



**La ley tiene una santidad especial**  
**Etnografía del Estado a través de la Ley 1448 de 2011**

**Julieta Páez Zapata**  
**Trabajo de Grado para optar al título de Antropóloga**

**Asesora:**  
**Irene Piedrahita Arcila**  
**Mg. en Ciencia Política**

**Facultad de Ciencias Sociales y Humanas**  
**Departamento de Antropología**  
**Universidad de Antioquia**  
**Medellín**  
**2020**

## **Resumen**

El presente trabajo analiza cómo la figura del Estado es construida y ejerce su legitimidad a través de las imágenes y prácticas de estatalidad que se dan en torno a la creación e implementación de la Ley 1448 de 2011. Para lograr este objetivo se recurrió a la etnografía como estrategia metodológica para identificar y analizar las prácticas e imágenes del Estado en relación a la ley a través de dos elementos centrales. El primero, los documentos legales que anteceden la creación de la Ley 1448. Y, segundo, las interacciones entre personas que acuden a la ley para su reconocimiento oficial y/o para las medidas reparación, y los funcionarios. A lo largo del texto se reflexiona sobre las formas e implicaciones simbólicas y materiales que tiene el Estado y la Ley 1448 en la vida cotidiana de las personas nominadas víctimas oficiales, víctimas rechazadas/no incluidas y en quienes representan el rostro oficial del Estado.

A través de un énfasis simultáneo en la teoría y la etnografía se reconoció al Estado más allá de la ficción abstracta que lo ubica por encima y por fuera de las personas para comprender en las relaciones entre sujetos que se dan a causa de la Ley 1448, los marcos de reconocimiento que produce el Estado, sus limitaciones y posibilidades, y los aportes que esto tiene para el campo de la antropología política y la antropología del Estado.

**Palabras claves:** Estado, Ley 1448, imagen del Estado, prácticas estatales, marcos de reconocimiento, antropología política, antropología del Estado, etnografía del Estado.

## **Abstract**

This work analyzes how the figure of the State is constructed and exercises its legitimacy through the images and practices of the state that are given around the creation and implementation of Law 1448 of 2011. To attain this objective, ethnography was used as a methodological strategy to identify and analyze the practices and images of the State in relation to the law through two central elements. The first, the legal documents that precede the creation of Law 1448. And, second, the interactions between people who come to the law for their official recognition and / or for reparation measures, and state officials. Throughout the text, I reflect on the symbolic and material forms and implications that the State and Law 1448 have in the daily

life of people named as official victims, rejected victim or not included, and who represent the official face of the State.

Through a simultaneous emphasis on theory and ethnography, the State was recognized beyond the abstract fiction that places it above and outside of people to understand the relationships between subjects that occur because of Law 1448: the frameworks of recognition produced by the State, its limitations and possibilities, and the contributions that this has for the field of political anthropology and the anthropology of the State.

**Keywords:** State, Law 1448, image of the State, state practices, recognition frameworks, political anthropology, anthropology of the State, State ethnography.

## **Agradecimientos**

*Para papá y mamá, los dos grandes maestros de mi alma*

*Agradecimiento infinito*

Agradezco a todas las personas que accedieron a tener una conversación conmigo, prestándome su tiempo y atención, gracias por el espacio para hablarme de sus vidas, sus rutinas, y sus esperanzas. Gracias por mostrarme que todos compartidos la misma fragilidad y requerimos del mismo cuidado. Asimismo, gracias a todas las personas que asisten cada mañana en medio del sol o la lluvia al Centro de Atención a Víctimas Caucuses de Oriente, para tratar de obtener un turno.

Gracias a mis compañeros-invitados que se reconocen como víctimas del conflicto armado, y asistieron cada martes y jueves al curso de Reparación Simbólica para enseñarnos la necesidad de leer los procesos a una escala diferente, donde las concepciones más abstractas del pasado y del futuro se entrelazan con nociones más inmediatas de víctima, reparación, y daño. Gracias, además, por recordarnos como la academia crea una disociación inexistente entre las sensibilidades de los “expertos” y los “analizados”.

Gracias a Irene, sus maravillosas clases de Antropología Política me despertaron múltiples preguntas y me abrieron un nuevo campo de indagación. Gracias por haber sido mi guía en la construcción de este trabajo con su amabilidad, su paciencia, y sus recomendaciones siempre tan acertadas.

Gratitud por su constante aliento y por asesorarme con empatía y cariño.

## Contenido

Resumen .....	2
Agradecimientos .....	4
Introducción .....	7
Metodología: la etnografía como método .....	11
Estructura del texto .....	17
Capítulo uno. Referentes teóricos del Estado: ¿Qué no es el Estado? .....	18
¿Qué no es el Estado? .....	19
Antropología del Estado .....	23
El Estado en lo local .....	30
Estado, ley y derechos .....	32
Capítulo dos. Antecedentes de la Ley 1448 .....	36
Prácticas estatales: silenciar, reconocer, nombrar y definir .....	36
Naturalización de un mecanismo cotidiano de violencia .....	39
Negación estatal .....	41
Inicio de un reconocimiento oficial por parte del Gobierno nacional .....	43
Punto central .....	47
Un estado de cosas inconstitucional .....	52
Las leyes transicionales .....	55
Ley 975 de 2005 .....	57
Ley 1448 de 2011 .....	60
Capítulo tres. La ruta de reparación .....	67
La ruta: más que una línea, a veces, termina por parecer un círculo .....	69
¿Qué viene después? .....	76
Capítulo cuatro. Siete letras que definen, reconocen o excluyen: víctima .....	79
“Víctima” para el Estado colombiano .....	80
Incluido, no incluido, en valoración, o rechazado para ser “víctima” .....	84
¿Qué es ser víctima o el derecho a tener derechos? .....	95
Capítulo cinco. Reparación .....	103
Medidas de reparación: la indemnización administrativa .....	105
Reparar en medio del conflicto armado .....	117
Capítulo seis. Ser el rostro del Estado: funcionarios para la atención .....	122
Ser el rostro del Estado .....	122

Consideraciones finales .....	135
Bibliografía .....	139

## Introducción

Empezando mi pregrado leí el texto de María Victoria Uribe (2008), *Mata que Dios perdona. Gestos de humanización en medio de la inhumanidad que circunda a Colombia*, donde explica algunos procesos mediante los cuales aquellos que han sido violentados y marginados por el conflicto armado se valen de recuerdos materiales y simbólicos para hacerle frente a la violencia que ha desgarrado sus vidas. En el texto se menciona que “el río Magdalena es el cementerio más grande que tiene Colombia”, debido a la práctica deshumanizante de hacer desaparecer los cuerpos tirándolos al río. Una práctica que se intensificó en el país desde la década de 1980 con el crecimiento de los grupos paramilitares (Uribe, 2008). Sin embargo, es un drama que se resiste a ser arrastrado por el río, a ser sepultado por el agua. Algunas personas encontraron una forma de humanizar al otro mediante la adopción de esos cuerpos flotantes, para darles una nueva identidad que les permita formar parte del mundo de los vivos. A la persona fallecida, el adoptante le da un nombre, un apellido y un osario. Es decir, anula la posibilidad de ir a la fosa común, donde no hay identidad, para darle al otro la compasión negada cuando moría.

Recuerdo haber leído varias veces el texto con asombro y desconsuelo. Me preguntaba y aún me pregunto: ¿Qué sucede con nosotros como país con los duelos no resueltos? Porque el dolor suspendido no suele desaparecer, suele explotar y detonar lo que está alrededor.

El dolor se resiste a quedar archivado bajo formatos de apropiación judicial y burocrática donde las voces de las víctimas se convierten en discursos protocolarios. ¿Qué se puede hacer con el dolor? ¿Qué estamos haciendo con el dolor? ¿Cómo puede una comunidad lidiar con él? ¿Qué pueden hacer las instituciones para remediar el dolor que, tal vez, ellas mismas han instaurado o acrecentado en un país como Colombia? ¿Qué es lo *normal* o cuáles son los *pasos* a seguir tras el horror? Estas preguntas aún continúan rondando en mi cabeza.

Además, me preguntaba, y aún lo hago, si es posible concebir la magnitud del horror siendo externo a este, si es posible tener una mirada compasiva frente al dolor que no es propio, si es posible no comprender el dolor del otro y pretender hacer una labor antropológica. Debido a que la capacidad para reaccionar con indignación ante el dolor de los demás depende en parte de

cómo se nos comunique la norma diferencial de lo humano mediante marcos discursivos y visuales (Butler, 2010) que están ligados a las formas sociales y políticas de resaltar lo humano y su fragilidad en algunos seres, pero que anula esas mismas cualidades para otros seres. Y, en Colombia, eso ha sido particularmente diciente en el marco del conflicto armado interno donde miles de personas han sido afectadas por desplazamientos forzados, despojo de sus tierras y bienes, amenazas a sus vidas, debido a múltiples tipos de violencias y agresiones físicas, verbales y psicológicas, pero sus sufrimientos han sido naturalizados porque eso es un asunto de “los desplazados y de las víctimas”.

Somos una sociedad en la cual ciertos grupos de la población, en especial la población rural, ha sufrido la quiebra de sus redes de apoyo y protección, sociales y económicas, y como consecuencia han estado más expuestos a los daños, la violencia y la muerte. Sin embargo, ha sido una precariedad diferencial inducida políticamente<sup>1</sup> (Butler, 2010), en otras palabras, una precariedad<sup>2</sup> selectiva que en Colombia ha dejado miles de personas indefensas frente a una violencia que cobija masacres, éxodos, coerciones, atrocidades y sospechas bajo la ley del silencio, y que desde el año 2011 son *nombradas* por el Estado como víctimas del conflicto armado.

No obstante, no siempre las vidas precarizadas y afectadas por el conflicto armado interno han sido consideradas víctimas. A decir verdad, no todas las personas afectadas por el conflicto armado en el país llegan a *ser reconocidas* como tal por la sociedad y el Estado, a pesar de las atrocidades vividas. Las posibilidades de *ser reconocido* y *reconocer*, siguiendo a Judith Butler (2010), están dentro de unos *marcos* políticamente saturados mediante los cuales aprehendemos o no conseguimos aprehender las vidas de los demás como perdidas o dañadas (susceptibles de perderse o de dañarse). Los marcos de reconocimiento protegen a quienes han sido previamente reconocidos como sujetos morales y sujetos dignos de derecho, pero a la par, los marcos

---

<sup>1</sup> Esta distribución diferencial de la precariedad es, a la vez, una cuestión material y perceptual, puesto que aquellos cuyas vidas no se «consideran» susceptibles de ser lloradas, y, por ende, de ser valiosas, están hechos para soportar la carga del hambre, del infraempleo, de la desmancipación jurídica y de la exposición diferencial a la violencia y la muerte (Butler, 2010, p. 45)

<sup>2</sup> La precariedad designa esa condición políticamente inducida en la que ciertas poblaciones adolecen la falta de redes de apoyo sociales y económicas [...] y se hayan en grave peligro de enfermedad, pobreza, desplazamiento y exposición a la violencia sin ninguna protección. (Butler, 2010, p. 46)

desprotegen y legitiman indiferencia y destrucción para quienes no son reconocibles (Butler, 2010).

En Colombia ese marco tiene sus bases dentro de la política pública que permite ser reconocido oficialmente por el Estado como una *víctima legítima* por medio de la Ley 1448 de 2011-Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Un marco legal que establece cómo y quién pueden ser considerado víctima del conflicto armado interno, y a cuáles medidas de atención, asistencia y reparación integral tiene acceso, de acuerdo con clasificaciones y puntajes que el Estado ha establecido previamente. Las leyes y las políticas públicas permiten entender cómo el Estado ejerce su poder, pues todas son caras de una misma moneda, el Estado tiene la facultad para nombrar e imponer categorías de pensamiento para la comprensión del mundo y de sí mismo (Bourdieu, 1999).

Y si bien la legitimidad en la que creemos que se funda el Estado es de naturaleza predominantemente legal, este “nunca para de hablar, y al hacerlo da nuevas formas a las clasificaciones sociales y las cimienta en rutinas, rituales y representaciones colectivas oficiales” (Kaplan, 1980 en Alonso, 2014, p. 147) que no siempre tienen relación con el derecho y la homogeneidad. Pues la legitimidad del Estado no solo se logra mediante procesos ordenados y coherentes, sino también a través de la interacción con sus funcionarios, sus procedimientos, y sus formularios que, a veces, son contradictorios, imprecisos, confusos o inverosímiles, pero aparentemente “efectivos”, y, sobre todo, con fuertes implicaciones simbólicas y materiales en la vida de las personas.

De lo anterior surge, justamente, la pregunta que da vida a este trabajo: ¿cómo la figura del Estado es construida y ejerce legitimidad en torno a la creación e implementación de la Ley 1448 de 2011 en las interacciones entre personas identificadas y/o rechazadas como víctimas del conflicto armado y funcionarios? Inquietud que está enmarcada en un contexto donde el Estado parece ser una estructura “sólida” cuando se recibe por medio de un discurso reiterativo sobre amparo y protección, que como persona afecta por el conflicto armado colombiano, y, ante todo, como «ciudadano» del Estado Social de Derecho colombiano se *debe* garantizar, pero que se desvanece en la cotidianidad cuando transar con el Estado implica, entre otras cosas, tener que

correr inútilmente y esperar para que luego te digan que tienes que dirigirte a otra oficina, que te falta la firma de un funcionario o que el documento que traes no es el que necesitas. Y, sin embargo, regresar al otro día, a la semana siguiente, en el mismo horario y con la misma esperanza que por fin esta vez, seas incluido como víctima, que por fin se haga el pago de la indemnización o por fin tener acceso a la salud, la vivienda o la educación, medidas que parecen creadas solo para que algunos sectores, no el tuyo, puedan acceder a dichos *servicios*. Y aun así no lograrlo, pero seguir esperando pacientemente por el Estado.

La Ley 1448 para algunos es *sui generis*, para otros muy garantista, para otros es perfecta, pero imposible de implementar, pero para otros, la mayoría, es la ilusión de poder empezar un nuevo proyecto de vida, porque justamente el carácter sagrado que reviste al Estado y la ley es algo que no depende de sus propiedades intrínsecas, es algo añadido.

Para comprender cómo la figura del Estado es construida y ejerce su legitimidad a través de las imágenes y prácticas de estatalidad que se dan en torno a la creación e implementación de la Ley 1448 de 2011 en las interacciones entre personas identificadas y/o rechazadas como víctimas del conflicto armado y funcionarios, planteé la etnografía como estrategia metodológica por ser “una forma de conocimiento que privilegia la experiencia, lo que le permite introducirse en los dominios de lo social que no son de fácil acceso si se siguen los protocolos formales de los que se sirven otras disciplinas” (Das y Poole, 2008 p. 19), y en especial, cuando se intenta abordar al Estado como “un objeto de análisis que parece existir simultáneamente como fuerza material y como constructo ideológico, y ser tan real como ilusorio” (Michell, 2015, p. 145).

Primero me concentré en identificar y analizar las prácticas e imágenes del Estado en relación a la Ley 1448 a partir de los documentos<sup>3</sup> que fueron base para la creación de la ley, así como en relación a las personas que acuden a la ley para su reconocimiento oficial y/o para las medidas reparación, y en los burócratas.<sup>4</sup> Y, segundo, en reflexionar sobre las formas e implicaciones simbólicas y materiales que tiene el Estado y la Ley 1448 en la vida cotidiana de las personas

---

<sup>3</sup> Leyes, sentencias, decretos, documentos CONPES y planes de acción que el Estado Colombiano ha formulado con el objetivo de reparar a las personas afectadas por las consecuencias del conflicto armado.

<sup>4</sup> Más adelante me referiré a la forma como comprendí esta categoría que, más allá de un tono considerado posiblemente peyorativo, obedece a la tradición weberiana de su definición.

nominadas víctimas oficiales, víctimas rechazadas/no incluidas y en quienes representan el rostro oficial del Estado. Ya que como señala María Clemencia Ramírez (2010), el análisis de los actores situados diferencialmente alrededor de las políticas públicas y, en este caso, también de las leyes, “es central para llevar a cabo una etnografía de las mismas” (p.17). Ya que pese a existir unas normas políticas para la afirmación de unos derechos, esto no siempre sucede. Algunas personas podrán ser víctimas, otros no incluidos, y otros rechazados.

## **Metodología: la etnografía como método**

*Si los conceptos no son palabras y si las conceptualizaciones proveen el marco teórico que ayuda a construir el objeto de estudio entonces éste nunca puede ser lo que aparece ante el ojo desnudo, a pesar de lo afilada que pueda ser su visión. El objeto de estudio no puede ser el objeto de observación.*

Michell Trouillot, 2011

Se considera que la mayor parte del Estado se construye a través de conocimientos escritos mediante las cuales dicta sus normas y disposiciones por medio de decretos, leyes, sentencias, etc., así como por sus censos, estadísticas, documentos de identidad, etc., que le permiten tener control y seguimiento sobre su población (Escalona, 2011). No obstante, el Estado no es tan unitario, concreto y legible como lo pretenden sus documentos, y existen diferentes espacios y prácticas por medio de los cuales el Estado es experimentado mediante la ilegibilidad de sus propias prácticas, documentos y palabras (Das y Poole, 2008). De ahí, que uno de los desafíos clave para estudiar el Estado sea tomar distancia de aquellas nociones del sentido común y de algunas teorías académicas que lo presentan como un actor único, homogéneo y poderoso que está por encima de la sociedad (Martínez, 2013).

La separación entre Estado-sociedad es una línea interna artificial dentro de la red de mecanismos de poder institucionales a través de los cuales se mantiene el orden social y político establecido, más no una línea “exterior real” (Mitchell, 2015). Por esto, es imprescindible “la desnaturalización y una suerte de “desestatización” de la mirada del Estado, para dimensionarlo en su materialidad y en su desagregación como la encarnación de prácticas burocráticas

concretas ejercidas por funcionarios de oficinas e instituciones” (Hansen y Stepputat, 2001 en Martínez, 2013, p.159). De esta manera, como expone Martínez (2013)

El Estado aparece como un objeto válido de indagación etnográfica, por lo que el analista social ha de fijar su atención en los distintos niveles y dimensiones en los cuales se despliegan las prácticas estatales, así como en las relaciones informales que se producen entre diferentes actores en estos niveles. Al introducirse en los dominios de la experiencia y la cotidianidad, el análisis etnográfico tiene la posibilidad de dotar de contenido a la tan a veces vaga e imprecisa noción del Estado, así como de revelar el carácter contingente de los significados que suelen atribuírsele (p. 159-160)

La etnografía permite esclarecer las dinámicas de una relación artificial, Estado-sociedad, al revelar la forma como los actores, los mecanismos y procesos producen y reproducen configuraciones diferentes de Estado y sociedad. Pues como indica Auyero “la etnografía no es solo un qué hacer sino un cómo hacerlo. [...] la etnografía no es solo un método o una herramienta para conocer, sino que también permite indagar cómo los sujetos le dan sentido a sus prácticas” (Auyero en Jaramillo y Del Cairo, 2013, p. 361). De igual manera, la propuesta de hacer etnografía del Estado,

[...] entraña, por un lado, aproximarse de una manera que no busque adjudicar rasgos esencialistas al mismo, es decir, que no asuma a priori las formas, funciones y aspectos que “debe” encarnar, para así develar los múltiples significados que, nociones como las de normalidad, orden, autoridad, entre otros lenguajes de estatalidad, adquieren a nivel local. Por otro lado, la propuesta implica desagregar las múltiples operaciones, procedimientos, rutinas burocráticas y representaciones a través de los cuales el Estado logra “meterse en la piel de los individuos” (Hansen y Stepputat, 2001, en Martínez, 2013 p. 164)

La estrategia etnográfica que realicé se divide en tres fases, con el objetivo de ver al Estado como un artefacto cultural que se erige a partir de múltiples imágenes<sup>5</sup> y prácticas estatales, así como a partir de las representaciones que se generan en las interacciones que tienen los distintos

---

<sup>5</sup> Joel Migdal (2011) habla de la imagen en singular, refiriéndose a la idea uniforme que el Estado intenta dar de sí mismo. Acá hablo de múltiples imágenes porque el trabajo de campo me permitió ver cómo la gente imagina al Estado, interactúa con él y lo define.

actores del campo estatal en relación a la Ley 1448. Además, fueron fases que se desarrollaron paralelo a la lectura de los autores sobre los que apoyo mi análisis, ya que “la etnografía también tiene que ver con un cruce biográfico. No en vano, hacer etnografía es biográficamente desgastante” (Auyero en Jaramillo y Del Cairo, 2013, p. 363), pues la etnografía requiere de contrastar fuentes y de alimentar el relato. Vale aclarar que, aunque lo metodológico se dividió en varias fases para su diseño y comprensión, no implicó que no se realizaran, en muchas oportunidades, al mismo tiempo las distintas fases.

En la primera fase, que denomino el trabajo de campo-exterior, me reuní con diferentes interlocutores para tener una conversación informal y, posteriormente, una entrevista semiestructurada con diferentes preguntas para cada actor situado alrededor de la Ley 1448:

- Personas que buscaban ser reconocidas como víctimas del conflicto armado por medio de la Ley 1448.
- Personas que se identificaban como víctimas del conflicto armado y que habían sido reconocidas por medio de la Ley 1448.
- Personas que se identificaban como víctimas del conflicto armado y que no habían sido reconocidas por medio de la Ley 1448.
- Funcionarios de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, sede Medellín.
- Funcionarios o exfuncionarios de la Unidad de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín.
- Personas que trabajaban con quienes se identificaban y/o eran reconocidas como víctimas, pero que no eran funcionarios estatales.

Los audios de las entrevistas fueron grabados con previo conocimiento y autorización de todos mis interlocutores, en una época en donde confiamos a ciegas en la tecnología y dudamos de todo, menos de su rendimiento. Y, aunque no parece tan factible, puede ocurrir que el dispositivo electrónico donde tienes guardados los audios de tu trabajo de campo, y del que aún no has hecho una copia en la famosa nube informática, una tarde soleada deje de funcionar sin darte ninguna señal, perdiendo el trabajo que has realizado por meses. A mí me sucedió, pero para mí gran fortuna conté con la paciencia de mi asesora y la amabilidad de personas que accedieron a

tener una segunda conversación conmigo. Conversaciones que eran subidas a un respaldo informático dos segundos después de terminar el encuentro, esto es, una lección de campo aprendida. Aquellas conversaciones que no se pudieron repetir, se reconstruyeron con las notas registradas en el diario de campo —una herramienta indispensable de la etnografía—.

Mientras realizaba lo que llamo trabajo de campo-exterior, asistí a un curso que por primera vez se dictaba en el departamento de Antropología, Reparación Simbólica, una materia piloto donde la mitad de los estudiantes fueron personas víctimas del conflicto armado colombiano. Fue un curso magnífico para mí por la relación cercana con la temática de mi trabajo de grado, pero, sobre todo, por las personas que conocí allí, por las discusiones que se generaron en clase, por escuchar sus voces y por esa generosidad que tuvieron para compartir sus vidas, sus relatos, y lo aprendido y desaprendido en sus encuentros y esperas con el Estado en busca de la anhelada reparación integral, lo cual permitió enriquecer mi mirada, y mis indagaciones sobre la Ley 1448 y la estatalidad.

Aunque la antropología no deja de ser bastante limitada respecto a la violencia y el dolor, pues no dejaremos de ser unos espectadores que observan asombrados, la etnografía hay que verla no como lugar de extracción de datos, sino como interacción solidaria de vidas y seres, ya que el desmoronamiento de la vida cotidiana es difícil de comprender para quienes no hemos vivido el conflicto armado tan cerca, y es difícil de representar para quienes han tenido que huir de su territorio, sepultar familiares y amigos, o dejar sus vidas a causa de este conflicto.

El trabajo de campo con personas que han sido afectadas por el conflicto armado, por el Estado, la indiferencia, y la crudeza de llegar a una ciudad sin redes de apoyo, sin un lugar donde pasar la noche luego de haber vivido hechos que les afectaron profundamente, no es una labor fácil para las personas que están dispuestas a hablar contigo, ni para quien está siendo oyente. “El trabajo de campo etnográfico es una de las modalidades de investigación social que más demanda del investigador, pues compromete su propio sentido del mundo, del prójimo y de sí mismo” (Guber, 2001, p. 127). Se requiere respeto por la palabra y, sobre todo, por los silencios, aprendiendo a leer el rostro y las pausas en la voz, se requiere de una ética de la escucha (Aranguren, 2008). Por eso, en cada una de mis conversaciones se fueron haciendo visibles los

sueños, el dolor y la esperanza, y eso tan íntimo que es pensarse la vida hacía atrás. Así como lo que representa pensar-se la vida cuando se busca ser reconocido por el Estado.

Asimismo, realicé encuentros con funcionarios y exfuncionarios, ya que el Estado no solo se piensa como una macroestructura y un ente abstracto, sino, además, como un conjunto de prácticas que se localizan en lugares y personas concretas que lo personifican: los burócratas. Hacer etnografía del Estado implica que quienes están a cargo de la ejecución de la ley, son actores situados en contextos específicos de poder, con ideologías, interés y objetivos concretos, más no entes neutrales y racionales como dicta el patrón weberiano (Buchely, 2014). Además, también están sujetos a las formas de contratación que el Estado les impone, como podrá leerse en el último capítulo. Estas entrevistas con funcionarios me permitieron acercar la imagen ideal del Estado a una vivencia mucho más cercana y cotidiana, comprender el lugar de estos burócratas en el despliegue de prácticas estatales, y sus posiciones frente al conflicto armado, al reconocimiento del dolor de los demás y a las posibilidades y límites de su acción.

En la segunda fase, o lo que llamo trabajo de campo-interior, realicé un rastreo etnográfico, de la normatividad colombiana desde 1990 hasta 2011,<sup>6</sup> con el propósito de identificar cual fue la imagen del Estado (Migdal, 2011), y los dispositivos estatales que se derivaron de los documentos (leyes, decretos, resoluciones, sentencias de la Corte Constitucional) que anteceden a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como en la misma ley. Ya que tales documentos portan el poder de lo estatal, es decir la palabra legítima. Como señala Bourdieu (1999):

La forma por antonomasia del poder simbólico de elaboración socialmente instituido y oficialmente reconocido es la autoridad jurídica, pues, el derecho es la objetivación de la visión dominante reconocida como legítima o, si lo prefieren, de la visión del mundo legítima [...] avalada por el Estado (p. 244)

---

<sup>6</sup> La temporalidad de esta revisión se eligió porque, por un lado, es desde finales de la década de 1980 que empieza a reconocerse la magnitud del conflicto armado en el país, lo cual se da, en buena medida, por las discusiones alrededor de la Constitución Política de 1991 (Lemaitre, 2011). Por otro lado, finaliza en el 2011 que es la fecha de expedición de la Ley 1448, y a partir de este año inició su implementación.

Un enfoque etnográfico de los documentos estatales, como exponen Muzzopappa y Villalta (2011), “[...] lleva a transponer la idea de documento en tanto objeto, para verlo como resultante de distintos procesos y así procurar detectar las relaciones sociales y de poder que hay detrás de él” (p. 37). Como se verá en el capítulo de los antecedentes de la Ley 1448, el Estado por medio de estos documentos ha establecido, a lo largo de las décadas, diversas prácticas de estatalidad: silenciar, reconocer, negar, nombrar y definir, las cuales aún son vigentes y permiten comprender la permanencia de categorías y marcos de reconocimientos que afectan el acceso a los derechos y las medidas de reparación que tienen las personas que intentan ser reconocidas como víctimas del conflicto armado interno.

No hay que olvidar que las normas y leyes, al igual que las burocracias no son neutrales, sino que son formuladas dentro de temas y procesos que son definidos como relevantes, urgentes o problemáticos, en los que distintos actores e intereses entran en disputa por su creación y consolidación.

[...] al investigar determinados temas que hunden sus raíces en un remoto pasado a la vez que siguen teniendo incidencia en el presente [...] es preciso considerar cómo la mirada del investigador se encuentra atravesada por las explicaciones y argumentos que elaboran y defienden distintos actores —legisladores, especialistas, organismos de derechos humanos, medios de prensa, etc. (Muzzopappa & Villalta, 2011, p. 26).

Aunque la normativa estatal es densa por los tecnicismos, la extensión de sus documentos, y los múltiples cambios que a una misma ley tiene con el paso del tiempo, su rastreo permite revelar estructuras de significación sociales y políticas que muestran que la imagen del Estado no es siempre homogénea, aunque si perdurable y legítima.

La tercera fase fue de articulación y análisis de la información a la luz de las relaciones sociales y políticas del contexto nacional. Teniendo, siempre presente que “uno propone explicaciones parciales, pero no creo que se llegue a la verdad de lo que está sucediendo” (Auyero en Jaramillo y Del Cairo, 2013, p. 364). Así, en la tercera fase que permitió la escritura de este trabajo, intento reconocer en las relaciones entre sujetos que se dan por causa de la Ley 1448, los marcos de

reconocimiento que produce el Estado, sus limitaciones y posibilidades, y los aportes que esto tiene para el campo de la antropología política y la antropología del Estado.

## **Estructura del texto**

El texto consta de seis capítulos y un apartado de consideraciones finales. En el primer capítulo se reúnen los diversos referentes teóricos que me permitieron enriquecer mis indagaciones y realizar el cruce biográfico con el trabajo de campo. En el segundo se encuentra plasmado el trabajo de campo-interior, por medio de un recorrido cronológico de la normatividad que da vida a Ley 1448 se presenta la imagen que el Estado ha construido de sí mismo, y algunas de las prácticas estatales que le han permitido negar o reconocer la existencia del conflicto armado interno y las personas afectas por este.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto están centrados en las voces, es decir, en los hallazgos del trabajo de campo-exterior. Se forman a partir de los testimonios y narrativas de mis interlocutores, así como de la lectura de fuentes secundarias. A lo largo de estos tres capítulos se describe y analiza *el proceso circular* que entabla una persona con el Estado por medios de sus rutinas y funcionarios —después de haber sido afecta por uno o varios hechos victimizantes—, para ser reconocido como víctima y acceder a la reparación que dispone la Ley 1448. Asimismo, se presenta la voz de aquellos que personifican al Estado en la cotidianidad para guiar y acompañar los procesos, que a veces desconocen, de la implementación de la ley.

El texto finaliza con las consideraciones finales que retoman varias reflexiones planteadas a lo largo del texto.

## Capítulo uno. Referentes teóricos del Estado: ¿Qué no es el Estado?

*Hemos llegado a dar por sentado que es el estado, mientras sigue sin quedar aun mínimamente claro qué es el estado. De distintas maneras se nos exhorta a respetarlo o aplastarlo o estudiarlo; pero por falta de claridad sobre la naturaleza del estado, tales propósitos siguen plagados de dificultades.*

Philip Abrams, 1988

Este capítulo aborda los referentes teóricos que me permitieron enriquecer mis indagaciones iniciales acerca de ¿qué es el Estado?, ¿cómo se construye? y ¿cómo se materializa en la vida cotidiana de las personas? Si bien el Estado ha sido cuestionado más por su carácter físico, material o institucional que por su contenido ideológico e imaginado, es una categoría política, social y simbólica que apremia ser observada, analizada y discutida.

Existen múltiples estudios sobre el Estado, desde diversos enfoques teóricos y metodológicos que particularizan y, a la vez, amplían la mirada sobre este objeto, y, por ende, posibilitan su aprehensión desde una pluralidad de caminos analíticos. No obstante, los interrogantes que guiaron la búsqueda de los referentes teóricos de este trabajo están relacionados con las características sociopolíticas, la imagen y las prácticas estatales, las formas de poder y los aparatos burocráticos del Estado.

Para presentar lo anterior, solo resta decir que el capítulo está dividido en cuatro partes. Un primer apartado sobre el panorama sobre algunos de los estudios que remiten al Estado como categoría de análisis. Posteriormente, me concentro en describir la antropología del Estado como referente central. Finalmente, abordo la idea del Estado desde lo local, y su relación con la ley y los derechos. Esto con la intención de ubicar en un cuarto apartado las discusiones sobre la Ley 1448 de 2011, sus impactos en las formas de comprender la relación entre ciudadanos y Estado, así como la centralidad del concepto de víctima.

## ¿Qué no es el Estado?

Plantea Philip Abrams (1988) que “hemos llegado a dar por sentado que es el estado, mientras sigue sin quedar aun mínimamente claro qué es el estado. De distintas maneras se nos exhorta a respetarlo o aplastarlo o estudiarlo” (p.18). Estos propósitos en la práctica presentan dificultades, pues al Estado se le han asignado múltiples definiciones y funciones a partir de una idealización que lo concibe como un ente homogéneo y coherente, pero sin tener claridad sobre su esencia. El Estado en los contextos locales llega a ser concebido de múltiples formas: como el principal garante de los derechos de sus ciudadanos, como un dador de beneficios y ayudas estatales, como un ente poderoso, abstracto y omnipotente, como un ente represor y/o regulador, o como una entidad fallida y anómala. Debido a esta multiplicidad es conveniente desnaturalizar la idea del Estado para entenderlo como una figura que se construye y se transforma de acuerdo con los cambios sociopolíticos y culturales de cada contexto.

Para analizar el Estado, Abrams (1988) invita a tener como punto de partida que este “no es la realidad que está detrás de la máscara de la práctica política. Es, en sí mismo, la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es” (p.82). Lo anterior, implica reconocer la idea del Estado como un proyecto ideológico y como una construcción histórica. Y, aun así, ese desenmascaramiento no se dará de forma automática. Es crucial abandonar las nociones instrumentalistas o reificadas del Estado para poder examinar los efectos, las formas del poder y sus dimensiones prácticas.

Sostiene Abrams (1988) que para llegar a tal punto es necesario distinguir entre un *sistema-estado* que es: “un nexo palpable de la práctica y la estructura institucional centrada en el gobierno y más o menos tensa, unificada y dominante en una sociedad determinada”, y una *idea-estado* que es “proyectada, difundida y adoptada con mayor o menor celo como creencia en diferentes sociedades en diferentes momentos” (p.82). Tanto el sistema como la idea son susceptibles de investigación por ser ejes centrales del poder real y simbólico que ejerce el Estado en la cotidianidad de las personas, pues las prácticas institucionalizadas y la cosificación de ese sistema adquieren “una identidad abiertamente simbólica, cada vez más divorciada de la realidad [...] lo cual requiere atender a los sentidos en que el estado no existe, en vez de aquellos en que existe” (Abrams, 1988, p. 82). Como apunta Manuel Alonso (2014),

[...] las recomendaciones de Abrams permiten afirmar que la distinción Estado-sociedad es profundamente artificial (Tilly, 1991), que el Estado no es un aparato compacto y homogéneo, que no es ese actor absolutamente coherente y sistémico que se postula en el enunciado “el Estado” (141).

El Estado, entonces, no es una entidad, un lugar, una organización o un actor; es, más bien, un poderoso conjunto de métodos de ordenar y presentar la realidad social. El Estado es un objeto de análisis que, como indica Mitchell (2015),

[...] parece existir simultáneamente como fuerza material y como constructo ideológico y ser tanto real como ilusorio. Esta paradoja plantea un problema particular en cualquier intento de construir una teoría del Estado. La red de arreglos institucionales y prácticas políticas que forma la sustancia material del Estado es difusa y apenas puede definirse en sus contornos, mientras la imagería pública del Estado como constructo ideológico es más coherente. (p. 145)

De ahí que el término Estado se haya utilizado para referirse a una diversidad de elementos como: un conjunto de instituciones, una unidad territorial definida, un instrumento de coerción o una agrupación de élites. Entonces, ¿qué es el Estado?, ¿cómo se construye?, ¿cómo se representa y materializa en la vida cotidiana?, en especial, en un contexto donde el Estado parece ser una estructura *sólida* formada por medio de un discurso sobre los derechos fundamentales que se posee como ciudadano bajo un Estado Social de Derecho — en especial si el mismo Estado te ha denominado víctima del conflicto armado interno, categoría que, en teoría, genera prioridad para el restablecimiento de los derechos vulnerados— pero que se desvanece en la cotidianidad cuando transar con el Estado implica, entre otras cosas, tener que correr inútilmente y esperar para que luego te digan: debes dirigirte a otra oficina, te falta una firma, no es el documento correcto, el “doctor hoy no está”, vuelva mañana.

Existe, como indica Lina Buchely (2014), una teoría clásica que domina la imaginación jurídico-política que describe el Estado como una organización burocrática, racional y unitaria. Así, las lecturas clásicas del Estado se han enmarcado en perspectivas idealistas, funcionalistas y organizacionales que le otorgan una serie de rasgos que supuestamente le son propios (Suaza &

Martínez, 2016), como el monopolio de la fuerza, un territorio, una población y unos recursos que debe administrar. Estos rasgos tienen una fuerte influencia de la definición de Estado propuesta por Max Weber<sup>7</sup> (1958) como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (Weber en Migdal, 2011, p.30). Esta definición aún tiene gran aceptación en la manera de entender los Estados hoy. Sin embargo,

el uso que hace Weber de un Estado tipo ideal que monopoliza la fuerza legítima y gobierna por medio de una ley racional deja muy pocas formas de referirse a los Estados de la vida real que no cumplen este ideal. Los Estados reales son desviaciones del ideal o versiones corrompidas del mismo (Migdal, 2011, p. 32)

Los Estados no son de tipo ideal, entre muchas cosas, porque existen diferencias en relación a los recursos que cada Estado controla para obtener riquezas y hacer una distribución de oportunidades económicas, y existe aún más discrepancia en un país como Colombia, donde la concentración de la tierra es altamente desigual.<sup>8</sup> Además, existen diferencias en la eficacia para garantizar que los recursos vayan a las manos que deberían, en la coherencia interna para decidir a quiénes favorecer con mayor prioridad y en los medios que usa cada Estado para lograr una redistribución selectiva.

---

<sup>7</sup> La dominación racional como tipo ideal weberiano, que explica la existencia del estado de derecho como forma de gobierno moderna opuesta a la dominación tradicional y carismática, se fundamenta en el valor de la previsibilidad como derivación de la fe en la legalidad. Esto implica que la dominación racional weberiana se basa en tres premisas fundamentales: i) la creencia en la validez de la ley como guía de acción, ii) el esquema de competencias creadas mediante normas racionales como una cadena de sucesión de validez formal, y iii) la disposición irrestricta de todos los miembros (burócratas y asociados) a la obediencia y el cumplimiento de los estatutos. (Buchely, 2014, p.19).

<sup>8</sup> Con base en el Censo Nacional Agropecuario de 2014 que se realizó después de 45 años, la confederación Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief) realizó el informe *Radiografía de la Desigualdad* donde señalan que:

1. El 1 % de las explotaciones de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana. El 19 % de tierra restante se reparte entre el 99% de las explotaciones restantes.
2. El 0,1 % de las explotaciones que superan las 2000 hectáreas, es decir, ocupan casi 40, 6 millones de hectáreas.
3. En 1960 el 29 % de Colombia era ocupado por explotaciones de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46 % y en 2017 el número escaló al 66 %.
4. El 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no conocer el origen legal de sus terrenos.
5. Las mujeres solo tienen titularidad sobre el 26 % de las tierras.
6. De las 43 millones de hectáreas con uso agropecuario, 34,4 están dedicadas a la ganadería y solo 8,6 a la agricultura.

Como han mostrado diferentes estudios contemporáneos sobre el Estado (Bolívar, 2010; Migdal, 2011; Gupta, 2015; Mitchell, 2015) la *concepción ideal estatal* de una entidad monolítica y jerárquica que garantiza el orden, la seguridad y la estabilidad, difícilmente tiene un correlato con la realidad social y política de los diferentes contextos globales y locales.

Joel Migdal (2011) tiene como punto de partida una visión alternativa y crítica a la concepción weberiana del Estado, y propone una ruptura con el modelo típico ideal que es asimilado en la mayoría de círculos académicos como la forma real del Estado. El autor considera que el Estado de Weber como el Estado “normal” confunde tanto como lo que aclara. A lo que apunta Migdal, en otras palabras, es a ver el Estado no solo como un ente dominante, “sino como un campo con múltiples interacciones sociales conflictivas impulsadas por diversas agrupaciones formales e informales que potencian, modifican o limitan el cómo actuar de una sociedad y del Estado en sus relaciones con esta” (Suaza y Martínez, 2016, p. 58).

El modelo *el Estado en la sociedad*, propuesto por Joel Migdal (2011), se centra en la cualidad paradójica del Estado que requiere verlo en términos duales, al estar compuesto por: “1) *la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes*” (p. 34) [Énfasis en el original]. La imagen del Estado, explica Migdal (2011), se debe entender como:

la imagen poderosa de una organización claramente definida y unificada, de la que se puede hablar en singular (...), como si fuera un solo actor con una motivación central que se comportara de una manera coherente para gobernar sobre un territorio claramente definido. (p. 44)

A su vez, las *prácticas del Estado* aluden “al desempeño cotidiano de los organismos y del Estado, sus prácticas, pueden reforzar la imagen del Estado o debilitarla” (Migdal, 2011, p. 37). Además, las prácticas sirven para reconocer, reforzar o validar numerosas maneras de control que ejerce el Estado como, por ejemplo, la distinción entre lo público y lo privado, restringir ciertas labores del Estado a espacios especiales, o asignar identidades rígidas a ciertos grupos poblacionales. Así, cuando el Estado expide una ley como la 1448 de 2011, está proyectando su

imagen sobre un sector particular de la población colombiana al cual cataloga como *víctima*, así como está generando una imagen para los funcionarios que deben hacerla material. Estos últimos despliegan una serie de prácticas para hacer plausible la ley, y los ciudadanos, por su parte, aprenden a negociar, discutir o actuar en función de lo que propone dicha ley. En la conjunción de imagen y prácticas se hace efectiva la idea del Estado como un campo de disputas.

La imagen del Estado implica “una moralidad singular, una manera estándar, de hecho, la manera *correcta*, de hacer las cosas, las prácticas denotan múltiples tipos de desempeño y, posiblemente, algo de controversia sobre cuál es la forma correcta de actuar” (Migdal, 2011, p.39). Y si bien las prácticas pretenden reforzar la imagen mítica del Estado, su relación no deja de ser compleja o incluso contradictoria, puesto que puede ir en contra de esas percepciones, y los actos convertidos en rutina pueden afectar la imagen de un Estado dominante y coherente, y neutralizar las fronteras que existen entre lo *público* y lo *privado* o entre *derecho* y *beneficio*.

El Estado aparece entonces como una “agregación más o menos contingente de fragmentos y partes que tienen fronteras imprecisas entre ellos y en relación con otros grupos dentro y fuera de las fronteras oficiales del Estado” (Alonso, 2014, p. 142). Pensar el Estado como un conjunto de relaciones, imágenes y prácticas que no se despliegan como formas independientes, sino que son un conjunto de métodos y técnicas —materiales y simbólicas— que se configuran de forma diferencial de acuerdo con el tiempo, el espacio, los recursos, permite entender que el Estado no es una formación lineal ni homogénea, y que su esencia no está ligada, necesariamente, a las antinomias legitimidad-ilegitimidad, legalidad-ilegalidad y sobre todo a la dicotomía objetivo-subjetivo.

## **Antropología del Estado**

La antropología, por razones que tienen que ver con sus orígenes históricos del estudio de los pueblos “primitivos” y las sociedades no modernas, se tardó en reconocer al Estado como un objeto pertinente para el estudio de la disciplina, pues parecía distante de las prácticas y los métodos etnográficos que constituyeron los objetos apropiados de la disciplina antropológica

(Das, 2008). No obstante, desde el nacimiento de la antropología como disciplina científica, durante el siglo XIX, la pregunta por lo político fue y ha sido constante.

A grandes rasgos, en un primer momento se apuntaba a la necesidad de *clasificar para ordenar lo desconocido* en términos de civilizados y “todavía no civilizados”, debido al establecimiento del proyecto moderno como eje de definición del conocimiento, con un pensamiento dicotómico y jerarquizado, y la fuerte influencia del evolucionismo como corriente teórica. Se destaca en este primer momento, el trabajo de Lewis Morgan, *La sociedad primitiva* (1877), donde clasificaba y jerarquizaba a los grupos sociales en salvajismo, barbarie y civilización.

En un segundo momento, que corresponde a la mitad del siglo XX, el objetivo clave de las etnografías de lo político era *conocer para administrar*. En especial, las etnografías realizadas en África fueron de importancia para la administración colonial europea. Son relevantes trabajos como los de Radcliffe-Brown, Malinowski y Evans-Pritchard con *African political systems* (1940) donde desde la mirada del parentesco se buscaba entender cómo se organizaban las personas y cómo se constituía lo político.

En un tercer momento, en la década del setenta, se empezó a cuestionar la dicotomía de las *sociedades con Estados* contra *las sociedades sin Estado* a partir de Pierre Clastres (1974). Además, desde los estudios subalternos surgieron críticas a la historia de un solo relato, a los discursos eurocentristas, y al proyecto moderno como igualitario. Asimismo, surgió un gran interés por las formas de dominación y las relaciones de poder, ambas fundamentales en el ejercicio político cotidiano.

Por último, un cuarto momento contemporáneo donde las discusiones de décadas pasadas, se enriquecen para dar entrada a nuevos temas como: las políticas de identidad, la política de las calles, los escenarios de transición, la importancia del poder en lo colectivo, la relación entre poder y representación, y las nuevas configuraciones del Estado. Además, los contextos de violencia prolongada en distintas partes del mundo, trajeron consigo una mirada antropológica de estos, así como discusiones en torno al lugar de la transición política y el papel del Estado y los ciudadanos en estos procesos (Das, 2009; Castillejo, 2014).

De este modo, el interés que despertó el Estado dentro de la antropología logró su introducción como un campo de estudio en el que es posible observar fenómenos culturales específicos, y donde lo externo al Estado, “lo ilegal, lo marginal y lo tradicional aparecen, ahora, no necesariamente en espacios geográficos lejanos o no alcanzados por el mismo, sino como elementos presentes en el centro de nuestro sistema político moderno y estatal” (Schavelzon, 2010, p.91).

La antropología del Estado es descrita, de forma general, por Suaza y Martínez (2016) como aquella especialidad que:

Atiende a un conjunto de interrogantes de relevancia para la ciencia y práctica política contemporánea, entre los que destacan los interrogantes por los mecanismos propios de los Estados contemporáneos que pueden establecer una autoridad política coherente y eficaz; el contexto y condiciones en que los múltiples actores presentes en la sociedad pueden desafiar los poderes del Estado o, al menos, negociar eficazmente con estos para lograr la inclusión de sus intereses en las agendas políticas. (pp. 54-55)

Es de resaltar que los estudios contemporáneos de la antropología del Estado han tenido un papel importante “al documentar que, contrario al patrón ortodoxo weberiano, las burocracias resultan irracionales, caóticas, arbitrarias y subjetivas en sus decisiones” (Buchely 2014, p. 35). Develando, así, que el Estado no está compuesto por ningún tipo de unidad, coherencia o sistematicidad, sino por un conjunto de procesos, prácticas y materiales que aparecen en la vida cotidiana de las personas. Como señala Akhil Gupta (2015) en su texto *Fronteras Borrosas*:

El Estado y todo lo que se interprete que está al margen de él – comunidad, sistema de gobierno, sociedad, sociedad civil, sociedad política– están todos contruidos culturalmente en campos ideológicos específicos. Es por tanto imperativo que constantemente contextualicemos la construcción del Estado dentro de determinadas coyunturas históricas y culturales. (p. 117)

En otras palabras, el Estado se visualiza desde *numerosos conocimientos* que hacen que su construcción cambie de acuerdo con la ubicación de los sujetos en el espacio temporal y social. Como lo pone en evidencia Gupta (2015) al usar el discurso de la corrupción para develar cómo

el Estado es construido, en la India rural, a través de las prácticas estatales cotidianas y la narrativa discursiva sobre el Estado en la cultura pública. En este trabajo el método etnográfico le permite al autor analizar y entender los discursos de corrupción, las relaciones con la burocracia y las formas de contacto que tienen las personas de a pie con el aparato estatal.

Otros trabajos que también indagan cómo el Estado se construye a partir de los imaginarios y las prácticas estatales son: *Between longing and despair: state, space, and subjectivity in Turkey* de Anna Secor (2007), y *Pacientes del Estado* de Javier Auyero (2013). En el primer trabajo se explora cómo se representa el Estado en las narraciones y discusiones de la gente común en Estambul y las implicaciones de estos intercambios en los temas de espacialidad, ciudadanía y justicia. En el segundo trabajo se analizan las prácticas clientelares y los tiempos del Estado argentino en relación a las dinámicas políticas que establece con sus habitantes.

Los trabajos anteriores enfatizan en la interacción cotidiana estatal que está permeada por — prácticas, discursos e imágenes— para dar cuenta de cómo el Estado se encuentra en constante comunicación con las personas por medio de palabras, señales y recursos que establecen rutinas y rituales.<sup>9</sup> Así, el Estado no solo es “un aparato burocrático más o menos funcional, sino que, además, el Estado es un poderoso lugar de producción cultural y simbólica” (Yang, 2005 en Auyero, 2013, p. 21). Asimismo, estos trabajos revelan cómo lo que el Estado significa para la

---

<sup>9</sup> En Colombia también se han realizado importantes trabajos acerca del Estado y su configuración por medio de leyes, normas y prácticas estatales que se dan a nivel nacional, regional o local. Trabajos como el de Irene Piedrahita (2018), *¿Un Estado Vigilante, Negociador, Ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural las Orquídeas*. Y Carolina Peña (2017), *Delimitar es un fetiche del poder: Etnografía del proceso de delimitación del Complejo de Páramos de Sonsón, CPSSN*. Muestran, cada uno con sus categorías particulares, cómo la imagen del Estado se materializa en los territorios por medio de lo normativo al cruzar las variables de Estado y conservación ambiental. Además, señalan que el Estado ha adquirido formas contradictorias en los territorios no solo a través de la imagen que proyecta, sino de las personas encargadas de poner en ejecución las normas estatales.

Por otro lado, un libro como el de Gloria Isabel Ocampo (2014), *¿Cuál Estado para cuál ciudadanía? Paradojas y disyunciones de la modernización del Estado en Colombia*, por medio de un análisis etnográfico revela cómo la configuración política del departamento de Córdoba se da a través de la interrelación de diferentes órdenes locales que han marcado históricamente esta zona del caribe colombiano. Asimismo, analiza como algunas políticas pensadas por tecnócratas del Estado-central terminan produciendo efectos contrarios a los planeados al no tener en cuenta los contextos regionales y locales, ni sus pobladores.

Asimismo, el trabajo de Alejandro Arias (2019), *Múltiples caras del Estado. Prácticas, intereses y relacionamiento con los campesinos, los movimientos sociales y el territorio de Saravena, Arauca*, es un análisis etnográfico que estudia la aparición de actores legales e ilegales en el territorio, en especial, en una zona como Saravena donde interactúan constantemente movimientos sociales y agentes estatales que incide en la forma de operar del Estado en lo local.

gente que lo habita es importante, y se constituye a partir de elementos que están *normalizados* y pueden parecer *banales* como los "archivos, órdenes, memos, estadísticas, informes, peticiones, inspecciones, inauguraciones y transferencias, la cotidianeidad de los intercambios entre las burocracias y los burócratas y los ciudadanos" (Gupta, 2005 en Auyero, 2013, p. 21).

Como explica Michel Trouillot (2011) "el Estado no es un aparato sino un conjunto de procesos, aunque está ligado a una cantidad de aparatos, no todos gubernamentales. No está necesariamente ligado a ninguna institución y ninguna institución puede encapsularlo totalmente" (p. 155). Así, la Antropología del Estado permite señalar como la materialidad de éste reside mucho menos en las instituciones que en los trámites y relaciones de poder que estos procesos implican. Ya que detrás de la "banalidad" de millones de encuentros que los individuos tienen con el Estado, algunos visibles y otros menos claros, se descubre que lo estatal tiene una fuerte presencia en la vida cotidiana independiente de los regímenes y de las particularidades de la formación social. Para tal descubrimiento, Trouillot (2011) propone dos proposiciones que buscan dar sentido al análisis del Estado:

(1) el poder del Estado no tiene fijeza institucional en términos teóricos o históricos; (2) así, los efectos del Estado nunca se logran sólo a través de instituciones nacionales o en sitios gubernamentales (p. 151).

Estas dos propuestas permiten ver al Estado más allá de un *único sitio institucional o geográfico*, para analizarlo a más de un nivel, es decir, para rastrearlo como un conjunto de "prácticas, funciones y efectos sin prejuicio de los sitios o las formas de los encuentros" (Trouillot, 2011, p. 164). Lo cual, permite además tener presente que las experiencias de caos y desarticulación del comportamiento burocrático son constitutivas del Estado mismo, y no experiencias fallidas o atrasadas frente a planteamientos ideales, revelando, así, que es mediante la ilegibilidad de las prácticas e informaciones oficiales que el Estado se hace presente y es reconocido en la vida cotidiana de las personas (Das, 2008; Buchely 2014).

La Antropología del Estado, desde una perspectiva relacional, entiende al Estado como un proceso de formación que pone "en entredicho la dicotomía Estado-sociedad sin que esto

signifique la priorización o el desconocimiento de las particularidades que cada una de estas categorías conlleva” (Brachet-Márquez y Uribe, 2016, p. 34). El objetivo, por el contrario, es esclarecer las dinámicas de esa relación y mostrar la forma en que los actores, mecanismos y procesos producen y reproducen configuraciones diferentes de Estado y sociedad. Como indica Bolívar (2010), usar la contraposición Estado/sociedad<sup>10</sup> sin conocer las relaciones que se dan allí, implica no comprender cómo y por qué hay grados tan diferentes de entrelazamiento entre Estado y sociedad en regiones y de cara a funciones políticas específicas. La autora es enfática en el antagonismo por dos razones fundamentales:

Primero, porque siento que pensar en Estado y sociedad como entidades separadas ha retrasado, terriblemente, nuestra capacidad para describir y entender los ambiguos entrelazamientos que encontramos entre ciudadanos y funcionarios, entre agencias del Estado y pobladores locales. La segunda razón es que las discusiones sobre formación del Estado en el Tercer Mundo han tenido que lidiar con esta dicotomía, y se han esforzado por mostrar que ésta impide comprender cómo agencias estatales se relacionan con sociedades organizadas en torno a distintas formas de poder (Bolívar, 2010, p. 99)

Esta dicotomía no permite la integración de distintas formas de poder que transforman lo social y lo político, pues las causas de transformación se limitan a la dominación estatal, lo cual puede explicar por qué con tanta frecuencia:

[...] al estudiar las experiencias políticas de distintos grupos sociales, de los colonos putumayenses o de los pobladores urbanos pobres en Montería y Cartagena, terminamos echando de menos al Estado, echando de menos la ley, esperando que “lazos verdaderamente modernos” o

---

<sup>10</sup> Varios autores han llamado la atención sobre los problemas implícitos en el uso de la dicotomía Estado/sociedad, y en términos más amplios, sobre el uso por parte de los científicos sociales de las categorías y contraposiciones que los actores de una época acuñaron. Mann recuerda:

Durante el siglo XVIII fue un hecho convencional y continúa siéndolo desde entonces distinguir entre dos esferas fundamentales de la actividad social: la “sociedad” y el “Estado” [...] una división tajante entre sociedad y Estado encierra ciertos peligros [...]. (Mann, 1997: 44).

Para Mann, la contraposición Estado/sociedad puede hacer perder de vista la importancia política e histórica de otras fuentes de poder social. Fuentes que “generan, redes de relaciones de poder que se interceptan y se superponen a otras dinámicas y fronteras socioespaciales; esta interrelación presenta consecuencias involuntarias para los actores” (1997: 26). De ahí la insistencia del autor en que Estado y sociedad no son realidades puras. (En Bolívar, 2010, p. 98-99).

“ciudadanos” emerjan en estas tierras. Conocer la biografía de nuestras categorías puede ayudarnos a vivir con mayor libertad nuestro lazo con éstas (Bolívar, 2010, p. 103).

En el trabajo de Marta Domínguez (2016) *La dimensión cotidiana de formación del Estado en el Pacífico colombiano*, la autora propone la dimensión cotidiana de la formación del Estado como perspectiva analítica, argumentando que los estudios en este campo suelen “adjudicar una coherencia exagerada al Estado o mostrar una visión monolítica de las comunidades negras del Pacífico colombiano, pensadas como poseedoras de un conocimiento autóctono, ancestral, congelado en el tiempo” (p. 205), para mostrar que lo que hay en realidad es una transformación en las formas de organización de las comunidades, en las maneras de concebir el territorio, así como transformaciones desde lo estatal que son materializadas a través de diversos mecanismos formales e informales entre los múltiples actores que participan cotidianamente en la formación del Estado colombiano.

No pensar en términos duales también permite ver que algunas dinámicas de violencia política regional no son la prueba del fracaso del Estado colombiano, sino la expresión de las luchas territoriales y sociales propias de su proceso de formación o reconfiguración. En investigaciones como *Urabá, región, actores y conflicto 1960-1990* de Clara Inés García (1996); y *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la formación del Estado* de Fernán González, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez (2003), se muestra que las regiones se configuran en torno al conflicto armado, y que este moviliza la constitución de actores locales, el establecimiento o redefinición de las relaciones con el Estado. El conflicto armado no solo incide en la configuración de una región y en su proyección sobre el resto de la sociedad nacional, al mismo tiempo las regiones se convierten en escenarios para el ejercicio y la definición de intereses del orden nacional (Bolívar, 2004). De tal modo, la Antropología del Estado es un espacio que no debe pasar desapercibido para la reflexión, en especial, en América del Sur y el Sur global donde encuentra un gran campo empírico para su estudio, desmontando que no somos Estados anormales, fallidos o en vía de alcanzar el “Estado ideal civilizado” (Das, 2008; Bolívar, 2010; Buchely, 2014; Domínguez, 2016).

La antropología del Estado ha resultado ser un espacio fecundo al prestar “atención a la formación cotidiana del Estado y a cómo el mismo es construido a través de la imaginación cultural y de la práctica cotidiana de las personas” (Yang, 2005 en Schavelzon, 2009, p.86). Al tener un énfasis simultáneo en la teoría y la etnografía, la antropología, va más allá de la metafísica que se ha dedicado a pensar y sostener el poder público como una ficción, o como un aparato que está por encima y por fuera de las personas, y cuya percepción es abstracta. Exponiendo que lo que existe, en realidad, es una red de seres humanos encargados de administrar, acatar y/o disputar el guion estatal a través de un sistema de complejas relaciones. El Estado aparece, por tanto, como “algo más ambiguo y más turbio que lo que los propios mitos estatales intentan legitimar; y lo externo al Estado, siempre presente, no carece de ambigüedad, pero tampoco es, necesariamente, algo que debe ser “domesticado” (Schavelzon, 2010, p. 92).

## **El Estado en lo local**

Las propuestas de mirar el Estado en el ámbito local a partir de su incursión en la vida cotidiana, han surgido en el terreno de la historia social, la antropología política y la sociología, con estudios temporal y espacialmente situados (Domínguez, 2016). Pensar el Estado en una dimensión local proporciona dos elementos claves para problematizar las formas de relacionamiento entre los diversos actores sociales: 1. pone en debate el concepto de un ente central al que, como hemos visto, se le adjudica unidad y coherencia. 2. explora configuraciones de actuación, presencia y operación cotidianas del Estado que tienden a permanecer normalizadas y/o ocultas. Como lo enuncia Marta Domínguez (2016),

La propuesta de investigar el Estado a escala local y cotidiana ha surgido como respuesta a la necesidad de pensarlo en términos relacionales, planteando que es a través de la interacción entre actores diversos que se da forma a órdenes estatales histórica y geográficamente específicos. Una perspectiva relacional implica evidentemente pensar que esos actores que moldean órdenes estatales —funcionarios, ciudadanos, activistas, académicos, entre otros— se constituyen como tal en el mismo proceso de conformación de estos órdenes, y por lo tanto el proceso también moldea a los actores de la contienda (p.180)

Además, lo que implica pensar al Estado en términos relacionales es tener una mirada de los procesos mediante los cuales se producen los lenguajes de gobernanza y de autoridad para lograr a ir más allá de la prosa del Estado y sus categorías. Sin embargo, “no se trata, entonces, desechar la materialidad del Estado para privilegiar el efecto del poder estatal en la sociedad, sino de desentrañar los actores, mecanismos y procesos que producen configuraciones diferentes de Estado y la sociedad” (Domínguez, 2016, p. 184).

Lo local permite confrontar las dicotomías que se presenta en el Estado en términos de legal/ilegal, derecho/beneficio, identidad/no identidad, ley/derechos, dicotomías que, siguiendo Gupta (2015), son fundamentales para comprender que lo local va más allá del espacio físico y se configura en un escenario construido a partir de procesos. Como explica Irene Piedrahita (2018),

Lo local no se entiende como un contenedor vacío, sino como un espacio a partir del cual se generan interacciones con procesos y lugares de más largo aliento [...] Una salvedad importante frente a estos enfoques es que lo local no necesariamente se concibe como lo periférico, sino que es un escenario en el que pueden rastrearse de modo concreto prácticas de estatalidad. Esto, además, no implica pensar de antemano que los lugares que suelen concebirse como la centralidad del Estado funcionen de manera coherente. Al contrario, en aquello que denominamos como centro también encontramos procesos particulares de operación del Estado y, por ende, también hay interacciones conflictivas, estratégicas o convenientes entre ciudadanos y burócratas (p.10)

Lo local, en ese orden de ideas, es un escenario propicio para comprender desde la vivencia de los sujetos aquellas formas como se experimenta al Estado cotidianamente, en este caso concreto, cómo se experimenta a través de la Ley 1448, y como ésta tiene unas manifestaciones y relaciones particulares sobre un tipo de “ciudadano” que el Estado crea, desde el campo jurídico, al nominarlo como una “víctima”. Categoría estatal que puede ser impuesta, asumida, refutada o disputada, incluso por el mismo Estado, y por las personas sobre quienes recae, y que, además, deben transar con un complejo aparato burocrático al intentar conocer, comprender y hacer efectiva la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dentro de una triada que pocas veces es fácil de descifrar: Estado, ley y derechos. Y justamente es difícil de comprender porque se encuentra

revestida de imágenes y prácticas estatales que intentan mostrar al Estado como una abstracción por fuera y por encima de las personas que actúa neutralmente.

## **Estado, ley y derechos**

Recordado el modelo “Estado en la sociedad”, propuesto por Migdal (2011), es relevante entender al Estado a través de dos niveles de análisis: uno que reconoce la dimensión corporativa y unificada del Estado que está expresada en su imagen, y uno que desmantela esta totalidad para examinar las prácticas reforzadoras y contradictorias de sus distintas partes. Y es, precisamente, a través de esa dimensión unificada que el Estado emite una manera *estándar y correcta* de hacer las cosas por medio de “[...] dispositivos clasificatorios para los sujetos como el “sexo, la edad, el estado civil, el lugar de nacimiento, el nombre y un conjunto de claves y números de registro” (Escalona, 2011, p. 50). Además, el Estado reafirma la idea mítica de soberanía, centralización y coherencia, por medio de leyes, códigos, decretos y resoluciones que enmarcan *el deber ser, lo permitido y lo legal*.

En el principio de la ley no hay más que arbitrariedad y artificiosas, la «verdad de la usurpación», la violencia sin justificación. La amnesia de génesis, producto de la habituación a la costumbre, oculta lo que se enuncia en la tautología brutal: «La ley es ley, y nada más». Quien quiera «examinar el motivo», la razón de ser, y profundizar en ella «hasta la raíz», es decir, fundamentar la ley remontándose a hasta sus inicios, como hace los filósofos, más descubrirá otra cosa que esa especie de principio de sinrazón suficiente. En el origen no hay más que costumbre, es decir, la arbitrariedad histórica de la institución histórica que se hace olvidar en tanto que el tratando de fundarse en razón mítica, con las teorías del contrato, verdaderos mitos de origen de las religiones democráticas [...], o más banalmente, naturalizándose y consiguiendo así un reconocimiento arraigado en el desconocimiento ¿Qué son nuestros principios naturales, sino nuestros principios acostumbrado? [...] (Bourdieu, 1997, p. 126-127)

Dentro de los dispositivos que reposan sobre la tautología que expone Bourdieu (1997) y sobre un reconocimiento basado en el desconocimiento se encuentra la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras / Ley 1448 de 2011. Dispositivos estatales que están diseñados dentro de un campo y un lenguaje jurídico que los impregna de una retórica de impersonalidad y neutralidad. Sin

embargo, bajo esa neutralidad lo que se busca es proyectar la ficción de una soberanía única sobre el territorio y la creación de reglas legítimas, y, por último, y no menos importante, instalar la creencia en los ciudadanos que es posible la participación en igualdad de condiciones en la vida social y política.

El Estado controla lo que Pierre Bourdieu (2000) denomina *el capital jurídico*,<sup>11</sup> que representa la objetivación y codificación del capital simbólico del Estado mediante leyes, decretos, sanciones y castigos. Este ejercicio de racionalización, que presupone la configuración de una estructura especializada para la administración de justicia, confiere: “la apariencia de un fundamento trascendental tanto a las formas históricas de la razón jurídica, como a la creencia en la visión del orden social que ellas producen” (Bourdieu, 2000, pp. 163-164).

Por tanto, la puesta en marcha de una ley y/o política pública es un actor que acciona distintos mecanismos de capitalización del propio poder estatal. Y, a su vez, la proclamación e interpretación de la ley nunca es un acto solitario, por el contrario, está dentro de una dimensión cultural donde el Estado está en disputa con otros actores por definir las representaciones de identidad social y política de los individuos. Un ejemplo de lo anterior es quién puede o no ser una “víctima del conflicto armado interno”, y, si cataloga como “víctima”, entrar en un ejercicio

---

<sup>11</sup> Pierre Bourdieu el Estado es un campo estratégico de relaciones de poder y su función es garantizar el orden en medio de la contingencia, mediante la concentración de diversos tipos de capital que dan forma al poder político del Estado.

1. El capital de la fuerza nombra la concentración de la coerción y la reafirmación de la fuerza física del Estado —a través de la Policía y el Ejército— en relación con otros Estados, actuales o potenciales, y con todos los contrapoderes o resistencias que puedan surgir en el interior.
2. El capital económico, en palabras de Bourdieu (1999), es el proceso que nombra la instauración progresiva de: “una lógica económica absolutamente específica, basada en la recaudación sin contrapartida [y en un proceso de redistribución que permite] la transformación del capital económico en capital simbólico”. La conversión del capital económico en capital simbólico, por medio de la tributación y la redistribución, está íntimamente ligada al proceso de legitimación y construcción de la nación,
3. El capital informacional presupone la creación de un aparato administrativo que tiene por función gestionar el capital coercitivo y fiscal, configurar procesos de delimitación y control de la población, y unificar a la sociedad situándose: “desde el punto de vista del todo, de la sociedad en su conjunto” (Bourdieu, 1999, p. 105). En este sentido, está íntimamente ligado al surgimiento de las burocracias y a los intentos desplegados por el campo estatal para homogeneizar a través del sistema educativo y el dispositivo simbólico de la ciudadanía.
4. El capital jurídico representa la objetivación y codificación del capital simbólico del Estado mediante leyes, decretos, sanciones y castigos. Su concentración está relacionada con la configuración y codificación de un conjunto de reglas a través de un ejercicio de racionalización que se presenta como neutral, universal y atemporal. (Alonso, 2014, p. 142-143)

de totalización estatal que clasifica a las personas según su hecho victimizante, el tiempo que ha transcurrido desde el acto, el lugar dónde sucedió, el género, la edad, etc., y a partir de su aprobación poder “acceder a los derechos” que la Ley 1448, creada por el mismo Estado, estipula son los de una “víctima”.

El derecho y la ley dan forma a prácticas que el Estado considera convenientes, legítimas y necesarias. Como afirma Bourdieu (2000), “el derecho consagra el orden establecido al consagrar una visión de este orden que es una visión de Estado, garantizada por el Estado. [...] El derecho es, sin duda, la forma por excelencia del poder simbólico de nominación que crea las cosas nombradas” (p. 197-198). En este sentido,

el poder del Estado descansa no tanto en el consenso de sus dominados, sino en las formas y órganos normativos y coercitivos del Estado, que definen y crean ciertos tipos de sujetos e identidades mientras niegan y excluyen otros. Además, el Estado lo logra no solo a través de su policía y sus ejércitos, sino a través de sus funcionarios y sus rutinas, sus procedimientos y formularios (Roseberry 1994, en Alonso, p. 147).

Si bien el Estado está en constante comunicación con las personas por medio de palabras, señales y recursos que establecen rutinas y rituales dentro y fuera del aparato burocrático. El poder del Estado en la Ley 1448 se refleja, además, desde el lenguaje del derecho en la creación de nuevas identidades: *víctima*, *persona en espera*, *persona rechazada* y *no víctima*,<sup>12</sup> categorías estatales que establecen qué clase de sujetos pueden acceder a los derechos y cuáles no. En otras palabras, desde la ley se producen y mantienen concepciones excluyentes de quién es normativamente una víctima del conflicto armado, independiente de las experiencias de dolor y trauma de los sujetos. Vale la pena preguntarse, entonces, desde dónde se ubica el Estado para definir *¿qué cuenta como una muerte lamentable y qué cuenta como una vida digna de derechos?*

De acuerdo con Judith Butler (2010), la manera cómo respondemos al dolor de los demás depende en gran parte de cómo se comunique la norma diferencial de lo humano mediante marcos visuales y discursivos que responden a normas sociales y políticas. Los marcos además

---

<sup>12</sup> En el capítulo cuatro *Siete letras que nominan, definen, reconocen o excluyen: víctima*, se profundiza sobre dichas identidades.

no solo atraviesan la “experiencia visual”, sino que también establecen sistemas de significación que están asociados a normas y categorías mediante los cuales se da el reconocimiento, sin olvidar que, dichas condiciones normativas son históricas. Para el caso de la Ley 1448 la manera como el Estado *silencia, reconoce, nombra y define* a sus ciudadanos, depende de los *marcos de reconocimiento* que previamente ha establecido en la norma jurídica, esto es, el poder simbólico de nominación que crea las cosas nombradas (Bourdieu,2000), y que define quiénes son reconocidos y tienen de derechos, a la par que desprotege y legitima la indiferencia para quienes no son reconocibles. Es por esto que, en el siguiente capítulo, a través de una revisión a la normatividad que precede a la Ley 1448 se describirán las condiciones sostenedoras de la vida (instituciones y relaciones sociales reproducibles) que por décadas han sido obstruidas y negadas para millones de personas en el país por medio de un reconocimiento parcial o incluso nulo, y una precariedad inducida políticamente que ha dejado como consecuencia cientos de personas expuestas a la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la violencia sin ninguna protección.

## Capítulo dos. Antecedentes de la Ley 1448

### Prácticas estatales: silenciar, reconocer, nombrar y definir

Los antecedentes de la Ley 1448 son un proceso largo y complejo, por lo cual, este capítulo se ha dividido en ocho partes cronológicas: 1. Naturalización de un mecanismo cotidiano de violencia, 2. Negación estatal, 3. Inicio de un reconocimiento oficial, 4. Punto central, 5. Un estado de cosas institucionales, 6. Las leyes transicionales, 7. Ley 975 de 2005, 8. Ley 1448 de 2011. El objetivo es brindar claridad y comprensión de la normatividad colombiana que se encuentra fragmentada en múltiples dispositivos estatales, y de los aspectos políticos y sociales que han marcado las prácticas de negación y/o reconocimiento que el Estado ha ejercido frente a las personas afectadas por el conflicto armado interno. Esto con el fin de reconocer tanto la imagen del Estado en el cuerpo de leyes que anteceden y dan vida a la Ley 1448, así como mostrar algunas prácticas estatales que derivan de estos dispositivos.

Es importante resaltar que el proceso político e histórico para llegar hasta la promulgación de la Ley 1448 no solo estuvo constituido por comportamientos, relaciones y decisiones políticas concretas generadas por el movimiento de víctimas, organizaciones sociales y sectores académicos. Sino, además, por leyes, decretos, resoluciones, sentencias, fallos y órdenes previas de la Corte Constitucional<sup>13</sup> que buscaban una respuesta institucional y la protección de los

---

<sup>13</sup> La Corte Constitucional es una institución de la rama judicial del Poder Público, que tiene dentro de sus funciones: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno. 6. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno. 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 8. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales. 9. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. 10. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

derechos de una población expuesta por décadas a la vulnerabilidad y la precaridad de sus vidas. Población que no siempre ha sido *percibida, reconocida y nombrada* como víctima del conflicto armado, ni como *personas afectadas por el desplazamiento forzado*— una modalidad de victimización de larga data en el país y con múltiples actores e interés involucrados en su práctica —, pues hasta hace poco tiempo, las personas desplazadas de sus lugares de origen a causa de amenazas, apropiación ilegal de sus tierras, asesinatos de familiares o conocidos, entre otros hechos, eran nombrados por el Estado como personas afectadas por asuntos económicos o por desastres naturales.

Nuestra realidad es compleja y ha estado marcada por la existencia de constantes conflictos de magnitud e intensidad variables. Aunque,

En ocasiones se ha querido presentar a Colombia como una democracia operante pero afligida por una “cultura de la violencia”, perpetua e inmutable. Nada más falso, la violencia (...) es un producto histórico: resultado de comportamientos, relaciones y decisiones políticas concretas (ICTJ, 2005, p. 3).

Es así como el conflicto armado es un proceso estructural conformado por diversas modalidades de victimización, una de las más relevantes en el país ha sido el desplazamiento forzado. Según datos recogidos por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) de los casi seis millones y medio de personas desplazadas, un poco más del cincuenta por ciento de la población desplazada son mujeres, y más de dos millones son menores de edad. Y si bien el desplazamiento es la cara más visible por la que una persona abandona su territorio en contra de su voluntad y emprende un camino de incertidumbre que, muchas veces, termina en un diálogo con el Estado en busca de reparación, *detrás de esa cara visible existen múltiples modalidades de violencia que han sido y son parte del conflicto armado en Colombia*. El desplazamiento forzado más que causa es consecuencia para quienes soportan despojo de tierras, asesinato de familiares, vecinos o amigos, torturas, desaparición forzada, masacres, combates armados, amenazas directas e indirectas, violencias y agresiones sexuales y de género, así como reclutamiento forzado. Es consecuencia de disputas entre diferentes grupos armados legales e ilegales, de la expansión para colonizar nuevos territorios por parte de estos grupos, de intereses políticos y económicos que ocultan desplazamientos individuales y colectivos, de intereses ilegales como el narcotráfico y la

minería, y de intereses *legales* como los proyectos mineros, energéticos, ganaderos y agroindustriales.<sup>14</sup>

Si bien el desplazamiento forzado y sus consecuencias tienen sus raíces desde la época de la colonización y la independencia a través de los procesos de éxodo y destierro (CNMH, 2015), desde mediados del siglo XX y comienzos del siglo XXI el desplazamiento forzado ha sido un fenómeno continuo, complejo y vigente en el contexto colombiano. Por esta razón, es importante conocer el tratamiento estatal de este fenómeno para comprender cómo su negación y posterior reconocimiento por medio de políticas públicas, ha generado prácticas particulares frente al Estado en funcionarios y ciudadanos que le permiten a unos y otros hacer legible o ilegible el Estado de cara a los derechos y expectativas de quienes por varias décadas han estado desprotegidos por la naturalización de este delito. Además, y muy importante, estas políticas públicas abrieron camino para que años más tarde se creara la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

A través de leyes, proyectos y programas que diseña el Estado para su funcionamiento, se crea una imagen de estructura sólida, en especial, cuando es recibido por medio de un discurso reiterativo sobre la atención y protección que el Estado Social de Derecho colombiano debe garantizar a sus ciudadanos, en particular, si estos se han visto afectados por décadas a causa del conflicto armado interno del país.

El Estado colombiano, y en general los Estados, desde el relato oficial han tenido una *coherencia mítica* que los muestra como el resultado de un proceso «unificado y homogéneo para los grupos y los actores sociales concretos». Sin embargo, recordando a Migdal (2011), el Estado más que un ente homogéneo es un campo formado por dos elementos centrales: imagen y prácticas que, en su interacción, inciden en la acción del Estado y de la sociedad misma, y pueden consolidar o debilitar la imagen autónoma, unificada y centralizada que el Estado construye de sí mismo.

---

<sup>14</sup> Tal como muestran algunas investigaciones hechas por entidades como el CNMH, hay una relación entre algunos proyectos agroindustriales y el desarrollo y profundización del conflicto armado. De ahí que se ponga entre cursiva la palabra “legales” debido a que en varios casos se ha demostrado la relación de aprobación, financiamiento y auspicio de grupos del conflicto armado y empresarios, hacendados y ganaderos.

La imagen descrita en documentos como leyes, decretos, fallos y sentencias, conversa de múltiples maneras con los funcionarios del Estado y ciudadanos que se acercan a las diferentes instituciones en búsqueda de esa mítica y simbólica figura del Estado Social de Derecho colombiano. Sin embargo, ¿qué sucede cuando un Estado por más de cuatro décadas invisibiliza el desplazamiento forzado y los problemas, que más tarde, derivaron del narcotráfico y agravaron los ataques a su población civil? ¿Qué pasa cuando no existen políticas públicas para comprender, interpretar y atender a quienes se veían afectados por estos hechos? ¿Qué pasa cuando en un Estado se declara por la Corte Constitucional un estado de cosas inconstitucional?

El Estado colombiano dentro de su imagen impoluta negó por más de cuatro décadas la existencia de fracturas al interior de sus órdenes y territorios administrados. No fue sino hasta principios de los años noventa cuando aparece la categoría de desplazado interno en el país, lo que permitió, más tarde, hablar de la relación entre desplazamiento forzado y conflicto armado interno. Si bien para ese momento no se había reconocido oficialmente la existencia del conflicto armado en Colombia y, mucho menos, se había pensado en una ley para las víctimas, los incipientes programas y estrategias políticas que se crearon en los años noventa y dos mil, así como las leyes 387 de 1997 y la 975 de 2005, sentaron bases para la promulgación de la Ley 1448 de 2011. Y aunque esta última es de carácter temporal, no contradice ni deroga la reglamentación existente sobre reparación a personas identificadas como víctimas desplazadas o víctimas del conflicto armado, por el contrario, son complementarias.

## **Naturalización de un mecanismo cotidiano de violencia**

El desplazamiento forzado, para ubicarlo en el marco del conflicto armado interno colombiano, tiene sus antecedentes en la época de La Violencia<sup>15</sup> (1948-1958). Aunque en ese tiempo no se llevaba un registro de las personas que emigraban a causa del desalojo forzado de la tierra, se

---

<sup>15</sup> Durante el periodo de La Violencia en medio del caos nacional y una prolongada crisis de gobernabilidad —hubo cuatro cambios de gobierno—, se desata una brutal guerra promovida tanto por conservadores como por movimientos liberales y comunistas. La violencia se intensificó principalmente en las zonas rurales, donde se produjeron enfrentamientos entre grupos de autodefensa campesinos, denominados “chulos”, y civiles armados patrocinados por el Estado bajo políticas represivas contra el comunismo, conocidos como los “chulavitas”. A pesar de lo anterior, no existe consenso sobre el número de víctimas fatales producto de diferentes manifestaciones que afectaron la vida, la integridad física, psicológica y los bienes de centenares de miles de colombianos (CNMH, 2015, p.41).

estima que entre 1946 y 1966 cerca de dos millones de personas tuvieron que irse de sus lugares de origen y nunca retornaron (Rodríguez, 2009). Las personas desplazadas y despojadas se convirtieron en migrantes en zonas de colonizaciones espontáneas o habitantes de las zonas de miseria de las principales ciudades del país.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) señala que el desplazamiento forzado creció con mayor intensidad desde mediados de la década de los noventa, particularmente desde 1995.<sup>16</sup> Como indica el sociólogo Daniel Pécaut (1997), durante esta época hubo un agravamiento del conflicto armado relacionado con el paramilitarismo,<sup>17</sup> y la presencia de unos recursos financieros provenientes del tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión; como resultado entre 1997 y 2004 fueron desplazadas 2'564.583 personas (CNMH, 2015). En otras palabras, no son simples *desplazados de la violencia*, por el contrario, son personas afectadas por un proceso estructural de relaciones y decisiones de grupos armados y élites políticas, económicas y militares que han trastocado la dinámica de vida y sustento de cientos de familias en el país. “El desplazamiento forzado ha resultado funcional a intereses rentistas que se han beneficiado de modelos de desarrollo que han ignorado los efectos de la guerra, y que, al hacerlo, han tenido un efecto excluyente, inequitativo, concentrador y discriminatorio” (CNMH, 2015, p. 28).

Los desplazamientos han sido principalmente individuales dentro y fuera del territorio nacional. Sin embargo, con el recrudecimiento del conflicto armado en los noventa, se intensificaron los desplazamientos masivos de las poblaciones. Desde finales de 1996 comenzaron a presentarse éxodos masivos en varias zonas del país, especialmente en los departamentos de Antioquia, Cesar y Chocó (CONPES 2924 de 1997), lo cual alertó al Estado y mostró que, en efecto, el desplazamiento forzado era una realidad en el país desde hace ya varias décadas.

---

<sup>16</sup> A partir de este año, se registró un crecimiento exorbitante hasta 2002 –año en el que alcanzó el máximo histórico registrado–, seguido por una tendencia inestable y cambiante desde 2003, con significativos recrudecimientos en los años 2007 y 2011 (CNMH, 2015, p.56).

<sup>17</sup> Los grupos paramilitares, gozaban de plena legalidad como estrategia contrainsurgente, y cometieron graves hechos de violencia como asesinatos selectivos de carácter político, desapariciones forzadas y masacres especialmente de campesinos. Además de ser defensores de grandes terratenientes, ganaderos y empresarios pasaron a ser defensores de narcotraficantes (ICTJ, 2005).

## Negación estatal

En los años noventa “la gravedad y magnitud del desplazamiento forzado contrastaban con la posición política del gobierno —que atribuían el problema a razones exclusivamente económicas o a desastres naturales—, sin reconocer la contribución del conflicto armado en este fenómeno” (Rodríguez y Rodríguez, 2010). Sin olvidar la contribución del narcotráfico,<sup>18</sup> con el cultivo, manufactura, distribución y venta que “desató nuevas manifestaciones de violencia socioeconómica y constituyó un factor decisivo en la evolución del conflicto armado interno” (CNMH, 2015, p. 63).

En la presidencia de César Gaviria Trujillo (1990-1994), las alusiones al desplazamiento interno estaban limitadas a ciertas voces de alarma, expresadas por grupos de investigadores y defensores de Derechos Humanos que hacían eco de las nuevas categorías que se consolidaban en la comunidad internacional, con el objetivo de introducir el desplazamiento interno en el campo político y jurídico colombiano. Pero hubo una fuerte resistencia de parte del gobierno neoliberal de Gaviria a la introducción de tales nociones, pues su enfoque estaba en la aprobación de un paquete de leyes tendientes a cambiar el modelo de desarrollo. Pasando de un Estado regulador de la economía y prestador de servicios a la llamada apertura económica con mayor presencia del mercado.<sup>19</sup> Además, “el gobierno era resistente a la introducción del

---

<sup>18</sup>A comienzos de los años ochenta la violencia asociada a este fenómeno, que en un principio se circunscribía al universo de los propios narcotraficantes y se caracterizaba por la permisividad del Estado, evolucionó aceleradamente cuando los carteles entablaron relaciones instrumentales con los diferentes actores armados, convirtiéndose en el combustible de la guerra y permeando la vida política del país. Así, comenzó “una nueva forma de guerra en Colombia, superpuesta y en ocasiones confundida con la que ya se libraba entre gobierno y grupos guerrilleros, y que habría de dar un enorme auge a los grupos paramilitares, quienes además de ser defensores de grandes terratenientes, ganaderos y empresarios pasaron a ser defensores de narcotraficantes” (ICJ, 2005, página 9). Los narcotraficantes que financiaban los ejércitos paramilitares estaban a la vez involucrados en la compra masiva y el robo de tierras para ocultar el lavado de activos, ejercer el control territorial para el tráfico de drogas y demostrar su riqueza a través de extensas haciendas ganaderas y proyectos agroindustriales, en particular en grandes cultivos de palma africana. Así, la colonización de tierras agrícolas, que se había dado de la mano de campesinos en busca de tierras propias, se dio de nuevo de la mano de narcotraficantes y especuladores que sacaron provecho de la guerra (Lemaitre, 2019).

<sup>19</sup> Con el gobierno de César Gaviria se expidieron leyes para la desregularización del sistema financiero (Ley 45 de 1990), se realizó una reforma tributaria que amplió y desgravó la importación de bienes, se redujo los impuestos a las empresas, se reglamentó la repatriación de capitales, se estimuló el mercado accionario eliminando impuestos de las ganancias (Ley 49 de 1990), se liberó del control gubernamental el mercado de divisas o monedas extranjeras (ley 9 de 1991) y se privatizaron los puertos (Ley de 1991). (Lemaitre, 2016)

Hubo otras grandes reformas que impactaron y siguen impactando el mercado laboral y la vida de los trabajadores, en especial la privatización parcial del sistema de salud (Ley 100 de 1993) y, la reforma laboral (Ley 50 de 1990) que permitió nuevas formas de contratación laboral con menos protección y garantías para los trabajadores colombianos.

concepto de desplazamiento interno (...), por el temor de ver restringida su soberanía al admitir que venía desarrollando un proceso que comportaba graves violaciones a los Derechos Humanos” (Vidal, 2007, p.173-75).

No obstante, a pesar de la resistencia del gobierno de Gaviria, varios eventos políticos<sup>20</sup> internacionales confluyeron en la aparición de la categoría de desplazado interno en el país, como fueron los conceptos emitidos por la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno de las Américas (CPDIA) que se articularon, en esa época, con la acción política de las organizaciones no gubernamentales (ONG) colombianas que contaban con una extensa tradición de activismo en torno al seguimiento de los Derechos Humanos. Se propició, entonces, el uso de la categoría internacional de desplazamiento interno, agregándole elementos conceptuales de vinculación con el conflicto armado, y la evidencia de graves violaciones de los Derechos Humanos como mecanismo de presión sobre el Estado.

A pesar de los avances que se dieron en la inserción de la categoría de desplazamiento, las acciones de atención humanitaria dadas a las personas desplazadas estaban dentro del marco normativo de atención a las víctimas del terrorismo, y de los desastres naturales por medio del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, y las entidades públicas del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (CONPES 2804, 1995). En otras palabras, no había un marco legal y político que tuviera como eje central la solución a un problema que requería más que una ayuda humanitaria a través de elementos de aseo, cocina y alimentos no perecederos. La precariedad inducida de sus vidas a través de la quiebra de sus redes de apoyo, de sus sustentos económicos y del desarraigo de sus territorios, era una condición que políticamente podía tener cambios, sin embargo, para esta época la desregularización de la economía era la llave dorada del Gobierno.

---

<sup>20</sup> Dos de los eventos que tuvieron mayor importancia fueron:

1. Los conceptos emitidos por la Consulta permanente sobre desplazamiento Interno de las Américas (CPDIA), pues después de los acuerdos de paz en el contexto de los conflictos armados centroamericanos, el tema de los desplazados internos había adquirido dimensiones de una crisis grave. Una comisión de la CPDIA visitó Colombia a comienzos de los noventa y sugirió al gobierno, mediante un memorando reservado, una serie de medidas para el tratamiento del desplazamiento.
2. La visita al país en 1994 del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Desplazados Internos, quien produjo un informe en el que decía que el reconocimiento del desplazamiento interno era un tema de competencia soberana del Estado Colombiano (Vidal, 2007).

Por otro lado, durante la presidencia de Gaviria se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que se instaló en marzo de 1991. El 4 de Julio siguiente se promulgó una nueva carta política de Colombia. De tal forma que la nueva Constitución se creó en medio de un panorama de violencia social y política, junto a la idea de consolidar instituciones democráticas. Como indica Julieta Lemaitre “(...) la paradoja colombiana: la tensión entre la persistencia de las armas y las leyes como medios de ordenar la sociedad, dirimir los conflictos y generar grandes transformaciones” (2016 p. 6). Si bien la Constitución de 1991 trajo el fortalecimiento de la Carta de derechos y de sus mecanismos de defensa, en especial la tutela, y se crearon nuevas instituciones importantes como la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo que permitieron que las personas pudieran reclamar derechos, el Estado siguió con enormes dificultades para mantener el orden público y garantizar las promesas mínimas de una vida digna y de respeto de los derechos humanos de un Estado Social de Derecho.

Ni la corrupción, ni el desplazamiento forzado, ni la precarización de la vida eran producto de deficientes instituciones democráticas, más derechos y más democracia no se tradujeron en una vida digna.

### **Inicio de un reconocimiento oficial por parte del Gobierno nacional**

Durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) se empezaron a abordar de forma estratégica problemáticas del conflicto armado que, hasta ese momento, no eran nombradas desde la administración, y su atención fue uno de los principales objetivos de política del gobierno. Así, el desplazamiento:

Pasó de verse como una amenaza a la soberanía estatal a entenderse como un mecanismo de fortalecimiento gubernamental en medio del conflicto armado. El gobierno descubriría las ventajas políticas de convertirse en agente y beneficiario del sistema internacional (...) a través de la incorporación de un concepto jurídicamente delimitado de desplazamiento interno (Vidal, 2007, p. 175).

Que el desplazamiento pasara a entenderse como un mecanismo de fortalecimiento estatal, permitió que en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 existiera un componente denominado *Justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana*, que tenía como norte la modernización de la justicia y la garantía de los derechos humanos. Asimismo, se pretendió desarrollar instrumentos legales y programas de atención y protección, así como un seguimiento sistemático a la situación de derechos consagrados en la Constitución. Y la incorporación al ordenamiento jurídico colombiano de las disposiciones internacionales de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Esta política con un fuerte enfoque social tenía la intención, por parte del gobierno, de obtener mayor legitimidad internacional (Vidal, 2007; Rodríguez y Rodríguez, 2010).

En 1995 el Gobierno reconoció que el desplazamiento estaba ligado a la violencia y que, además, era un tema humanitario urgente que requería la elaboración de una propuesta política. Tal reconocimiento estuvo ligado a que en ese año el éxodo de personas se volvió un problema de orden nacional que exigía respuesta del Estado, la práctica de negación que el gobierno anterior había tenido no era posible de sostener por más tiempo, pues las cifras de personas desplazadas comenzaron a visibilizarse en el registro oficial (CNMH, 2015).<sup>21</sup>

A través del documento CONPES 2804 de 1995 del Consejo Nacional de Política Social y Económica,<sup>22</sup> se aprobó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este incluía estrategias de prevención del desplazamiento, de atención inmediata a la emergencia, de consolidación y estabilización socioeconómica, de atención social en las áreas de educación, salud, vivienda y empleo, así como programas de divulgación e investigación (CONPES 2804, 1995).

---

<sup>21</sup> Sin embargo, las cifras oficiales no dan cuenta del gran impacto que tuvo la vinculación de civiles al conflicto armado –a través del mecanismo legal de las Convivir– en el desplazamiento de la población, especialmente a partir del año 1991 (CNMH, 2015, p.80).

<sup>22</sup> Consejo Nacional de Política Social y Económica –CONPES– fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. El Departamento Nacional de Planeación –DNP– realiza la secretaria técnica del CONPES, y por lo tanto es, la entidad, encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir.

Si bien con el CONPES 2804 el desplazamiento adquirió por primera vez una dimensión social y política en el discurso oficial, hubo un alto grado de improvisación<sup>23</sup> en el diagnóstico y la atención de las personas afectadas, debido a la precaria ejecución de las estrategias y programas de la agenda de la política gubernamental. Dos años después, el Gobierno en un nuevo documento, CONPES 2924 de 1997, expuso los problemas de la gestión de la política pública que habían impedido el funcionamiento del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Entre los problemas expuestos se mencionan:

- Dificultades de gestión y coordinación interinstitucional.
- Dificultades de información y de carácter financiero.
- Poco compromiso de las entidades con la política pública.
- Las acciones de la Dirección para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior no estaban articuladas a un plan integral, y se debían concentrar en resolver lo relativo a la atención humanitaria de emergencia.
- Las acciones para la estabilización socio-económica, el retorno voluntario o la reubicación de las familias y personas desplazadas eran pocas y muy puntuales (CONPES 2924, 1997, p.4).

La relevancia de describir cuáles eran los problemas en la gestión pública para ese momento, radica en que veintitrés años después están vigentes las mismas falencias del Estado Colombiano para ejecutar su materialidad, de forma efectiva, a través de las políticas públicas. Leer en los informes de gestión y balance de las políticas públicas de 1997 y 2019 los mismos puntos de quiebre de gestión, coordinación y financiación en los programas de atención. Se traduce en incertidumbre a las soluciones entregadas a las personas, en ambigüedad en los objetivos públicos, y en una aparente ausencia de control por parte del Estado.

La incertidumbre se traduce, a su vez, en el argot cotidiano de quienes dialogan con el Estado en frases como: “Uno no entiende eso: que lleve un papel, pero que le falto otro”, “el Estado

---

<sup>23</sup> Entre otras cosas, por falta de sistemas de información oficiales. El reconocimiento del desplazamiento forzado se realizó “sin tener aún cifras oficiales de la expansión y dinámicas regionales o locales de la problemática. La cifra de 600.000 personas desplazadas entre 1984 y 1995 que aparece en el Conpes 2804, proviene de fuentes externas al gobierno, en particular del documento pionero de la Conferencia Episcopal Colombiana (1995) (Jaramillo, 2007, p. 322).

siempre llega tarde”, “Acá la ayuda del Estado no llega”. Como indica Lina Buchely (2014), el Estado se imagina como un ente abstracto y poderoso, encargado de entregar derechos y prerrogativas para protegernos de sus propios abusos. Pese a ello, las experiencias cotidianas con lo público contradicen el guion liberal: el Estado es abusivo, corrupto y desorganizado.<sup>24</sup>

Aun cuando el Estado es imaginado como un aparato perfectamente coordinado, en realidad el Estado es un conjunto de procesos, prácticas y materiales que aparecen en la vida cotidiana de los ciudadanos. Así, la categoría de desplazado nombraba un sujeto de asistencia, más no un sujeto de derechos, y las personas eran entendidas y atendidas como “ciudadanos beneficiados” de los programas sociales, cuando son todo lo contrario, son personas a las que sus derechos les fueron vulnerados, personas con las que el Estado tenía y tiene la responsabilidad de garantizar el acceso a una vida digna. Sin embargo, la retórica oficial se centraba en la idea de la estabilización económica y del retorno como ejes de una problemática puntal y regional que involucra *un tipo específico de habitante del país*: un habitante forzado a dejar su modo de producción rural, y, por tanto, se le debía proporcionar una ayuda humanitaria. Y, en caso mayor, una ayuda económica para emprender un nuevo proyecto de producción que le permitiera salir de su condición temporal de desplazado.

Esa condición temporal enmascaraba los hechos y las experiencias particulares de múltiples individuos, sus experiencias eran cubiertas por conceptos jurídicos que les atribuían una serie de elementos universales/homogéneos controlados por el Estado de acuerdo con los intereses y la agenda política de cada administración. Omitiendo las causas estructurales de tipo político, económico y militar del desplazamiento, del uso arbitrario de la fuerza pública y de los procesos de despojo resultado de la lucha por la tierra en el marco de una estructura agraria obsoleta y gamonal.

---

<sup>24</sup> Un análisis similar puede verse en el trabajo de Auyero (2013) en el que describe los efectos de la espera en la actuación cotidiana del Estado. Aunque en apariencia el Estado se presenta como coherente y ordenado, las filas, los trámites y las relaciones burocráticas que describe el sociólogo argentino, dan cuenta de que su práctica es más caótica y menos técnica de lo que se dice.

## Punto central

En la segunda mitad de los años noventa, recordando a Daniel Pécaut (1997), hubo un agravamiento del conflicto armado relacionado con la emergencia del paramilitarismo, y la presencia de unos recursos financieros provenientes del tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión. El año de 1997 dio paso a lo que “podría denominarse *el gran éxodo forzado en la Colombia contemporánea*” (CNMH, 2015, p. 83), a causa de la violencia armada, sociopolítica y económica que estaba escalando en todo el país.

A partir de este momento, los documentos CONPES 2804 y 2904, antes mencionados, con sus falencias y demás, sentaron las bases de la política pública de atención a la población desplazada, y se presentaron tres proyectos de ley sobre desplazamiento interno por la violencia. El resultado final fue la Ley 387 de 1997,<sup>25</sup> que proponía medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. Además, por primera vez, el Estado habló a través de los artículos 19 y 27 de las tierras que las personas desplazadas dejaban forzosamente atrás.<sup>26</sup> El Centro Nacional de Memoria Histórica señala que la Ley 387 se “convirtió en el paradigma normativo por antonomasia en cuanto a la atención y protección a la población desplazada por la violencia” (2015, p. 83).

En los años siguientes, para poner en marcha la ley, el Gobierno expidió una serie de decretos reglamentarios (Decreto 173 de 1998, Decreto 501 de 1998, Decreto 489 de 1999) que impulsaban políticas públicas en torno a la adopción del Plan Nacional y del Fondo Nacional

---

<sup>25</sup> La Ley 387, en su primer artículo, establece que es desplazada: “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

<sup>26</sup> Sin embargo, no fue sino hasta el año 2001 con el Decreto 2007 de 2001 que se reglamentó el artículo 19.1, que le asignaba al INCORA llevar un registro de los predios abandonados por las personas desplazadas por la violencia e informar a las autoridades competente para que dichos predios no fueran enajenados o transferidos a otras personas en contra de la voluntad de los titulares.

El Decreto 2007 desarrolló un conjunto de instrumentos y procedimientos tanto de carácter técnico como jurídico que le permitiera a los desplazados, bien sea por ruta individual o por desplazamiento colectivos, proteger la relación jurídica de los predios despojados o abandonados en su calidad de propietario, poseedor u ocupante.

para la Atención Integral a la Población Desplazada. Sin embargo, la implementación y ejecución de la ley y sus ejes estructurales fue limitada (Rodríguez, 2010; Vidal 2007).

El Gobierno, hasta ese momento, había adoptado institucionalmente el concepto de desplazamiento forzado con aparentes estrategias para su atención, protección y prevención, pero la coordinación de múltiples entidades a nivel territorial y nacional era dispersa o inexistente.<sup>27</sup> Además, las personas desplazadas eran reconocidas como sujetos protegidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH),<sup>28</sup> lo cual significaba que no eran reconocidos como un sujeto especial de derechos. En sentencias proferidas más adelante, la Corte Constitucional se alejó de esa interpretación para constituir *al desplazado como un sujeto de derechos que requiere un tratamiento especial*, acercándose así al desarrollo de la doctrina internacional de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Vidal, 2007). No obstante, la “condición de desplazado” continuó siendo enunciada desde las políticas públicas como una condición pasajera que le permitía al gobierno regular el comienzo y la finalización del desplazado.

Cuando una persona llegaba a los cordones de miseria de las principales ciudades del país tratando de salvar su vida, recibía una ayuda humanitaria que podía ser en forma de comida, materiales de aseo o subsidios para pagar alquileres. Además de eso, a veces, recibía una ayuda económica para emprender un nuevo proyecto productivo que, la mayoría de las veces, era destinado por las familias para poder paliar el hambre. Tras recibir estas “ayudas estatales” las personas hacían parte de la cifra de quienes habían superado el desplazamiento forzado. El Estado, a través de medidas y límites temporales, fijaba una nueva identidad jurídica que hacía que los derechos y obligaciones estatales se percibieran como una *ayuda o beneficio* en un

---

<sup>27</sup> La falta de coordinación de múltiples entidades aún persiste, y es identificada por los mismos funcionarios estatales como una falla estructural de los diferentes programas y planes que tiene el Estado frente a la Ley 1448

<sup>28</sup> “El derecho internacional humanitario, denominado también derecho de los conflictos armados o derecho de la guerra, se compone de normas cuya finalidad es, en tiempo de guerra, proteger a las personas que no participan, o que ya no participan, en las hostilidades, y limitar los métodos y medios de hacer la guerra. Los principales instrumentos de derecho humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977. Los *Convenios de Ginebra* protegen a las personas siguientes: militares heridos, enfermos y náufragos (Convenios I y II), prisioneros de guerra (III Convenio), población civil, en particular, en territorio enemigo y en territorios ocupados (IV Convenio).

El derecho humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, aunque son dos ramas distintas del derecho internacional público, tienen una finalidad común: la protección del ser humano. El derecho humanitario protege los derechos humanos fundamentales en situaciones extremas, como son los conflictos armados” (Lavoyer, 1995)

panorama nacional de desigualdades políticas y económicas de largo alcance que estructuraban la vida cotidiana de cientos de personas.

Por tanto, para el período entre 1994 y 1998, lo que se había creado era el *desplazamiento como elemento discursivo* del gobierno que le permitía,

Desde la perspectiva internacional mostrar la ilusión que el Estado colombiano estaba cumpliendo con sus obligaciones con una población vulnerable frente a una comunidad internacional. La estrategia de invertir recursos en la protección y la atención de la población desplazada producía grandes réditos en términos de la imagen responsable del gobierno, y la utilización hábil del discurso de los derechos permitía ganar gobernabilidad interna y respeto externo, sin modificar las situaciones de hecho (Vidal, 2007 p. 195).

La brecha entre la demanda de derechos por parte de las personas afectadas por el conflicto armado y desplazamiento forzado, y los programas estatales efectivos aumentaban cada día.<sup>29</sup>

Más adelante, en la presidencia de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), dentro de su plan de desarrollo *Cambio para construir la paz*, se planteó la solución al conflicto armado interno mediante un proceso de negociación,<sup>30</sup> propuesta que fue aceptada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). El inicio del proceso se dio el 14 de octubre de 1998.

Posteriormente, en 1999 los gobiernos de Colombia y Estados Unidos (presidencia de Bill Clinton 1993-2001), estructuraron el denominado *Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*.<sup>31</sup> Si bien al inicio se postuló como un plan integral

---

<sup>29</sup> La Corte Constitucional señala que los informes que ha revisado acerca de la Ley 387, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada. Tales resultados pueden analizarse de acuerdo a los datos acerca de la cobertura de cada uno de los componentes de la atención, y el grado de satisfacción de la población desplazada.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025, Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero 2004.

<sup>30</sup> Como parte del proceso de negociación, el 14 de octubre de 1998, el presidente Pastrana, mediante la Resolución Número 85: 1) declaró el inicio de un proceso de paz; 2) reconoció el carácter político de las FARC, y 3) estableció una zona desmilitarizada, conocida como zona de distensión, que comprendía varios municipios de los departamentos del Meta y Caquetá.

<sup>31</sup> En este plan se planteó que al narcotráfico como la fuente estructural del conflicto nacional: “No cabe duda que Colombia padece de los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder, una falta de confianza en la capacidad de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la

de paz, destinado a superar el conflicto colombiano, su versión final fue reorientada bajo auspicios de Estados Unidos, para transformarse en una estrategia militar de contrainsurgencia y antinarcótica (CNMH, 2016). Es decir, la idea de prosperidad se basó en la idea de fortalecer la seguridad, puesto que, el principal factor que amenazaba la construcción del Estado y “el buen gobierno” era el narcotráfico. Para la inversión extranjera había que generar “instituciones democráticas” en países “conflictivos”, como apunta Guevara (2015),

(...) se dejó en un segundo plano el diálogo local, el consenso con los grupos sociales de base y las problemáticas a nivel micro generadoras de conflicto, para dar prelación a un modelo de construcción de Estado acorde con un consenso negociado con aliados que se identificaran como enemigos del narcotráfico (p.70)

Mientras se adelantaban las negociaciones de paz con la guerrilla, y se buscaba ayuda internacional por medio de proyectar la imagen de un Estado en vía de ser “seguro y democrático” apto para recibir inversiones extranjeras, pero con un panorama nacional donde crecía el número de vidas y personas afectadas por el conflicto armado y el desplazamiento cada semana<sup>32</sup>. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social, mediante el CONPES 3057 de 1999, aprobaron un “nuevo” plan de acción para la prevención y atención de desplazamiento forzado. Este tenía los mismos componentes de planes anteriores: prevención, atención humanitaria, retorno, reubicación y estabilización socioeconómica<sup>33</sup>. Además, también tuvo las mismas fallas de los planes anteriores:

- Dispersión de competencias de las entidades públicas involucradas.
- Ausencia de un sistema de seguimiento que permitiera definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas.

---

seguridad; una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno; y corrupción en la conducta de los sectores público y privado. Todo esto ha sido fomentado y agravado por los desestabilizadores efectos del narcotráfico” (Presidencia de la República, 2000, en Guevara, 2015, p.72).

<sup>32</sup> El paramilitarismo tuvo un crecimiento sin precedentes, que consolidó su proyecto criminal, y disputó seriamente la hegemonía que tenían diversos grupos guerrilleros. Como parte de la estrategia de expansión y reconfiguración territorial. En respuesta a la expansión paramilitar, y con el objetivo de disputar el control de posiciones estratégicas para la economía cocalera, los grupos guerrilleros aumentaron la acción violenta como estrategia de retaliación y castigo a la población civil (CNMH, 2015).

<sup>33</sup> Colombia. CONPES 3057. (1999). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Ministerio del Interior – Red de la Solidaridad Social DNP: UPRU. Santafé de Bogotá, D.C., 10 de noviembre de 1999.

- Concentración de actividades en las instituciones del Estado que impedía articular y complementar sus acciones con las de ONG y agencias internacionales.
- Deficiencias en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana
- Falta de equidad en la distribución de recursos entre las regiones.<sup>34</sup>

Lo que dejaba como resultado una asimetría en los alcances reales y efectivos de la respuesta institucional. Por lo que la Corte Constitucional tomó el liderazgo en la proposición de garantías jurídicas para los desplazados, en la recepción del Derecho Internacional y en la presión sobre el poder ejecutivo para que se desarrollaran de manera afectiva los mandatos establecidos en el cúmulo de normas producidas (Vidal, 2007).

En el 2000 la Corte Constitucional, mediante la Sentencia de Unificación 1150,<sup>35</sup> *estableció que el desplazamiento forzado constituye una violación múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales, cuya responsabilidad corresponde al Estado por no haber impedido el desplazamiento, y su responsabilidad es brindar atención a los desplazados.*<sup>36</sup> Siguiendo a Julieta Lemaitre (2019),

El Estado, entendido como la democracia constitucional y las múltiples agencias conformadas para asistir a las víctimas del conflicto armado y garantizar sus derechos constitucionales, siempre llega tarde. Llega tarde, por supuesto, al llegar después del desplazamiento, y después de las grandes violaciones de derechos humanos por parte de diversos actores armados (p. 22)

E incluso cuando existe una sentencia que obliga al Estado a responder frente a quienes por años han sido vulnerados, el Estado sigue llegando tarde. A pesar de la Unificación 1150 y de los mecanismos de política pública adoptados por el Gobierno nacional, para el 2004 las políticas

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> La sentencia 1150, también, forzó al gobierno a emitir en un paquete de medidas legislativas y de políticas que se materializaron en el Decreto 2569 de 2000 que reglamentó de manera integral la Ley 387 de 1997. En ese mismo año, también, entró en vigencia la Ley 589 de 2000, que modificó el Código Penal y tipificó como delito el desplazamiento forzado (Artículo 284-A), el genocidio, la desaparición forzada y la tortura. Un año más tarde por medio del Decreto 2007 de 2001<sup>35</sup>, el Gobierno diseñó mecanismo inicial para proteger las tierras de la población desplazada.

<sup>36</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-1150, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, 30 de agosto 2000.

públicas no lograban contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad. En Colombia todo cambia para que no cambie: nuevas leyes, nuevos decretos y sentencias que “prometían” el cambio anhelado y “juraban” corregir los errores pasados. Sin embargo, fueron mecanismos jurídicos que no modificaron ni aseguraron el goce efectivo de los derechos constitucionales, como tampoco la superación de las condiciones estructurales que ocasionaban, y continúan ocasionando la violación de tales derechos.

## **Un estado de cosas inconstitucional**

La Corte Constitucional declaró, por medio de la Sentencia T-025 del 22 enero de 2004, el estado de cosas inconstitucional<sup>37</sup>, al comprobar la vulneración generalizada de una multiplicidad de derechos constitucionales y la prolongada omisión del Estado por garantizar esos derechos.

En la sentencia se analizaron 108 expedientes de tutelas pertenecientes a 1150 núcleos familiares con un promedio de cuatro (4) personas por núcleo, y “compuestos principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas”.<sup>38</sup> El problema jurídico de la tutela se centraba en la falta de atención por parte de las autoridades competentes que prestan los servicios de ayuda humanitaria, como son: la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social (hoy

---

<sup>37</sup> Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
3. La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
5. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025, Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero 2004. P 61-63

<sup>38</sup> *Ibíd.* P. 24

Ministerio de Protección Social), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, así como contra varias administraciones municipales y departamentales.<sup>39</sup>

En la Sentencia T-025 puede leerse que:

por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños. Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla (...). Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia.<sup>40</sup>

A menudo cuando se lee sobre las vidas que pasan por una vulnerabilidad extrema se hace a través de cifras, las cuales parecen interminables. Los números se pasan con rapidez porque son tantas personas que, para quienes nunca hemos estado en esa posición social, es imposible comprender la magnitud de quienes no pueden acceder a una vida digna. La precaridad a la que son sometidos a veces se lee como: “mala suerte; estaba en el lugar equivocado; le tocaba; dios sabe cómo hace sus cosas”, pero no es reconocida como una condición impuesta políticamente. Sus vidas son precarizadas al quebrar sus redes sociales, familiares, económicas y de apoyo, quedando más expuestos a los daños, la exclusión, la violencia y la muerte.

La precaridad, siguiendo a Judit Butler (2010), es una condición diferenciada en su distribución que hace más vulnerables a las personas frente a ciertos escenarios como la pobreza, el hambre, enfermedades y desplazamientos, al no contar con mecanismos de protección eficientes por una

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> *Ibíd.* P. 24

distribución radicalmente desigual de la riqueza y unas maneras diferenciales de exponer a ciertas poblaciones a una mayor violencia. Si bien para Butler (2017), la precaridad es una categoría que engloba a “mujeres, *queers* y personas transgénero, a los pobres, los discapacitados y los apátridas, pero también a las minorías religiosas y raciales” (p.63); habría que continuar la lista, señalando que también envuelve a hombres, niños, jóvenes que no pueden acceder a la salud, el estudio, el empleo, envuelve a las personas marginadas por la lógica de un sistema estatal y económico en el que la vida y el cuidado del otro no está en el centro de las discusiones y debates. La salud, la protección, la seguridad social, la educación y la vivienda pasan por una política neoliberal, en la que sólo algunos sectores de la población pueden acceder a dichos *servicios*; aquellos que no pueden asumir su propia *responsabilidad de autonomía económica* quedan descartados de toda posibilidad de una vida digna.

La Corte Constitucional señaló, además, que la omisión de los derechos a la población desplazada no era imputable a una sola persona o entidad, sino que respondía a factores estructurales e instruccionales del Estado.<sup>41</sup> Y enunció que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existían problemas graves relacionados con la capacidad institucional del Estado para proteger los derechos, y que dichos problemas habían sido señalados por entidades gubernamentales y particulares desde los inicios de la política pública, sin haber tenido solución. Como apunta con gran agudeza Butler (2010),

La precariedad se maximiza para las poblaciones expuestas a la violencia estatal arbitraria que, a menudo, no tienen otra opción que la de apelar al Estado mismo contra el que necesitan protección. En otras palabras, apelan al Estado en busca de protección, pero el Estado, es precisamente, aquello contra lo que necesitan protección (p. 47).

---

<sup>41</sup> La Corte planteó varios problemas jurídicos constitucionales complejos relacionados con el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal de atención de la población desplazada, entre los cuales se encuentra: la grave situación de vulnerabilidad que aqueja a la población desplazada; los problemas que enfrentan a raíz de la forma como están siendo atendidas sus solicitudes por las entidades demandadas; el tiempo excesivamente prolongado que ha transcurrido sin que hayan obtenido las ayudas previstas; el altísimo volumen de tutelas que presentan los desplazados para obtener la ayuda efectiva a que tienen derecho y al hecho de que varias entidades hayan convertido la presentación de la acción de tutela como parte del procedimiento ordinario para obtener la ayuda solicitada; la situación que se pretende resolver mediante la presente tutela afecta a toda la población desplazada, cualquiera que sea el sitio en el cual se encuentren actualmente, e independientemente de que hayan acudido a la acción de tutela para obtener la protección efectiva de sus derechos.

Y aunque no toda violencia procede del Estado, en la vida de los desprotegidos el Estado tiene un papel central. En palabras de Javier Auyero (2013)

Están siempre esperando que algo suceda (...) las vidas marginales transcurren en un tiempo operado y manipulado por agentes poderosos. Viven en un tiempo alineado y están obligados, para Decirlo con la elocuencia de Pierre Bourdieu, a “esperar que todo venga de los otros”. (...) A pesar de la globalización económica y de hegemonía neoliberal, el Estado, aunque reducido, descentralizado y continúa siendo un actor clave en la vida de los desamparados (p. 19-20)

A pesar de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, el Estado continúa siendo una figura mítica, una deidad que se espera mejore las condiciones de vida de las personas que han padecido la precarización de sus vidas, en primera instancia, a causa del conflicto, y en segunda instancia son precarizados por la burocracia estatal que les hace esperar una eternidad, para finalmente, negarles el acceso a la salud o la educación. La realidad no mutó entre la fecha de la sentencia y en 2010 cuando la Corte Constitucional hizo un seguimiento a las condiciones de vida de las personas en situación de desplazamiento forzado, mediante el Auto 385 de 2010. La Corte corroboró que las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional permanecieron en el tiempo, a pesar del aumento de los recursos destinados para la atención de las personas que tuvieron que desplazarse forzosamente. La mayor parte de los problemas planteados por la Corte Constitucional en 2004, se presentan de manera reiterada hasta la actualidad.<sup>42</sup>

## **Las leyes transicionales**

A grandes rasgos, la justicia transicional<sup>43</sup> agrupa aquellas medidas y transformaciones en el ámbito judicial, político y social que diversos países han implementado con el propósito transitar de un estado de guerra civil a uno pacífico, de un régimen dictatorial a uno democrático, o para

---

<sup>42</sup> Los problemas y dificultades reincidentes en las políticas públicas de atención a personas afectadas por el conflicto armado serán abordados en un apartado posterior a través de la Ley 1448.

<sup>43</sup> Las disposiciones especiales de las leyes enmarcadas dentro de la justicia transicional, prevalecen sobre los mandatos de la jurisdicción ordinaria. “En la justicia transicional, (...) se juegan también, simultáneamente, la representación que un país hace de su pasado traumático (guerra o dictadura, según sea el caso) y la posibilidad de que una sociedad elabore expresivamente, performativamente, su dolor tras sus historias de violencia y exclusión (funciones expresivas de los ámbitos judiciales de carácter transicional) (CNMH, 2012, p.92)

la superación de un conflicto armado. Entre esas medidas se encuentran acciones penales, comisiones de la verdad, programas de reparación y diversas reformas institucionales (ICTJ, 2005; 2011) El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) explica que la justicia transicional:

Es una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos. Su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades que se transforman a sí mismas después de un período de violación generalizada de los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden de un momento a otro; en otros, pueden tener lugar después de muchas décadas (2011, p.5)

Después de pasar por grandes periodos de precaridad, vulnerabilidad y omisión de los derechos fundamentales las personas no tienen confianza en las instituciones estatales. En esa medida, la justicia transicional busca dignificar a quienes se han visto afectados, y lograr que las instituciones del Estado cumplan con sus mandatos y obligaciones. Asimismo, los mecanismos de justicia transicional están orientados a garantizar que los hechos del pasado no se repitan. Sin embargo, no hay una ruta única, sino que depende del contexto y las necesidades de cada sociedad. En Colombia como indica Gabriel Ignacio Gómez, hace más de una década,

(...) la expresión “justicia transicional” era desconocida en la sociedad colombiana. Se trataba de un concepto de reciente elaboración en la academia internacional, que en nuestro medio generaba curiosidad entre algunos expertos en temas de derechos humanos y estudios de paz. Además, la justicia transicional podía resultar extraña debido a que, dadas las características del contexto social en Colombia, el cambio político se asociaba a la idea de una “negociación del conflicto” que permitiera hacer un tránsito de la guerra a la paz a través de mecanismo como las amnistías y los indultos (p.138).

La justicia transicional llegó al país en medio del conflicto armado, lo que ocasionó que se presentaran diversas visiones. El término justicia transicional es un concepto polivalente que:

llega a tener múltiples sentidos, los cuales dependen, no solo de las características de los mecanismos específicos que aparecen en esos momentos de cambio político, sino también de los

contextos sociales, políticos y culturales, y de las perspectivas desde las cuales se construyen aquellos sentidos (Gómez, 2013, p.140).

Así, en nuestro contexto se presentó, por un lado, un gran énfasis en la desmovilización de los grupos armados con la Ley 975 de 2005. Y, por otro lado, se buscaba la reivindicación de los derechos de quienes habían sido afectados por el conflicto armado a través de grupos de derechos humanos, ONG, y diversas organizaciones sociales, como por ejemplo, la creación del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado (Movice).<sup>44</sup> Por medio de las diversas organizaciones, en medio de un escenario nacional que era represivo con las libertades políticas, se buscaba el reconocimiento de las subjetividades e identidades políticas de las personas afectadas por los diversos actores armados legales e ilegales, con el objetivo de generar transformaciones dentro de lo «establecido», y, así, exigir la creación de políticas públicas enfocadas, justamente, en el restablecimiento efectivo de los derechos vulnerados.

## **Ley 975 de 2005**

En Colombia, el modelo de justicia transicional comienza con la Ley 975, durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Su gobierno se enfocó en “derrotar militarmente a las guerrillas y se negó a reconocer la existencia de un conflicto interno, que descartaba de entrada toda posibilidad de diálogos y negociaciones con la insurgencia, considerada como un grupo de “narcoterroristas” que atacaba a un Estado plenamente legítimo” (CNMH, 2016, p.52). No obstante, al tiempo que el gobierno de Uribe insistía en la artificiosa decisión oficial de negar la existencia del conflicto armado interno, inició un proceso de diálogo con las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), uno de los grupos armados responsable de la mayor victimización de la población civil en el país y del despojo y abandono de tierras (CNMH, 2013).

---

<sup>44</sup> “El Movice es un proceso organizativo en el que confluyen más de 200 organizaciones de víctimas de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos y desplazados, así como organizaciones acompañantes y defensoras de derechos humanos. El 25 de junio de 2005 nace formalmente el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, en el marco del II Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y genocidio. Allí participaron más de mil delegados, 230 organizaciones y 400 delegados regionales provenientes de 28 departamentos” Recuperado de: <https://movimientodevictimas.org/historia/>

El diálogo terminó en la promulgación de Ley 975 de 2005, conocida como la ley de Justicia y Paz. En su primer artículo menciona que tiene como objeto “(...) facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.<sup>45</sup> El diseño normativo de la ley pretendía, como explicaba el CNMH (2012),

(...) articular dos sentidos de justicia: la retributiva, expresada en un mecanismo de alternatividad penal que no debe confundirse (...) con la amnistía ni con el indulto; y la restaurativa, que tiene que ver con el diseño de medidas de reparación individuales y colectivas, planteadas como resarcimiento del daño producido y del sufrimiento causado por el accionar violento de los grupos paramilitares (p. 36-37).

El proceso con las AUC tuvo tres etapas. En la primera, se dieron las bases del acuerdo, la agenda y la concentración los jefes de las AUC en Santa Fe de Ralito (Córdoba); y en la segunda, la desmovilización colectiva contribuyó a la disminución de la violencia paramilitar. Sin embargo, en la tercera, el proceso colapsó<sup>46</sup> por los siguientes factores:

Por arriba, por el proceso de Justicia y Paz o lo que los máximos jefes denominaron “la inseguridad jurídica” (Observatorio de Paz y Conflicto, 2015), y, por abajo, por las debilidades en el diseño y aplicación de un proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) improvisado que se hizo sobre la marcha (CNMH, 2016, p. 53).

La fragilidad del proceso de desmovilización, judicialización y posterior sometimiento a la justicia de los miembros de las AUC dio lugar a varios escenarios de discusión en los que el Estado colombiano fue cuestionado. En el ámbito internacional, el apoyo a la negociación con las AUC fue débil, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) argumentaba tres factores para mantener una posición de espera y crítica al proceso de paz con las AUC: la ausencia de una

---

<sup>45</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 975 de 2005 (2005, julio 25). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. *Diario Oficial*, número 45.980. 25 de julio de 2005.

<sup>46</sup> “(...) la negociación con las AUC había implicado un colapso de los órdenes locales y regionales que habían construido durante su etapa de mayor expansión, y se comienza a presentar la temprana aparición de grupos armados posdesmovilización en el contexto de la inserción del país en una nueva etapa de la economía global legal e ilegal” (CNMH, 2016, p.71)

estrategia de paz coherente, la ausencia de un consenso político nacional frente al proceso y la naturaleza parcial del proceso que no incluía las guerrillas. En el ámbito nacional se discutía que no era suficiente la desmovilización de las estructuras armadas, también era esencial cuestionar el desmonte efectivo de las economías ilegales, y los órdenes locales y regionales que habían contribuido a la etapa de mayor ofensiva y expansión del paramilitarismo (CNMH, 2016).

Por otro lado, en esa misma época, se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) como órgano de carácter mixto, que tenía, entre otras, la función de hacer seguimientos a los programas de desarme, desmovilización y reintegración, así como la formulación de recomendaciones en materia de reparación integral, restitución de bienes y reparación colectiva. No obstante, quienes habían sido afectados por grupos armados al margen de la ley, denominados víctimas, pese a su centralidad en la definición de los propósitos de la Ley 975, no tenían una reparación integral, ni un espacio para sus reclamos históricos. Su campo de acción era limitado a “reclamar por sus parientes asesinados por medio de la Unidad Nacional de Justicia y Paz<sup>47</sup>, (...) y a sumas de dinero entregadas a las víctimas por concepto de reparación administrativa” (Gómez y Mejía, 2010, p.74).

Ley 975 de 2005. Artículo 5°. “Definición de víctima. Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley. También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de

---

<sup>47</sup> En 2005 se crea la Unidad Nacional de Justicia y Paz con sede principal en Bogotá, y casi un año después, se crearon las sedes alternas en las ciudades de Medellín y Branquilla. La labor de la Unidad de Justicia y Paz –UJP– de la Fiscalía General de la Nación resulta esencial, pues es quien desde el comienzo recibe “el, o los nombres de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley dispuestos a contribuir de manera efectiva a la consecución de la paz nacional” (art. 16, Ley 975). A esta Unidad le corresponde investigar “las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizaron las conductas punibles, las condiciones de vida, sociales, familiares, individuales del imputado y su conducta anterior, los antecedentes judiciales y de policía y los daños que individual o colectivamente haya causado de manera directa a las víctimas... (Art. 15, Ley 975).

consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida ...”

Si bien, las personas que se identificaban como víctimas tuvieron cabida y un punto de luz sobre sus afectaciones, el problema radicó en la manera como se incluyeron y el rol que les fue asignado, pues la Ley 975 no creó un escenario idóneo en el que las personas identificadas o auto-identificadas como víctimas fueran las protagonistas del proceso junto con sus derechos y garantías.

Hasta antes del 2008 las personas denominadas víctimas del conflicto armado, no eran sujeto de reparación, solo hasta ese año con la promulgación del Decreto 1290, reglamentario de la Ley 975 de 2005. Asimismo, la Ley 975 “se ocupaba solo tangencialmente del despojo de tierras y del derecho a la restitución de tierras” (Unidad Restitución de Tierras, 2018, p.43). Con el Decreto 1290 se comenzó a hablar del derecho de reparación de las víctimas como política pública del Estado.

## **Ley 1448 de 2011**

La Corte Constitucional reafirmó en 2011, mediante el Auto de seguimiento 219,<sup>48</sup> que persistía el estado de cosas inconstitucional que había sido identificado en 2004, con respecto al desplazamiento forzado. La corte ratificó que uno de los aspectos más importantes que contribuía a la persistencia del estado de cosas inconstitucional era la precaria capacidad institucional del Estado para asegurar el goce efectivo de los derechos de dicha población. Además, resaltó que los resultados en términos de corrección de las falencias identificadas y de diagnóstico frente a la dimensión del problema que se debía resolver eran tan reducidos, que se estaba ante el eventual incumplimiento de lo pronunciado en la sentencia de tutela T-025 de 2004.<sup>49</sup>

Ese mismo año, el presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), “reconoció públicamente la

---

<sup>48</sup> Auto 219 de 2011. Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>49</sup> *Ibíd.*

existencia del conflicto armado interno, negado por gobiernos anteriores. Este reconocimiento le permitió un diálogo con la comunidad internacional” (Naciones Unidas, 2012, p.4). Paralelamente, durante su gobierno se diseñó la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Desde el discurso oficial, se establece que esta política pública está enfocada en la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas y contempla cuatro componentes: verdad y justicia; prevención y protección; asistencia y atención; y reparación integral. Este último contempla las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. (Unidad de Restitución de Tierras, 2018)

A partir de diciembre de 2011, para la ejecución de Ley 1448, se dictaron una serie de decretos reglamentarios para la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que está constituido por el conjunto de entidades públicas a nivel gubernamental y estatal encargadas de formular y ejecutar planes, programas, proyectos y acciones específicas de la atención y reparación de quienes son denominados víctimas. Asimismo, se creó una institucionalidad específica para la planeación, seguimiento de la política pública en el marco de la normativa para la reparación integral y la restitución de las víctimas que está conformada por:

1. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), es la encargada de coordinar las actuaciones de las entidades que conforman el Snariv, en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral.
2. El Centro Nacional de Memoria Histórica, que tiene como objeto reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, los hechos relativos a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado colombiano.<sup>50</sup>
3. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), es una entidad temporal adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo

---

<sup>50</sup> Vale decir que ya existía en el país el Grupo de Memoria Histórica, creado por la Ley 975 de 2005. Lo que sucede con la expedición de la Ley 1448, es que se transforma dicha entidad a Centro Nacional de Memoria Histórica, aunque sigue teniendo sus principios misionales, derivados fundamentalmente de la dirección de Gonzalo Sánchez y de la asesoría de su grupo de profesionales.

Rural, encargada de diseñar, administrar y conservar el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Además, debe acompañar a los reclamos de tierras en el proceso judicial.

El tercer artículo de la Ley 1448 señala que son “víctimas” aquellas personas que hayan sufrido un daño individual o colectivo, por hechos ocurridos a partir del 1 enero de 1985, consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones a los Derechos Humanos, con ocasión del conflicto armado.<sup>51</sup> Además, pueden ubicarse en esta categoría una persona o una colectividad, forzada a migrar dentro del territorio nacional a raíz de la vulneración efectiva o las amenazas a su vida, integridad, seguridad o libertad.<sup>52</sup> El concepto legal de víctima fue ampliado y precisado por la Jurisprudencia con la intención de ajustar la definición a los tratados internacionales de la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo anterior, también puede acceder a las medidas de rehabilitación y satisfacción, no solo el directamente afectado, su cónyuge o compañero permanente y los familiares en primer grado de consanguinidad, sino que se incluye cualquier familiar sin distinguir grado de relación o parentesco (Serrano y Acevedo, 2013). Será incluido como “víctima” siempre y cuando para las normas jurídicas que establece el Estado, haya sufrido una situación desfavorable y jurídicamente relevante, cercana y suficiente con ocasión del conflicto armado interno.

Una vez han sido incluidas<sup>53</sup> las personas en el Registro Único de Víctimas (RUV),<sup>54</sup> la ley tiene

---

<sup>51</sup> Artículo 3. Ley 1448 de 2011 (2011, junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, número 48.096. 10 de junio de 2011.

<sup>52</sup> *Ibíd.* Artículo 60.

<sup>53</sup> La Unidad de Atención a Víctimas explica “(...) que se lleva cabo un proceso de valoración de los hechos para verificar si los mismos se encuentran en el marco del artículo 3 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Para ello, se tienen en cuenta los escenarios de conflicto armado a la luz de las disposiciones nacionales e internacionales enmarcadas en el bloque de constitucionalidad y respetando los principios de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, es la encargada de definir los criterios que guiarán la valoración de las solicitudes de registro, los cuales serán aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, además, se tendrán que publicar y divulgar ampliamente para conocimiento de las víctimas.

Los criterios de valoración constituyen los lineamientos generales que facilitarán la toma de decisión frente a la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) en aras a acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación según sea el caso, resaltando que el Registro no confiere la calidad de víctima, pues ésta es una condición fáctica, sumado a que toda la información suministrada por la víctima y aquella relacionada con la solicitud de registro es de carácter reservado. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

una serie de prescripciones para atender a las víctimas, desarrolladas en el Decreto 4800 de 2011. Las medidas, en términos generales, abarcan los derechos de las víctimas en los procesos judiciales, las medidas administrativas de asistencia, atención, ayuda humanitaria y reparación, la adaptación de medidas y programas integrales de protección para las víctimas, al igual que medidas concretas para mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Sumado a lo anterior, hay un proceso que consta de las fases administrativa, judicial y posfallo para la restitución de tierras. Pensada para la devolución material y jurídica de la tierra a quienes hayan sido despojados de la misma u obligados a abandonarla, después del 1° de enero de 1991. Además, se aclara que cuando no sea posible la devolución material del predio, se contempla la entrega de un terreno con similares características o en su defecto, la compensación monetaria<sup>54</sup>. Por otro lado, es importante resaltar que, si bien la Ley 1448 es de carácter temporal, no contradice ni deroga la reglamentación existente sobre reparación a personas identificadas como víctimas desplazadas y despojadas. En la sentencia C-280 de 2013, se dictó que Ley 1448 se articula dentro del marco de justicia transicional y sus normas se aplican de manera preferente, y en algunos casos, de manera adicional, a las normas generales preexistentes que regulen la restitución de derechos a las víctimas del conflicto armado. En otras palabras, la ley de víctimas y restitución de tierras no derogó la legislación previa, sino más bien, la complementó. Sin embargo, al revisar retrospectivamente la normatividad colombiana las recomendaciones reiterativas han sido: elevar los niveles de coherencia entre las normas y las políticas públicas de protección, atención y reparación mediante la articulación de las normas que se encuentran fragmentadas en los dispositivos normativos e institucionales creados por las leyes 387 de 1997, 975 de 2005 y la 1448 de 2011 y la jurisprudencia de las altas cortes, desde una perspectiva que

---

<sup>54</sup> “Una de las intenciones de la Ley 1448 de 2011 es unificar el registro de víctimas del conflicto en el Registro Único de la Unidad Nacional de Atención a Víctimas (artículo 61). De acuerdo al Informe de Gestión Anual de atención y reparación integral a las víctimas, presentado por la Presidencia de la República al Senado (2011-2012), el trabajo de unificar el registro de víctimas resulta de depurar la información de diferentes fuentes: el Registro Único de Población

Desplazada – RUPD; el Sistema de Información de Reparación Administrativa – SIRA (Decreto 1290 de 2008); el Sistema de Información de Víctimas – SIV (Ley 418 de 1997), la información de Fondelibertad para el caso de secuestro, y los sistemas de información de los programas de minas antipersonas – PAICMA y de reclutamiento forzado de menores del ICBF y las nuevas inclusiones de acuerdo a la Ley 1448” (Serrano y Acevedo, 2013, p.541)

<sup>55</sup> Ley 1448 de 2011 (2011, junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, número 48.096. 10 de junio de 2011.

conservar el reconocimiento y los derechos logrados hasta el momento.

Como se mencionó previamente, la Ley 1448 es de carácter temporal, y sus medidas tienen una vigencia de 10 años, o sea, hasta el 21 de junio de 2021. Sin embargo,

La Corte Constitucional decidió ampliar la vigencia de la ley de víctimas (...), prorrogó la vigencia de la ley hasta el 7 de agosto del 2030. Así, la Sala Plena de la Corte declaró inexecutable la vigencia que planteaba la Ley 1448 del 2011 en su artículo 208. Los efectos diferidos se dan porque el alto tribunal exhortó al Gobierno y al Congreso para que, antes de que se termine la vigencia de la ley (en junio del 2021), tome las decisiones que corresponden para que prorroguen esta norma o adopten un régimen de protección de las víctimas con el fin de que se garanticen sus derechos.

Si de aquí a junio del 2021 ni el Legislativo ni el Ejecutivo han prorrogado la ley, a partir de esa fecha se entenderá que la ley de víctimas tendrá vigencia hasta el 7 de agosto del 2030<sup>56</sup>.

Las tensiones jurídicas, políticas y sociales frente al alcance de la prescripción o la ampliación de la Ley 1448 develan su relevancia, pues si bien, es juzgada por haber reparado, hasta el momento, solo al 12% de las personas incluidas en la estadística oficial<sup>57</sup> (9.005.319) del Registro Único de Víctimas (RUV), por medio de indemnización administrativa. Es importante recordar que no han sido unos cuantos años, sino que han sido décadas de conflicto armado interno; y de lucha desde abajo para que se dieran en la arena jurídica los primeros debates acerca del desplazamiento forzado, el reconocimiento de un conflicto armado interno, la participación del Estado, así como su precaria atención y protección.

Los decretos, sentencias y leyes son productos sociales que pueden develar-ocultar estructuras de sentido, valores y modelos culturales que tienen una correspondencia entre las funciones que se les asignan y las significaciones explícitas e implícitas de las mismas para los sujetos sobre quienes recaen. Los intentos por remediar las causas y consecuencias del conflicto armado interno en nuestro país han estado, como vimos en este recorrido, fundamentados y moldeados

---

<sup>56</sup> “Corte Constitucional amplió vigencia de la ley de víctimas” Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-amplio-vigencia-de-la-ley-de-victimas-440696>

<sup>57</sup> Cifra oficial de la Unidad para la atención y reparación integral a víctimas. Fecha de consulta: 8 de junio de 2020. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

desde el ámbito jurídico, apelando al fetiche de la ley a través de conceptos, elementos y definiciones para controlar una imagen sólida y un discurso de orden. No obstante, como también vimos a lo largo de este recorrido,

La materialidad del estado reside mucho menos en las instituciones que en los trámites y las relaciones de poder que estos procesos implican, y donde en cierto sentido el poder se desenvuelve (...) que señalan que las experiencias de caos, desarticulación e irracionalidad del comportamiento burocrático son constitutivas del Estado mismo, y no experiencias fallidas de sus planteamientos ideales (Buchely, 2014, p.35).

Pensar, por tanto, el Estado como un conjunto de *relaciones, imágenes y prácticas* que no se despliegan como formas independientes de la sociedad, ni como simples instrumentos de dominación, permite ver al Estado como un conjunto de métodos y técnicas —materiales y simbólicas— que se configuran de forma diferencial de acuerdo con el tiempo, el espacio y los recursos para ordenar y representar una determinada realidad social, que, en este caso específico, para ordenar y representar a las personas que de una u otra forma se han visto afectas por el conflicto armado y su sinfín de atrocidades. Así como, también, se han visto afectadas por esas experiencias estatales que lejos de ser fallidas, son más bien constitutivas.

Las imágenes y las practicas estatales de la Ley 1448 crearon una nueva identidad en el país asociada al hecho de ser una *víctima del conflicto armado*, pero también generaron nuevas identidades en aquellas personas no llegan alcanzar ese status jurídico y político al ser clasificadas como: *persona rechazada y no víctima*, categorías que de nuevo las excluyen y no les permite acceder a las instituciones sociales que están destinadas a brindarles medidas de protección y reparación, por tanto, su precariedad y precaridad siguen acrecentándose. Ya no solo por un actor armado, sino por una condición políticamente inducida que las deja sin el apoyo social y económico que, muchas de ellas, requieren para no estar tan expuestas a los daños y la violencia. Acá puede observarse una situación paradójica: son personas que no tienen más opción que la de apelar al Estado por reconocimiento, pero es muchas veces contra ese mismo Estado que necesitan protección y la garantía de sus posibilidades de una vida digna. Todo esto lleva a replantearse, entre otras cosas, la idea del derecho como la más efectiva herramienta de

poder, la norma como instrumento certero de orden y los reclamos de los derechos en nuestro  
¿Estado Social de Derecho? Colombiano.

## Capítulo tres. La ruta de reparación

*Quiero que nuestras formulaciones teóricas recuerden que la gente común en un día normal, conoce, teoriza, sabe*

Ingrid Bolívar, 2010

En el presente capítulo, desde la etnografía como principio básico, se revela como una persona denominada víctima del conflicto armado es más que una categoría y una cifra institucional, cuantificable y gobernable para ser un (miles) con rostro (s) con una historia de vida que se niega a ser suprimida o archivada. La indagación y reconstrucción etnográfica revelan cómo la configuración del Estado tiene sentidos y trayectorias específicas para cada actor social de acuerdo con el tiempo y el espacio, es decir, la mirada no está puesta solo en lo normativo o en las imágenes que el Estado moldea de sí mismo, sino también en las prácticas, en lo que se hace en el marco de las funciones estatales.

Así, por ejemplo, la ruta de reparación que emprende una persona reconocida por el Estado como “víctima” a partir de lo estipulado en la Ley 1448 de 2011, está compuesta desde la mirada oficial por: declaración, valoración e inclusión en el Registro Único de Víctimas; la construcción del Plan Individual de Reparación Integral; el programa de acompañamiento a la inversión; la oferta social complementaria, y la entrega de indemnización. Esa mirada estatal proyecta la ruta de reparación como un proceso lineal, en el cual después de haber realizado un trámite, sin contratiempos ni esperas, se da paso al siguiente punto. Sin embargo, la ruta no es el proceso automatizado de una fábrica donde de A se pasa a B y luego a C. Por el contrario, es un proceso complejo constituido por seres humanos — víctimas, funcionarios, y muchas veces tramitadores—, por identidades impuestas y voluntarias, por múltiples gestiones, declaraciones, formularios, verificaciones, sellos, fotocopias, largas filas, lentas esperas, desconfianza, retrasos, pérdida de documentos, fallas en los sistemas tecnológicos y plataformas estatales. En otras palabras, la ruta se compone de prácticas y rituales que conforman la burocracia estatal. Las personas denominadas víctimas en sus interacciones con el Estado aprenden, siguiendo a Auyero (2013), que hay momentos en que van a ser ignorados, que no los van a atender, que van a tener

que esperar y obedecen porque no tienen otra alternativa. Obedecen, aunque no quieran, porque también saben que “no tiene sentido” protestar contra el Estado.

A través de la interacción cotidiana y mundana, los ciudadanos pueden exigir “respeto e igualdad”, ejercer sus “derechos en público y para el público”, y realinear conceptos de “clase, género y etnia en el imaginario público”; o, por el contrario, pueden permanecer “sumisos” e “indefensos” (Holston, 2008 en Auyero, 2013 p., 24).

La etnografía política permite entender qué se configura a partir de esas interacciones particulares, y cuáles formas adquiere el Estado en las interacciones entre funcionarios y ciudadanos, si se les mira con detalle esas interacciones están lejos de ser mundanas. En el centro de la antropología se encuentra la labor de ‘desfamiliarizar’ lo familiar, lo que a mi modo de ver implica que la antropología tiene un papel valioso en la canalización del potencial de los conocimientos locales desde los mismos actores sociales porque, ellos, tienen acción y decisión sobre su realidad, si esto último se deja de lado la antropología continuará siendo una conversación en gran parte desde y para los académicos.

En este capítulo se unen las múltiples voces y experiencias de quienes accedieron a tener una conversación conmigo. Es un relato con una base etnográfica que se construyó a partir de entrevistas semiestructuradas con personas que se identificaron como víctimas del conflicto armado. Las entrevistas posibilitaron reconocer las voces, los actores, los significados y los sentidos de quienes han sido afectados por el conflicto armado y emprenden un diálogo con el Estado en busca de reparación.

Un suceso contado por una persona es su vida, pero contado por muchos es un relato de supervivencia y resistencia. La siguiente es una narración escrita en primera persona porque es en esa voz, *autorreferente y potente*, en la que a mí se me narró. “Sabido de antemano que uno no se transforma en ese otro sujeto, y que en otro momento se debe salir y explicar (Auyero, 2015, p. 364).

## **La ruta: más que una línea, a veces, termina por parecer un círculo**

*Qué pereza, que parecemos gallinas, rueden aquí rueden allá, no se pueden conseguir amigos o amigas porque uno no sabe hasta cuándo está. ¿Hasta cuándo vamos a estar así? Yo les digo: “no sé, tengamos paciencia, esperemos*

Viviana Barreda, familiar Mapiripán<sup>58</sup>.

Mi nombre es Rosa López, yo soy de Necoclí, Antioquia. Llegué a Medellín, por primera vez, con mis tres hijos en mayo de 2002. Yo venía sin mi esposo, Ernesto de Jesús Mazo, porque a él en septiembre de 1999 lo desaparecieron junto al cuñado mío. En el año 2009 se encontró al esposo de mi hermana. El paramilitar que lo desapareció contó cómo se lo habían llevado, cómo lo habían asesinado y dónde lo habían enterrado. Del esposo mío, hasta el sol de hoy, no se sabe dónde quedó su cuerpo.

Como le contaba, me acuerdo bien cuando llegué a Medellín. Una ciudad muy grande, o bueno, muy desconocida para mí que nunca había estado en ella. Solo había pasado una vez bordeándola desde la ventana de un bus. Por eso, recuerdo la llegada a esta ciudad o más bien la salida de mi tierra. Yo tengo patentica en mi memoria la noche anterior cuando se formó una matazón en la bananera vecina a la casa mía, se escuchaban los gritos de las personas que se pasaban de un lado a otro. Yo me sentí muy atemorizada y me metí debajo de la cama con los niños.

Eso empezó desde temprano matando gente por todas esas bananeras, incluso familiares míos. A las tres de la mañana se escuchó un megáfono que decía que quien quisiera venirse para Medellín había una volqueta disponible. Nosotros salimos corriendo con la ropita que teníamos. No cogimos nada, me dio miedo coger las cosas porque podían pensar que nos estábamos volando, aunque sí, nos estamos volando, pero de la muerte.

Nos montamos en esa volqueta, éramos muchas familias de pie amontonadas. Había que pararse uno para otro poder sentarse. Recuerdo que me tocó recibir a una señora y dos muchachas

---

<sup>58</sup> Beristaín, Carlos Martín (2009). Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador. (p.13)

jóvenes, todas dos semidesnudas, venían en *brasieres*, la una venía en minifalda y la otra en tanga, y la mamá en una pollera. De manera que, entre la misma gente, recogimos ropa para que se cubrieran y aguantaran ese frío; o más que todo, digo yo, para que aguantaran la angustia del viaje.

Cuando llegamos a Medellín, nos dijeron que había una invasión donde podíamos tener una estabilidad, y eso es lo primero que uno necesita. Arrancamos para allá y cuando llegamos, entre Luis el niño mayorcito y yo, cortamos cinco pedazos de palo, clavamos cuatro en cada esquina y el último en el medio. Después, colgamos un plástico para meternos ahí, así fuera con piso de tierra. Yo le cuento como si fuera la única cortando palos y clavando, pero no, eso éramos más gente tratando de hacer un ranchito donde meternos.

La casa que teníamos en Necoclí era grande, tenía tres piezas, cocina, baño amplio y un corredor. Pero acá era el mero plástico porque cocina uno no tenía, y baño pues menos, uno pedía auxilio donde una de las familias que llevaban más tiempo en el barrio. Pedirles permiso para uno poder asearse y que no quedara todo por ahí en el piso regado, pero eso no era fácil, porque de todas maneras nosotros éramos forasteros.

Cuando llegué a Medellín me tocó salir caminando con los hijos míos, con un taleguito pidiendo para poder sobrevivir. Caminábamos mucho haciendo el recorrido, así es como le dicen. Y eso me lo enseñó un señor de la misma invasión, él me mostró por dónde yo tenía que bajar para llegar a la plaza minorista. Es que Medellín es muy extensa pa uno enseñado a pueblo, ni a pueblo, enseñado a vereda.

Lo que hacíamos era, prácticamente, pedir limosna y recoger la comida mala que botaban en la plaza, porque a la población víctima recién llegada a la ciudad le toca así para subsistir. Ser víctima es muy difícil porque somos discriminados en la ciudad. Uno está sufriendo, pasando necesidades, pero nadie pregunta qué fue lo que pasó, qué hemos padecido y qué hemos visto. La gente no quiere oír hablar de la muerte y los horrores.

Yo salía a hacer el recorrido pidiendo, y, a veces, me decían: “vaya a trabajar”, pero tampoco le daban trabajo a uno. Cuando me decían eso, yo pensaba: “soy una madre cabeza de hogar que ando pidiendo para darle a mis hijos alimentación y me dicen que vaya a trabajar. Como si esto no fuera muy duro para mí, porque yo estoy enseñada es a trabajar, no a pedir. Me preguntaba, entonces, ¿Qué hago? ¿Me voy para el ranchito con mis niños a aguantar hambre o sigo pidiendo?” Ahora, yo le pregunto a usted, ¿cuál es la decisión? ¿Usted qué haría?

Yo en ese tiempo no recibí ninguna ayuda del Estado porque yo no sabía. Yo no tenía ese concepto de que la desaparición forzada de mi esposo era un delito, ni que él era una víctima directa y mis hijos y yo víctimas indirectas. Yo lo del desplazamiento, pues, tampoco sabía que eso se declaraba, yo pensaba que eso nos había pasado porque nosotros vivíamos por allá tan lejos. A mí nadie me explicó, ni me orientó dónde ir, y menos me ayudó económicamente. Por eso, la primera vez no duré mucho en Medellín. Yo no conseguía trabajo, porque la verdad, lo que yo sé hacer es cultivar la tierra, desyerbar, cuidar las plataneras, los animales, los marranos, las gallinas, hacer de comer, y acá en la ciudad a uno de empleada con tres niños nadie lo recibe. Yo no tenía quién me los cuidara, a mí me daba mucho miedo dejar mis muchachos solos en cualquier parte. Y el hambre que aguantábamos era mucha... Entonces, decidí irme para Las Mercedes en Chocó, porque allá tenía algunos familiares.

Cuando llegué a Chocó, me coloqué a trabajar en un puesto de comida cerquita a una empresa que sacaba oro, y mis hijos entraron a la única escuela. Es que allá no había mucho, estaba la iglesia, la casa del consejo comunitario y un parque chiquito donde jugaban los niños. No había luz eléctrica, ni puesto de salud, pero yo por lo menos contaba con mi tío Raúl y mis primas. Además, ya no tenía que estar pidiendo en las calles como en Medellín. Hasta me armé una casita, al cabo de unos años, cerca de donde desembarcaban las pangas. La pintamos de azul clarito porque a mi ese color, siempre, me recordaba la finquita que había tenido en Necoclí junto a Ernesto, antes de que lo desaparecieran.

Anteriormente yo pensaba que en la familia teníamos una maldición, por lo de mi esposo y porque de Las Mercedes también tuvimos que salir corriendo. Llegaron los paramilitares al pueblito diciendo que había que desocupar, que teníamos que irnos porque si no le prendían fuego a toda la comunidad. Todo el mundo tuvo que correr y salir del pueblo que es a orillas del

rio Atrato. Entonces, nosotros nos volvimos a desplazar de Las Mercedes a Quibdó y de Quibdó, otra vez, para Medellín.

Ahí sí que sufrí, peor que cuando me desplazé por primera vez, porque ya no solo venía con mis hijos que estaban más grandes y preguntaban: ¿quiénes llegaron? ¿Por qué tuvimos que salir corriendo? ¿Por qué nos pasa siempre a nosotros? Sino que también venía con mi tío Raúl, que lloraba todos los días por haber perdido su tierra. En Las Mercedes la yuca y el plátano salían de forma natural, pero dele usted un golpe a la tierra acá en Medellín, acá no le brota nada.

Esa segunda vez que llegamos, imagínese usted, en una situación muy difícil. Nos dijeron que teníamos que ir a hacer la declaración de lo que nos había pasado a la personería. Ese proceso es como dos horas o más de preguntas. Uno viene del campo y muchas veces no se sabe expresar porque uno tiene miedo, cansancio, hasta hambre. Y la verdad, es que uno no conoce al que está en frente preguntando tanto. A uno le preguntan una cosa y luego se la repiten de otra forma, y uno bien asustado y con las palabras mochas, a veces, contesta algo diferente a la primera vez.

Eso es como si uno estuviera mintiendo de entrada, porque los funcionarios son viendo dónde es que uno se equivoca, por eso es que a uno le repiten y le repiten. Y ahí, es cuando a mucha gente le dicen: usted no salió víctima, usted no salió incluida.

Si usted salió que no es víctima, entonces, le toca mandar papeles, y si vuelve y le sale que usted no está en el registro de víctimas y pregunta ¿por qué? La respuesta que le dan es que no reúne los requisitos.

Eso que le cuento es con las personas que declaran, porque hay muchas familias que no saben que hay que declarar, les da miedo hacer una declaración o no tienen conocimiento de dónde hacerla.

Con ese tema de la declaración pasan muchas cosas. Por ejemplo, yo solo pude declarar el segundo desplazamiento, el más reciente, el primero no. El funcionario me dijo que uno no

puede estar registrado en el sistema dos veces por el mismo hecho. Uno no podrá en el papel, porque fuera de él uno ha tenido que salir corriendo de la casa dos, tres o más veces.

Mire esta otra perla. Yo no pude declarar la desaparición forzada de mi esposo porque el funcionario me dijo que ya se había pasado la fecha. ¿Cuál fecha se pasó? me pregunto yo... hasta no tener el cuerpo de mi esposo para mí nada ha pasado, nada ha terminado, ¿es que acaso la vida y la dignidad de una persona se vencen?

Nosotros éramos jóvenes, teníamos los tres niños pequeños, la niña menor solo tenía veintiún meses, teníamos toda una vida por delante. Nos casamos cuando yo tenía diecinueve y él veinte. Ernesto era un hombre trabajador, alegre, tenía solo veinticinco años... Cuando se niega el hecho victimizante o no se es incluido como víctima para las familias es muy traumático y desesperanzador, porque uno ya vivió el hecho, conoce la forma en qué ocurrió, y además estábamos en medio de un conflicto armado.

Vea, entonces, luego de hacer la declaración, le dicen a uno que debe esperar tres meses para que le digan si es o no es víctima. Hay personas que sí les sale en ese tiempo, pero hay otras que esperan hasta un año o más, y, las más de malas hasta el momento no les han dado respuesta, todavía están esperando. Uno no sabe si eso es suerte o qué. Por eso, no es raro que cuando uno va a hacer esas filas para declarar o para reclamar alguna ayuda, la gente diga, “ojalá me toque con Sutanito o Peranito que son más formalitos y a lo mejor ayudan”, es decir, que ojalá uno dé con un funcionario amable a ver si así los trámites no son tan demorados, es que a veces uno da con personas que no explican nada o que están como de malgenio.

Después de declarar uno debe ir a un Centro de Atención a Víctimas para reclamar los beneficios de primera emergencia que son: cepillo dental, toallas, crema de dientes, tazas, cucharas, tenedores, platos, ollas, cobijas y colchonetas. Y le dan un mercado para que se vaya pa la casa, sino tiene donde llegar la misma institución le busca un albergue temporal.

Para recibir esos beneficios o la ayuda humanitaria que se entrega durante tres meses, uno debe madrugar mucho porque hay personas que hasta amanecen afuera del Centro de Atención a

Víctimas. Por eso, es mejor llegar tipo cuatro de la mañana, si usted llega a las seis es muy seguro que no alcance ficho.

Cuando uno recibe la plata de la ayuda humanitaria, uno sigue haciendo el recorrido para ir hasta la Plaza Minorista por la comida que dejan, o uno se rebusca unos pesitos en la calle con otras cosas, porque esa ayuda no alcanza para nada. Esa ayuda se divide en tres: una parte para el arriendo, otra parte para alimentación y otra para el kit de aseo, y la dan toda junta a la persona titular, que es la persona que hizo la declaración, pero es una plata para todos los integrantes de la familia.

Es una plata que no alcanza porque en el campo uno tiene todo, uno sale del campo a la ciudad y la plata se la va en nada. Nosotros éramos cinco personas, pagábamos una cuota por el lote donde teníamos la casita a los muchachos del barrio, y a ellos también les teníamos que pagar la conexión de las mangueras del agua, vaya uno y no les pague... también con esa plata teníamos que comprar comida, y, a veces, se compraba una tarjeta prepago para poder tener luz, entonces, esa plata que le dan a uno, se va como el agua. Además, la ayuda solo es por tres meses, aunque se puede pedir para ver si la vuelven a dar, pero toca hacer todo el proceso de nuevo: hacer filas, llevar papeles y esperar respuesta, y puede que la vuelvan a dar a los seis meses o al año, eso nunca se sabe.

Cuando ya sale que uno está incluido dentro del registro de víctimas, eso es como que le contaba ahorita, uno tiene que madrugar a coger puesto o ficho. Hay que ir sabiendo que es para estar allá todo el día, con sol, lluvia, hambre o frío, y, sobre todo, que es muy posible que ese día no le den respuesta de lo suyo, que le digan que vuelva otro día o que le falta algún documento. A mí, por ejemplo, me tocó llevar varias veces un papel porque no aparecía dizque en el sistema en Bogotá. La mayoría de las veces le dicen a uno que falta algún papel, que vaya por una firma o que vaya y le saque copia, y vuelva mañana o vuelva en un mes. Cuando uno cree que por fin tiene todo listo y que ya le va salir la reparación, le dicen que vuelva a llevar los mismos papeles que ya uno ha entregado o que el sistema se cayó. Yo no sé cómo funcionará ese tal sistema porque cada ratito esa es la respuesta que le dan a uno.

Con todo lo que le he contado que nos toca a nosotros, yo un día empecé a pensar que uno debería tener derecho a vivir dignamente. Por esa razón, me llamó la atención entrar en los espacios de formación que ofrecían para las víctimas, para uno entender qué es eso de los derechos, entender lo de haber sido llamado desplazado y luego que ya éramos víctimas. Lo primero es empezar a comprender lo que a uno le pasó, porque eso era ajeno para nosotros, eran confrontaciones armadas entre grupos que nos causaron mucho daño, y nosotros no teníamos por qué vivirlo. Es empezar a comprender esa realidad que hemos callado, porque es muy difícil defenderse de lo que uno no conoce.

Yo era muy tímida, y, aunque me costó mucho por la pena, el tiempo y las distancias para desplazarme, empecé a formarme desde la participación, en los foros y en las reuniones de organizaciones sociales. También he ido aprendiendo con los mismos compañeros víctimas. Lo que le llegaba a uno o le contestaban al otro, entonces, les contaba a los otros y ahí todos conocíamos.

Yo me he formado para entender mis propios derechos. Yo aprendí que hay que exigir los derechos que nos han sido negados por el Estado, exigir que nos entreguen la tierra y todo lo que nos fue vulnerado. Yo no le voy a negar que la platica es muy importante para uno sobrevivir, pero yo quiero verdad. Quiero saber qué pasó con mi esposo, por qué lo desaparecieron y dónde está. Uno anhela que le entreguen los restos, mis hijos me preguntan y uno sin tener respuesta, sin saber el porqué, es muy horrible. No es lo mismo los sentimientos de una esposa que los sentimientos de unos hijos o de una mamá. Yo amaba a Ernesto, pero sé que mis hijos lo han extrañado y necesitado más.

Le sigo contando esta ruta que no ha sido fácil. Después de haber sido parte de procesos de formación con otras mujeres, y de haber sido parte de la Mesa Municipal de Víctimas<sup>59</sup>, decidí

---

<sup>59</sup> Las Mesas de Participación de Víctimas son espacios institucionales de representación de la población afectada por el conflicto para la interlocución con el Estado, en todos los niveles territoriales (municipal, departamental, distrital y nacional), y su fin es la incidencia en la construcción, ejecución y control de las políticas públicas para las víctimas.

Las Mesas de Participación no son asambleas de víctimas, o de sus organizaciones; a pesar de que sus integrantes son postulados por Organizaciones de Víctimas, una vez son elegidos y forman parte de una mesa, representan a la totalidad de víctimas presentes en el municipio, el distrito, el departamento, o la Nación.

retornar a mi tierra. Lo hice con el acompañamiento del Centro de Atención a Víctimas porque ya estaba cansada de la ciudad, cuando uno es del campo la ciudad es una cárcel, uno extraña mucho... yo no sé si será el paisaje. Imagínese la felicidad mía, yo volví a tener mi finca, mis matas, mis animalitos, gallinitas y marranos, y volví a sembrar detrás de la casa. Hasta con ayuda de los hijos míos pintamos la casa de ese color que le conté me recuerda a Ernesto.

Yo ya no quería involucrarme en temas de participación porque yo sabía que eso trae problemas en la ciudad, y más en los pueblos. Pero había un grupo de mujeres que cosían en máquina, y yo tenía una plática, un incentivo que me habían dado, entonces, decidí comprar tres máquinas más y organizarme con estas mujeres. Trabajábamos juntas y producíamos nuestros ingresos.

¿Y adivine qué? Me volvieron a desplazar... (Silencio). Yo simplemente lo que hice fue trabajar con un montón de mujeres, pero me imagino que a los maridos no les gustó que ellas salieran a trabajar o que el grupo armado dijo, “esta ya va empezar a hacer revuelco con estas mujeres trabajando”. Por eso, me dieron la advertencia de salida, era salir de la casa para el cementerio o de la casa para Medellín. Y vea... acá estoy, haciendo otra vez la fila en el Centro de Atención a Víctimas.

Yo no sé uno para qué participa ¿Para qué está acá, otra vez, esperando ser *reparado*? Si mire lo que pasa. A lo mejor será porqué *la verdad* la tenemos las mujeres, porque somos las viudas, las violadas, a las que nos mataron los esposos y los hijos, nosotras que ahora somos las abuelas de los nietos que preguntan ¿qué le pasó a mi abuelo, mi tío o mi papá

## ¿Qué viene después?

El relato anterior muestra que la ruta que emprende una persona afecta por el conflicto armado en Colombia está compuesta, a grandes rasgos, por: un hecho(s) victimizante(s), llegada a un

---

Por ser espacios institucionales, las Mesas de Víctimas están sustentadas en la Constitución Nacional, como desarrollo de los principios de la democracia representativa y participativa. Por otra parte, responden a la jurisprudencia que desarrolla el derecho a la participación de la población víctima del conflicto armado. Además, se sostienen en los postulados de la Ley 1448, su Decreto reglamentario 4800 de 2011 y en la Resolución 0388 de 2013 de la Unidad de Víctimas, que adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas.

En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/mesas-de-participacion/87>

nuevo lugar —la mayoría de las veces desconocido—, declarar, esperar, ser o no ser incluido como víctima por parte de la institucionalidad, esperar, ser incluido dentro del Registro Único de Víctimas, esperar, emprender un proceso de reparación, esperar, ser *reparado*, y, en muchos casos, volver a empezar toda la ruta por un nuevo hecho violento, esperar.

La intención de dividir la ruta no es ser reduccionista, por el contrario, es una decisión metodológica para realizar un análisis de los vericuetos a los que se enfrenta una persona en su búsqueda a ser reparada por el Estado a través de la Ley 1448. Como argumenta Auyero (2013), “lejos de ser una práctica negativa que implica meramente informar a los desamparados que todavía no es su turno, hacer esperar a los pobres tiene algunos efectos positivos, aun cuando pueden parecer marginales a primera vista” (p. 24). El principal efecto positivo es la creación cotidiana de sujetos que saben que cuando interactúan con las burocracias “tienen que *cumplir pacientemente* con los requisitos arbitrarios, ambiguos y siempre cambiantes que impone el Estado” (p. 24).

En Colombia la población rural ha tenido que ser paciente y ha pagado el precio más alto, pues el campo ha sido el principal escenario de disputa de las operaciones entre los diferentes actores armados legales e ilegales. Desde la década de los años ochenta Colombia ha estado enmarcada en un escenario de conflicto armado donde la tasa nacional de homicidios superó el 70 por cada 100 000 habitantes, una de las tasas más altas del mundo (Pécaut, 2001, p. 18). Entre 1980 y 2014 Colombia pasó de una confrontación entre los movimientos insurgentes y los aparatos de contrainsurgencia estatales, hacia un conflicto más complejo debido a la irrupción de los grupos paramilitares y lo que Pécaut (1997) denomina los terceros oportunistas (organizaciones criminales, agentes políticos y empresas nacionales o multinacionales) que se introdujeron en el juego político afectando su curso y sus dinámicas. Así, señala la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV) que en las últimas tres décadas miles de víctimas de desplazamiento y despojo fueron objeto de una apropiación *privada de sus tierras* y bienes por parte de élites económicas locales, dirigentes políticos y funcionarios públicos en alianza con grupos armados ilegales (CHCV, 2015, p.46).

La estadística oficial reporta que para 2020 se registran 9.005.319 personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) de las cuales alrededor del 12% han recibido la medida de indemnización administrativa —compensación económica por los daños— en el proceso de reparación. Sin embargo, no hay que olvidar que esa cifra no es el universo total de personas que han sido afectas por el conflicto armado, hay personas que no declaran porque no se sienten representadas por la categoría institucional de víctima, tienen miedo declarar porque sus victimarios viven todavía en los municipios, no han podido hacerlo por amenazas contra su vida o desconocimiento de cómo, cuándo y dónde debe hacerse la declaración para ser incluido dentro del RUV, en especial, en zonas rurales donde se conoce la Ley 1448.

Es importante resaltar que el RUV es un dispositivo político y el medio exclusivo para figurar ante el Estado como una víctima “oficial” del conflicto armado, y, por ende, para acceder a las medidas y beneficios de reparación provistos por el Estado. No obstante, estar dentro del registro no resulta tan sencillo como se lee en el artículo 156 de la Ley 1448:

Una vez presentada la solicitud de registro ante el Ministerio Público, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la verificación de los hechos victimizantes contenidos en la misma. [...] Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante [...] <sup>60</sup>

Declarar para el RUV, como veremos en el siguiente capítulo, es una mediación burocrática que implica reducir y consignar la historia personal en un formato que para el Estado funciona como la *única y verdadera compilación del dolor y el daño* de los declarantes. Así, el diálogo con el Estado transita entre dos sensaciones: la de haber sido “abandonado por el Estado” y la esperanza de tener una declaración “favorable” para ser reconocido como “víctima” y adquirir los *derechos de reparación*.

---

<sup>60</sup> Artículo 156. Ley 1448 de 2011 (2011, junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, número 48.096. 10 de junio de 2011.

## Capítulo cuatro. Siete letras que definen, reconocen o excluyen: víctima

¿Cómo “legaliza” una persona el daño y el dolor que le ocasionó el conflicto armado interno? ¿Dónde se *localiza*<sup>61</sup> la violencia, en qué espacios corporales, subjetivos o sensoriales? ¿Cómo se le asigna un nombre y una imagen inequívoca a una experiencia de dolor? ¿Cómo se le asigna un nombre y una imagen inequívoca a más de ocho millones experiencias de dolor y cómo se determina el estatus de *víctima* de una persona? ¿Quiénes están facultados para determinar la “calidad” de víctima de más de ocho millones de personas? ¿Qué significa “reconocer” y ser “reconocido como “víctima”? ¿Qué pueden decir el Estado o el derecho frente al dolor del otro?

La Ley 1448 se implementó como un mecanismo jurídico adoptado en medio del conflicto armado interno colombiano para establecer quiénes tienen acceso a la restitución de tierras a causa del despojo y la reparación (simbólica y/o económica). Así, el Estado define por medio de conceptos jurídicos quiénes pueden ingresar dentro del universo de “víctimas” reconocidas, o, por el contrario, quiénes son excluidos de ser nombrados como “víctimas”. Como indica Bourdieu (1999), el Estado es por antonomasia el espacio de imposición de la ley, como principio oficial y eficiente de elaboración del mundo, en este caso, por medio de los actos de reconocimiento que rectifican y legaliza una identidad: la “víctima”. Por tanto, la noción de “víctima” no solo es una categoría jurídica definida en la ley, sino que, además, es un concepto que caracteriza, delimita y excluye a determinados tipos de sujetos.

La intención de poner entre comillas la palabra víctima, es señalar que como categoría estatal nombra, impone una *identidad única* a un grupo heterogéneo de personas y hechos. No obstante, no tiene un solo campo semántico, pues no existe un arquetipo de víctima. Nombrar a una

---

<sup>61</sup> Alejandro Castillejo (2014) en su texto *La localización del daño: etnografía, espacio, y confesión en el escenario transicional colombiano*. Se pregunta por el ejercicio de “localizar el daño y la violencia, explicando que es una actividad análoga a producir un mapa (implica una red de conceptos, metodologías y procedimientos a manos de expertos que definen y estructuran el contenido futuro de una narrativa histórica), por lo cual la pregunta a la cual se debe apuntar es: ¿qué tipo de operaciones conceptuales están implicadas en el funcionamiento del escenario transicional colombiano, y particularmente en lo relativo a la “certificación” de la violencia y el “daño” relativo a la desaparición? A través del texto Castillo busca leer cómo se da, en el caso colombiano, ese proceso de intervención técnica mediante el cual “la sociedad “articula” (es decir, asigna un nombre a una experiencia), de formas complejas y contradictorias, algo denominado “el pasado violento” (p.217). También puede revisarse el texto *Voces [en la cabeza]: espacialidad, mediaciones teletecnológicas y las verdades caleidoscópicas en el proceso de Justicia y Paz en Colombia* de Castillejo (2013).

persona como “víctima”, autodenominarse como “víctima”, o ser rechazado como “víctima” por otros o por el Estado, da cuenta de que no es categoría neutral, por el contrario, son siete letras que nominan, definen, limitan y/o excluyen.

En términos abstractos se piensa que existe un *consenso* sobre lo que significa la categoría víctima, pero cuando se aplica a un caso concreto los límites empiezan a moverse. Por ejemplo, ¿qué sucede cuando una persona se autodefine como víctima del conflicto armado interno, es reconocida en su territorio como tal, porque se conocen los hechos victimizantes que afectaron su vida, pero el Estado le notifica que es rechazada para ingresar al Registro Único de Víctimas? Y, por tanto, no puede solicitar ni acceder a las disposiciones de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Este capítulo contiene tres apartados: 1. “Víctima” para el Estado colombiano, 2. Incluido, no incluido, en valoración, o rechazado para ser “víctima”, y 3. ¿Qué ser víctima o el derecho a tener derechos? Su propósito consiste en debatir las disposiciones sociojurídicas y políticas que envuelve la significación de víctima por parte del Estado, el entramado de prácticas y rutinas que el Estado genera para el reconocimiento de quienes considera “víctimas”. Asimismo, analizar qué representa esa categoría para quienes asumen esa subjetivación identitaria y política que el Estado impone, otorga y declina.

### **“Víctima” para el Estado colombiano**

La Ley 1448 de 2011 se conoce como el marco jurídico de atención, asistencia y reparación de víctimas del conflicto armado. Sus artículos 1º, 2º y 3º permiten identificar cómo se asume la noción de víctima por parte del Estado. Así, en los dos primeros artículos se señala que la naturaleza de la ley es establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales, individuales y colectivas, que permitan reivindicar la dignidad humana y la ciudadanía plena por parte de las víctimas, que son definidas en el artículo 3º:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985<sup>62</sup>, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

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

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima<sup>63</sup> (Ley 1448 de 2011).

La Ley 1448 indica que el reconocimiento en el Registro Único de Víctimas (RUV) <sup>64</sup> es el medio exclusivo a través del cual las personas afectadas por el conflicto armado pueden acceder a las medidas provistas por el Estado. En palabras de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) “la inscripción en el Registro Único de Víctimas cumple la finalidad de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada”.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> La Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas explica que cuando una persona se considera víctima por hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, a medidas de reparación simbólica y las garantías de no repetición, así como medidas de satisfacción de manera colectiva, mas no individual.

<sup>63</sup> También serán víctimas:

- Los miembros de la Fuerza Pública serán víctimas y su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De la misma forma, tendrán derecho a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la presente ley.
- Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en los que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.
- El o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, pero no como víctimas indirectas por el daño sufrido por los miembros de dichos grupos.

Artículo 3. Ley 1448 de 2011 (2011, junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, número 48.096. 10 de junio de 2011.

<sup>64</sup> Antes de que existiera el RUV a través de la Ley 1448, existía El Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el cual sirve como soporte del RUV para las personas que se encontraban inscritas previamente en el RUPD, sin necesidad de volver a declarar.

<sup>65</sup> Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/preguntas-frecuentes/90>

La UARIV es la entidad encargada de hacer el proceso de valoración de los hechos para verificar si se encuentran en el marco del artículo 3° de la Ley 1448. Además, define los lineamientos para la toma de decisión frente a la inclusión para acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación según sea el caso.

Por tanto, el RUV es un instrumento estatal para identificar la población “víctima” del conflicto armado en los términos del artículo 3° de la ley, y que, desde el discurso oficial, facilita el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos de las víctimas. El RUV le permite al Estado enunciar quién es excluido o incluido como “víctima” individual y/o sujetos de reparación colectiva. Una persona será incluida como “víctima” siempre y cuando para las normas jurídicas que establece el Estado, haya sufrido una situación desfavorable y jurídicamente relevante, cercana y suficiente con ocasión del conflicto armado interno.

En Colombia hasta junio de 2020 se registraron 9.005.319<sup>66</sup> personas incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las cuales 7.277.408 son consideradas sujetos de atención por cumplir con los requisitos para acceder a las medidas de atención y reparación establecidas en la Ley 1448. Son reconocidas por el Estado como afectadas por hechos victimizantes ocasionados en el marco del conflicto armado interno, dentro de los cuales se incluyen: abandono o despojo forzado de tierras, actos terroristas, atentados, combates, hostigamientos, delitos contra la libertad y la integridad sexual, desaparición forzada, desplazamiento, homicidio, secuestro, tortura, vinculación de niños, niñas y adolescentes al conflicto y daños por minas antipersonal, munición sin explotar y artefactos explosivos improvisados.<sup>67</sup>

Una vez las personas son incluidas en el RUV, la ley tiene una serie de prescripciones para atender a las víctimas, desarrolladas en el Decreto 4800 de 2011. Las medidas, en términos generales, abarcan los derechos de las víctimas en los procesos judiciales; las medidas administrativas de asistencia, atención, ayuda humanitaria y reparación, la adaptación de

---

<sup>66</sup> Cifra oficial de la Unidad para la atención y reparación integral a víctimas. Fecha de consulta: 8 de junio de 2020. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

<sup>67</sup> Para comprender cómo se entienden dichas modalidades de violencia desde el Estado, se recomienda revisar los glosarios dispuestos por la UARIV y por el CNMH. Allí se definen estas categorías y se dan criterios de inclusión y exclusión para ser catalogadas como violencias en el marco del conflicto armado.

medidas y programas integrales de protección para las víctimas, al igual que medidas concretas para mujeres, niñas, niños y adolescentes. Desde el punto de vista oficial el proceso se ve así:



Sin embargo, entre ser incluido en el RUV y el acceso efectivo a una y/o varias de las medidas dispuestas por la Ley 1448, existe un arsenal de prácticas estatales que pueden dilatar los procesos individuales y colectivos de diálogo con el Estado. Esto se da por diversas razones como excesiva burocracia en los procedimientos, lo que hace que los procesos se tornen largos y complicados, errores burocráticos, escasa articulación institucional, negaciones repentinas y sin explicaciones, poca claridad en el conocimiento de los procesos y rutas de atención, tanto en quienes se acercan a declarar como en los funcionarios. Como narra una exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas:

La gente sí entiende y para la gente es posible comprender estos procesos. Lo que pasa es que las funcionarias y los funcionarios enredan a la gente. Entonces, yo le puedo estar diciendo a las personas: “vea este es el proceso”, pero llega otro funcionario y le dice otra cosa, ya lo enredó. Entonces, muchas veces por más pedagogía que usted hiciera no faltaba el compañero o la compañera que no conociera y generara confusión (Entrevista 14. Ex-funcionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín).

A lo anterior se suma, por un lado, la gran demanda de atención con un reducido número de funcionarios que hace que la atención se dilate o no se logre con prontitud. Y, por el otro, las múltiples declaraciones que deben hacer las personas ante distintos funcionarios antes de su declaración oficial para el RUV. Dilataciones burocráticas que provienen del orden estatal establecido como requisito para acceder a la ley, lo que hace que las personas sientan que no hay más alternativa que vivirlas, pues las disposiciones que son fruto de las estructuras objetivas, es decir, del orden instituido tienden a dar la impresión de que caen por su propio peso y son necesarias (Bourdieu,1999). Lo que genera desgaste emocional y físico tanto en quienes desean ser incluidos en el RUV como en quienes son la cara oficial del Estado.

## **Incluido, no incluido, en valoración, o rechazado para ser “víctima”**

En los dispositivos estatales creados para dialogar con las personas afectadas por el conflicto armado interno, como la Ley 1448 y el Decreto 4800 de 2011, se describe al Estado, sus funciones y procesos como entes neutrales, coherentes y ágiles. No obstante, entre el hecho victimizante, la declaración del mismo ante cualquiera de las oficinas del Ministerio Público: Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo, Procuraduría o Consulado más cercano (en caso de vivir fuera de Colombia); el estudio por parte de la UARIV, y la respuesta de inclusión dentro del RUV para poder acceder a los derechos estipulados en la ley, se encuentran múltiples interacciones burocráticas con repetidas declaraciones, formularios, documentos, demostraciones de no estar mintiendo, seguimientos del estado de valoración, y una variedad de términos jurídicos que no se entienden, pero a los que se debe asentir.

Existe, a su vez, un grueso de la población declarante que no tiene conocimiento de cómo, cuándo y dónde debe hacerse la declaración para ser incluido dentro del RUV, como lo expresan varios integrantes del grupo Mineros de las Brisas,<sup>68</sup> un colectivo en búsqueda de reparación colectiva por parte del Estado: “Nosotros no fuimos porque desconocíamos eso, no teníamos conocimiento de la situación. Luego nos enteramos que podíamos ser víctimas y tener algún derecho a que nos reconociera como víctimas [...] fue voz a voz que nos enteramos (Entrevista 6. Mineros de las Brisas. 2019).

---

<sup>68</sup> La Minera Las Brisas estaba ubicada en el municipio de Campamento (Antioquia), y era la única mina en Colombia para la extracción de asbesto crisotilo o asbesto blanco, un mineral fibroso fuerte, resistente al calor y que no conduce electricidad. La minera tenía una producción de 1500 toneladas al mes y más de 20 hectáreas de explotación, sin embargo, sus operaciones fueron suspendidas en varias ocasiones por ataques contra la infraestructura, robo de materiales, extorsiones a directivos, y el secuestro, asesinato y amenazas a los empleados por parte del frente 36 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Lo anterior ocasionó una crisis económica en la empresa que llevó al incumplimiento de las obligaciones laborales con los trabajadores, el cese de pago de parafiscales y proveedores por la desertión de clientes, y el desabastecimiento de productos por los bloqueos armados. La empresa que era propiedad de una corporación, pasó a ser propiedad de los trabajadores para garantizar el pago de sus prestaciones. Los nuevos dueños, los mineros, reanudaron operaciones en 1999 e iniciaron contactos con sus clientes habituales, pero encontraron que estaban importando el asbesto de Canadá. Además, continuaban los bloqueos y amenazas a los trabajadores. La empresa, además, carecía de infraestructura para la exportación, y al estar en manos de los trabajadores para los bancos no tenía aval, y no aceptaban los activos por estar en una zona de conflicto armado. Por lo cual, la minera debió ser liquidada y puesta en venta, afectado a más de 150 trabajadores y sus familias de los municipios de Campamento, Yarumal y Angostura. En 2019 los trabajadores de la minera se organizaron como un grupo, Mineros de Las Brisas, para buscar ser reconocidos por el Estado como un sujeto colectivo de reparación debido a los actos de violencia a los que fueron sometidos, así como por las afectaciones que vivieron junto a sus familias. Con el grupo Mineros de Las Brisas tuve la oportunidad de reunirme y entablar un diálogo, y, si bien algunos de los fragmentos de ese diálogo aparecen a lo largo del texto, su complejo caso de reconocimiento ante el Estado no se desarrolla en este trabajo por términos de tiempo y enfoque.

Son frecuentes las ocasiones en que las personas se enteran por el voz a voz que existe una ley para las personas afectadas por el conflicto armado interno, que se debe hacer una declaración, y que existen unas medidas para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Suele ser un familiar, un amigo cercano o un líder de la comunidad y/o asociación quien les informa qué es la Ley 1448, a dónde deben dirigirse, y cómo son los procesos.

Quienes asesoran tienen un conocimiento más amplio de los vericuetos burocráticos y jurídicos por capacitaciones, procesos de liderazgo de largo aliento o por experiencia personal en la interacción con los funcionarios a raíz de sus procesos personales. Un líder de la comuna tres de Medellín relataba

Desde el 2006 para acá yo empecé a formarme a tener conocimiento de cómo había que hacer las cosas, entonces, yo ya era una persona con conocimiento, con experiencia. Incluso fui entrenado para recibir víctimas y darles orientaciones e invitarlos a que se pudieran defender. Yo empecé a formarme desde la participación, participando en los foros, participando en organizaciones sociales. Pero también aprendiendo con los mismos compañeros víctimas, nosotros mismos tomamos la decisión de organizarnos, pa' donde cogía uno, cogíamos todos. Entonces, lo que le llegaba a uno, ahí conocíamos todos. Y así, nos fuimos formando. Yo era una guía para las familias que llegaban, para decirles qué tenían que hacer, dónde tenían que ir. Pero, entonces, le gente como no tiene trabajo y no conoce, no es sino cansarse, andar de arriba para bajo y aguantar hambre cuando salen hacer las vueltas de declaración y reclamación (Entrevista 4. Persona que se identifica como víctima. 2019).

No hay que olvidar que hay personas que no declaran porque no se sienten representadas por la categoría institucional de víctima o antes no eran denominadas así por el Estado.

En mi familia hay tres desapariciones forzadas. El esposo de mi hermana quedando, un hijo de ella y la desaparición forzada de mi esposo. Desafortunadamente no se tenía ese concepto de víctima, se vino a dar que la desaparición forzada era un delito solo a partir del 2000, de resto no se tenía esa connotación de ese hecho como si fuera un delito y no se reconocía a las víctimas directas ni las indirectas (Entrevista 1. Integrante de la Mesa de Víctimas de Yarumal, Antioquia. 2019).

Durante el trabajo de campo identifiqué, además, que el proceso de declaración ante cualquiera de las oficinas del Ministerio Público, el seguimiento al caso de valoración, la respuesta de inclusión o rechazo, la petición de asistencia, y la reclamación de medidas cuando se es considerado “víctima”, implica para las personas la necesidad de habituarse a largas esperas, a significados, significantes, códigos textuales y, en general, a repertorios jurídicos que no siempre son claros ni comprensibles. Además, hay personas que no disponen de un castellano fluido o de un proceso de lectura que permita la comprensión y la descripción de su situación, ni la posibilidad de preguntar sus dudas. Así, el Estado y sus procesos son ilegibles para estos individuos.

James Scott (1998) menciona que los Estados tienen la necesidad de mantener el control sobre sus ciudadanos y para eso establecen mecanismos particulares que les permiten leer a sus habitantes como, por ejemplo, censos y registros de la población, herramientas de clasificación por sexo, edad, escolarización o ingresos, formas de ocupación de los predios, la estandarización del lenguaje y el discurso legal que se pueden entender como esfuerzos por la legibilidad y la simplificación. La legibilidad, por tanto, es un instrumento de poder o en términos de Scott (1988), una condición de manipulación. El caso contrario, la ilegibilidad, también lo es: el Estado tiene la capacidad de hacerse ilegible para muchas personas que no entran dentro de sus medidas y normativas, o que no disponen de una comprensión del lenguaje oficial que permita entablar un diálogo horizontal con el Estado. Así, al no poder ubicarse dentro de las condiciones estatales impuestas las personas se tornan, asimismo, ilegibles para éste.

Sumando a lo anterior, las personas que se acercan por primera vez a los Centros de Atención a Víctimas, muchas veces, no conocen la existencia de la Ley 1448 ni las medidas de asistencia que deben brindarles. Durante la visita a uno de los centros de atención de la UARIV en Medellín, llamado Caunces de Oriente, una mujer que llevaba tan solo ocho días en la ciudad a causa de múltiples desplazamientos forzados, y que esperaba pacientemente ser atendida junto a su hijo y su sobrino, me expreso lo siguiente:

Nos dijeron que viniéramos acá, a la unidad de atención a víctimas, que acá nos daban toda la información y los derechos que teníamos. Que acá no nos ayudaban ahora económicamente, sino

dentro de tres meses, pero que ahora nos pueden ayudar con las cosas que nos faltan. Nosotros no pudimos sacar nada, solo la ropita que teníamos (Entrevista 7. Persona que acude por primera vez a Centro de Atención a Víctimas. 2019).

La espera en los Centros de Atención a Víctimas es larga y puede dividirse, a grandes rasgos, en cuatro momentos: la espera para que repartan los turnos de atención, la espera en la entrada mientras abre el lugar, la espera para ser atendido, y la cuarta espera, que al parecer es recurrente, cuando el sistema se daña y hay que esperar que “vuelva”. Siguiendo a Auyero (2013), la espera es una práctica relacional que vincula el funcionamiento cotidiano del Estado con la vida de los *subordinados*, y que puede distinguirse dentro de una “tempografía de la dominación”, es decir, por medio de “una descripción densa del modo en que los dominados perciben la temporalidad y la espera: cómo actúan o dejan de actuar a partir de esas percepciones, y cómo esas percepciones operan para desafiar o perpetuar la dominación” (p. 29). Las prácticas relacionales son procesos culturales, así el Estado se comunica por medio de palabras, señales y esperas para establecer rutinas y rituales que funcionan para crear determinados tipos de sujetos. Así,

Por medio del marco que imponen las prácticas, el Estado instituye e inculca formas simbólicas de pensamiento comunes, marcos sociales de la percepción, el entendimiento o la memoria, formas estatales de clasificación o, mejor aún, esquemas prácticos de percepción, evaluación y acción (Bourdieu, 1999, p. 231)

En el Centro de Atención Caunces de Oriente las personas deben hacer la fila desde antes de las 4:00 a.m., e incluso son varias las personas que prefieren llegar la noche anterior, y, así, tener la certeza que obtendrán un turno de atención, estos se empiezan a repartir a las 6:00 a.m. Una de las señoras que llegó desde las 4:00 a.m., me dice, “si usted llega las 6:00 a.m. ya no alcanza turno, es mejor madrugar, porque esto queda lejos. Yo tuve que coger dos buses”.

Madrugar puede parecer poco trascendente. Sin embargo, el tener que amanecer haciendo una fila o salir de la casa desde las dos o tres de la madrugada para recibir un turno de atención, es un ejemplo de cómo elementos que pueden parecer banales configuran las vivencias, decisiones y acciones de quienes intentan acceder a las llamadas “ayudas estatales”. Como argumenta Auyero

(2013), lejos de ser mundanas, estas interacciones son un objeto de investigación de las experiencias de derechos y poder de los sujetos, y que lejos de ser prácticas simplemente negativas, son acciones que generan sujetos que saben que cuando interactúan con el Estado tienen que cumplir pacientemente con los requisitos arbitrarios y ambiguos. Las personas “aprenden a ser pacientes del Estado”: madrugue y espere, si no alcanzó ficho, vuelva a madrugar mañana y espere.<sup>69</sup>

La espera es una de las maneras corporales de experimentar el poder estatal, pero como apunta Bourdieu (1999), no debe comprenderse como sumisión mecánica a una fuerza ni como un consentimiento consciente a una orden, sino como una obediencia que otorgamos a los preceptos estatales a través de disposiciones del cuerpo y esquemas prácticos, “el mundo social está sembrado de *llamadas al orden* que solo funcionan como tales para los individuos predispuestos a percibirlos, y [...] ponen en funcionamiento disposiciones corporales profundamente arraigadas sin pasar por las vías de la conciencia y el cálculo” (p. 232).

El Estado se comunica no solo a través de sus fuerzas policiales y militares, y las *llamadas al orden*, sino, además, por medio de lo que Auyero llama los “puños invisibles”: “[sus] oficinas y rutinas, [sus] trámites y papales fiscales de licencia y de registros” (Roseberry en Auyero, 2013, p. 21). Para ver un ejemplo de puños invisibles, en el siguiente párrafo, se describe qué y cómo funciona el formato oficial de declaración ante el Estado.

Los funcionarios públicos son los encargados de implementar medidas de acogida y asistencia a las personas que desean ser incluidas en el RUV, y además se encargan de completar el Formato Único de Declaración (FUD). Es un documento oficial de cuatro páginas y once anexos que permite que los funcionarios recolecten información de tipo demográfico, y, además, recolectar las pruebas documentales que son necesarias para el Estado.<sup>70</sup> Por ejemplo, reportes a las autoridades hechas por los declarantes o sus familias, certificados de asistencia médica o

---

<sup>69</sup> Anne Secor (2007) plantea una situación etnográfica similar en el Estado turco. En varios grupos focales realizados, la investigadora recoge percepciones de ciudadanos alrededor de la espera. La frase “go today, come tomorrow” resume parte de los hallazgos de campo en relación con la espera.

<sup>70</sup> En el FUD también solicita que se realice una evaluación general de las condiciones médicas y psicológicas cuyas anotaciones deben consignarse en los anexos indicados (UARIV, 2018)

psicológica, títulos de propiedad, pruebas de dirección, recortes o fotocopias de prensa donde se narren los hechos, entre otras.

El FUD es, de cierto modo, un primer puño invisible que el Estado utiliza para materializar el proceso de reconocimiento de víctimas del conflicto armado. No obstante, el RUV y el FUD no son herramientas con existencia propia, por el contrario, son parte de un sistema técnico que “incorpora actores, objetos y formas de experticia, por lo cual se constituye en un *ensamblado socio-técnico* en tanto posibilita relaciones, moviliza formas de experticia y materializa una noción estatal del reconocimiento de *víctimas*” (Latour en Mora-Gámez, 2016, p. 78).

Antes de diligenciar el Formato Único de Declaración (FUD) el funcionario público debe realizar una entrevista. Por tanto, la narración de eventos oficialmente, por parte de los afectados, tiene lugar solo después de un procedimiento de codificación, insistencia en fechas, lugares, pruebas y circunstancias. Según la UARIV, el objetivo es obtener una “declaración completa, consciente y coherente de los hechos”, en otras palabras, como lo nombra Alejandro Castillejo (2014), “una extracción quirúrgica de la “experiencia” donde determinados relatos de guerra resaltan sobre otros” (p. 217), esto es, resaltan los hechos y relatos que el Estado ha considerado importantes.

Lo anterior, de solo leerlo, resulta fatigoso y dificultoso. Además, las personas que van a declarar para el FUD, muchas veces, han narrado los hechos una y otra vez ante distintos funcionarios:

Una persona no le está contando la historia ni a uno, ni dos, ni tres. Le está contando la historia al que le va hablar de restablecimiento de derechos, al que le va hablar de tierras, a la recepcionista en un centro de atención para que le dé ficho, y le cuenta la historia a la personería. Entonces, cuando llega donde el profesional pues la gente ya está cansa de contar la historia (Entrevista 14. Ex-funcionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019)

Ser incluido en el RUV pasa por un proceso circular de hablar, repetir, repetir, repetir, que implica, además, enfrentarse a un cuerpo de burócratas, en teoría, dedicados a la escucha: escuchan los funcionarios municipales, los personeros y sus delegados, o quienes reciben la declaración inicial, y finalmente son los funcionarios de la UARIV los que leen los reportes:

Yo soy de registro, de incluir a las personas en el RUV, pero no tengo contacto con ellas. A mí me llegan los datos para el registro. Como acá es administrativo, acá tú no ves ninguna víctima (Entrevista 12. Funcionaria de la UARIV, Medellín. 2019)

Los funcionarios del Estado no están para “largas narraciones con eventos anecdóticos”, su función es recoger información “oportuna” para el formato como la temporalidad concreta y las nociones del hecho victimizante. Además, escuchar para unos y repetir para otros, son acciones atravesadas por subjetividades y experiencias que se agrietan en el día a día de recordar los procesos de dolor y mirar el dolor del otro:

El conflicto armado ha generado unas afectaciones en las víctimas, en los victimarios, y en los y las funcionarias que hemos atendido víctimas. Ahí hay unas afectaciones indirectas psicosocialmente hablando que se generan en estas situaciones donde otros atendemos: la rabia, el dolor, la miseria de otros seres humanos porque no se nos puede olvidar que somos seres humanos también (Entrevista 14. Ex-funcionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín.2019).

A lo anterior se suman los documentos oficiales que, aunque, describen paso a paso los protocolos y rutas de atención, al tratar de seguirlos con detalle se tornan imprecisos o contradictorios, o incluso son desconocidos por los mismos funcionarios:

La ruta se sigue, pero el paso a paso lo pone el funcionario, terminan ejerciendo como pueden o como quieren. Acá no pasa mucho eso, más en unos cargos que en otros. (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019).

Con leer la ley de víctimas no la entendés, es más fácil con las conversaciones ir entendiendo de a poquito que leer un mamotreto, entonces, imagina lo que es para las víctimas y para los funcionarios. Yo en este momento tengo en la cabeza lo que es la ley de víctimas porque lo trabajé desde el 2011 hasta el 2019. ¿Cuántas veces te leíste la ley de víctimas completa? No, nunca. Pero en el diario, en las capacitaciones uno iba aprendiendo, pero para los técnicos era complejo, para las personas que llegaban para la atención también. (Entrevista 14. Ex-funcionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín.2019).

La complejidad que implica poner a “funcionar” la Ley 1448 a través de manuales de atención, de cartillas con las excepciones de los manuales, junto a la poca o la nula capacitación que reciben las personas contratadas de forma tercerizada<sup>71</sup> por el Estado para la atención de las personas, ocasiona afectaciones tanto en los empleados como en quienes van declarar y buscan una atención clara. Como lo narran dos interlocutores:

El desgaste que tiene las víctimas, primero luego de un hecho victimizante, y segundo por la exigibilidad de derechos porque llegan a una institución y hay muchos funcionarios que no conocen de las rutas y lo que hacen es revictimizarlos. Entonces, ya no solo son victimizados por el actor armado, sino también por los funcionarios y las funcionarias que no conocen, o conocemos muy bien las rutas (Entrevista 14. Ex-funcionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Si yo sé que fue una mujer abusada sexualmente no le pido que me diga con detalle los hechos ocurridos, pero no todas las personas que toman la declaración están preparadas o tienen la sensibilidad para hacerlo. Yo primero trabajé en la Personería y cuando llegué a trabajar en el enlace a víctimas de la alcaldía me di cuenta que cometen muchos errores desde la personería (Entrevista 15. Funcionario del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín.2019).

Si bien dentro del imaginario político de la idea weberiana de Estado, la administración pública es vista como “unitaria, meritocracia, experta, racional, apolítica, y promotora de estabilidad institucional” (Buchely, 2014, p. 14), en la práctica cotidiana, no todo ejercicio de administración supone normas impersonales y abstractas que orientan el comportamiento de los individuos que ejecutan funciones burocráticas, y la aplicación de las normas tampoco se hace de manera rigurosa y especializada.

Por otro lado, en palabras de quienes están al otro lado del escritorio, en la silla incomoda, la declaración es vista como:

El momento que usted llega a declarar, son dos horas de preguntas que las instituciones hacen y en esas preguntas, muchas veces, sale no radicada, no registrada, porque las personas vienen del campo, no se saben expresar, les da miedo y muchas veces la misma pregunta que le hicieron, se

---

<sup>71</sup> En el capítulo cinco, *Atención y funcionarios: una mirada desde adentro*, se ahondará en esta problemática.

la repiten después, y entonces, como son personas que vienen del campo asustadas, dicen otra cosa de lo que dice la primera vez. Entonces, a usted no es desplazada, usted no salió víctima, no salió incluida. Ahí es donde la gente debe apelar nuevamente para que lo incluyan (Entrevista 4. Persona que se identifica como víctima. 2019).

Si es para declaración tiene que ir a la personería, esa es otra de las falencias, la personería tenía una auxiliar para atender únicamente a las víctimas, pero el alcalde no quiso seguir dando el recurso para que estuviera la auxiliar. Entonces, la secretaria recibe las declaraciones, pero eso es duplicarle el trabajo, y si la secretaria está en sus días malos no recibe los documentos (Entrevista 1. Coordinadora de la Mesa de Víctimas de Yarumal. 2019).

Entre funcionarios y “víctimas” se inserta un hecho nombrado por todos aquellos con quienes dialogué: responder preguntas sobre fechas, lugares y actores como si se tratara de la necesidad de demostrar que no mienten ante los funcionarios públicos, la desconfianza en sus palabras y silencios marca el hilo del encuentro. Lo que el Estado significa para las personas se construye por medio del trato dado por los funcionarios. Como apunta Auyero (2013), el Estado es a la vez estructura abstracta a nivel macro y un conjunto de instituciones a nivel micro con las cuales las personas interactúan de manera directa, y los hechos aparentemente intrascendentes, en realidad, imparte educación política acerca del funcionamiento del poder a los sectores más vulnerables.

Las declaraciones, anotaciones, los códigos incomprensibles, las esperas, y la repetición constante, una y otra vez, de los hechos que originan la solicitud, son interacciones cotidianas con la burocracia que “dan una configuración concreta y forma a lo que de otro modo sería una abstracción (de “el estado”)” (Gupta, 2015, p. 84). Y es ahí cuando Estado empieza a ser nombrado con adjetivos: el Estado es lento, el Estado es complicado, el Estado es confuso.

Una vez ha sido presentada la solicitud de registro, “la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas adoptará una decisión en el sentido de otorgar o denegar el registro, en un término máximo de sesenta (60) días hábiles”. No obstante, puede suceder en tres días, noventa días, un año o no saber cuándo se obtendrá una respuesta, al respecto mis interlocutores afirman:

El proceso es que a ti te pasa el hecho, tú sales y lo declaras si es desplazamiento o si es homicida. Lo mío fue como muy trascendental porque yo quede en el RUV como en 3 días, pero fue porque yo estaba en una zona minera cuando las FARC nos saca [...]. Un batallón nos recoge porque estábamos a tres días de camino. Ya llevábamos un día caminando, ahí nos recogen y nos traen hasta Rionegro, y ahí mismo la procuraduría nos toma la declaración (Entrevista 2. Integrante de la Mesa de Víctimas de Medellín. 2019).

Yo no sé si eso es suerte o en qué va. Yo conozco personas que les ha salido la respuesta en un mes, a otras en un año y también conozco personas a las que todavía no les han contestado. (Entrevista 10. Exfuncionario del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

En contraposición a una visión ideal de la administración estatal coherente y racional, existen experiencias cotidianas que revelan a los procesos burocráticos como inciertos, pues son procesos relacionados con la rutinización, es decir, con la sobrevaloración de los requerimientos de forma o trámites, a partir de generar protocolos de interacción con el ciudadano que evitan darle respuesta de fondo a la solicitud y, por el contrario, buscan postergarla en el tiempo (Buchely, 2014). Así, mientras una persona no sea incluida dentro del RUV no podrá solicitar acceso a las medidas de asistencia y reparación previstas en ley, solo podrá acceder a la atención humanitaria.<sup>72</sup>

Muchas personas, mientras pasan los noventa días calendario o los años de respuesta estatal, deben trabajar informalmente en las zonas de abastos, vendiendo café, cantando y vendiendo en buses o semáforos, haciendo espectáculos en la calle a cambio de algunas monedas. Esto porque no deben buscar empleos permanentes que ofrezcan seguridad social antes de recibir una

---

<sup>72</sup> Existen tres etapas de atención humanitaria:

- Atención humanitaria inmediata: Es aquella que se entrega por parte de la entidad territorial (alcaldía) receptora de población víctima de desplazamiento, desde el momento en que se rinde la declaración por parte de la víctima, hasta la inclusión en el Registro Único de Víctimas; y está dirigida a garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio.
- Atención humanitaria de emergencia: Es aquella que se entrega por parte de la Unidad para las Víctimas, a la población desplazada incluida en el Registro Único de Víctimas, que se encuentre dentro de su primer año de desplazamiento o de acuerdo con el análisis de su situación actual, se identifique un alto grado de necesidad y urgencia respecto de los componentes de la subsistencia mínima.
- Atención humanitaria de transición: Es aquella que se entrega por parte de la Unidad para las Víctimas, a la población víctima de desplazamiento forzado, incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año, contado a partir de la declaración, y que, de acuerdo con el análisis de su situación actual, se identifique carencias leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/>

respuesta oficial, dado que su aplicación al RUV sería retirada o rechazada al figurar en las bases de datos de beneficios sociales. Esto ubica a las personas en una *zona liminal*,<sup>73</sup> siguiendo a Víctor Turner (1988),

Durante el periodo «liminal» intermedio, las características del sujeto ritual (el «pasajero») son ambiguas, ya que atraviesa un entorno cultural que tiene pocos, o ninguno, de los atributos del estado pasado o venidero [...]. Los atributos de la liminalidad o de las *personae liminales* (gentes de «umbral») son necesariamente ambiguos, ya que esta condición y estas personas eluden o se escapan del sistema de clasificaciones que normalmente establecen las situaciones y posiciones en el espacio cultural. Los entes liminales no están ni en un sitio ni en otro; no se les puede situar en las posiciones asignadas y dispuestas por la ley, la costumbre, las convenciones y el ceremonial (p. 101-102)

Quienes se encuentran en valoración, no son “víctimas” para poder acceder a las medidas ofrecidas por el Estado, pero tampoco los han rechazado aún como “víctimas”, y, por tanto, no pueden buscar otros beneficios sociales que les permitan subsistir dignamente.

La conducta de los seres liminales, dice Turner, “es pasiva, deben obedecer [...] sin la menor queja. Es como si se viesan reducidos o rebajados hasta una condición uniforme para ser formados de nuevo y dotados con poderes adicionales que les permitan hacer frente a su nueva situación” (1988, p. 102). El poder adicional es figurar como *incluido*, pasar a su *nuevo status*: “víctima”, y acceder a las medidas de la Ley 1448. Los actos de reconocimiento oficial se configuran a partir de relaciones en donde la subjetividad de quien es reconocido es transformada por un ente reconocedor, el Estado:

[...] ser “reconocido” como víctima implica el contraste del relato propio con la información provista por las propias entidades estatales, las Fuerzas Armadas, la Policía, el sistema de salud, la Registraduría Nacional y el sistema de registro de acceso a la educación, entre otras. Por tanto, las víctimas reconocidas hoy en Colombia no son exclusivamente aquellas vulneradas en sus

---

<sup>73</sup>Para explicar el proceso ritual Víctor Turner (1988) explica que se basa en “[...] la naturaleza y características de lo que Arnold van Gennep (1960) ha denominado la «fase liminal» de los *rites de passage*. El mismo Van Gennep los definió como «ritos que acompañan todo cambio de lugar, estado, posición social y edad» Para indicar el contraste entre «estado» y transición», empleo el término «estado» para referirme a todas sus otras acepciones; es un concepto más global que status o «cargo», y designa cualquier tipo de condición estable o recurrente culturalmente reconocida. Van Gennep ha demostrado que todos los ritos de paso o «transición» se caracterizan por tres fases, a saber: separación, margen (o *limen*, que en latín quiere decir «umbral») y agregación” (p.102)

derechos, sino que además han logrado penetrar un sistema diseñado para seleccionar los testimonios cuya veracidad coincida con las versiones oficiales (Mora-Gámez, 2013, p. 27)

No obstante, el universo de personas que han sido afectadas por la violencia dentro del conflicto armado excede la noción de *víctima* que promueve y reconoce el Estado, y, por ende, sobrepasa los límites trazados por el RUV

El RUV no nos dirá cuánto es el universo de víctimas porque hay muchas personas que no ha podido acceder a eso, pero si nos va mostrando más o menos el universo de lo que ha sido el conflicto armado en el país. Hablar de casi nueve millones de víctimas en este momento, es una cifra que nos pone en los primeros puestos a nivel internacional (Entrevista 17. Asesora de la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía. 2019)

Entre ser un “afectado” por el conflicto a ser una “víctima oficial” existe un *ritual de paso*: esperar, declarar, responder preguntas, volver a responder las preguntas, demostrar la “buena fe”, esperar, reclamar un desprendible para hacer seguimiento a la inclusión o el rechazo como “víctima”. No obstante, es un ritual que no puede *traducir* las historias de vida de cientos de personas en relatos exitosos, verificables y legítimos para el sistema estatal. Existen narraciones sobre las afectaciones del conflicto armado interno en Colombia que carecen de pruebas documentales “creíbles” para aportar al FUD y el RUV, no por falsas, sino por crueles.

## ¿Qué es ser víctima o el derecho a tener derechos?

Desde antes de la Ley 1448 las personas se nombraban como víctimas, ya se identificaban así, pero lo que se buscaba con la ley era un reconocimiento en términos legales, un reconocimiento que te permita acceder a tus derechos. Una categoría más de orden legislativo (Entrevista 17. Asesora de la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía. 2019)

Yo creo que el reconocimiento de cada persona como víctima tiene que ser desde lo político y lo jurídico, y eso no puede prescribir (Entrevista

14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019)

A partir de la expedición de la Ley 1448 a la categoría de víctima se le adjudicaron garantías dentro del marco legal y político colombiano. A su vez, esas garantías adquirieron gran relevancia dentro del imaginario y la realidad social del país, lo cual hizo que las personas comenzaran a depender de los dispositivos estatales y sus procedimientos para obtener un reconocimiento oficial a través del estatus de víctima del conflicto armado. Y así, poder solicitar acceso a las medidas de protección, atención y reparación dispuestas por el Estado. En muchas ocasiones, además, conscientes de las escasas posibilidades de trabajo, acceso a la vivienda, salud y educación en la nueva economía de mercado o, más bien, de la precarización de la vida, las personas recurren al reconocimiento estatal de víctima con la esperanza no solo de acceder a justicia, sino de asegurar algunos derechos sociales y económicos que han sido tan escurridizos dentro de la estructura de inequidad del país. La identidad de “víctima” se convierte, entonces, en un vehículo para apelar a esos derechos, como lo narran mis interlocutores:

A mi ser víctima me permitió otras cosas que valoro mucho, como haber ido a la universidad porque tal vez no lo hubiese podido lograr. A mí me desplazaron de una vereda con mi mamá luego del asesinato de mi papá. Si nosotros nos hubiésemos quedado en el campo, yo no habría accedido al estudio superior (Entrevista 18. Persona que se identifica como víctima. 2019).

Una reparación que sea económica, una pensión, por la edad en que nosotros estamos (Entrevista 6. Minero de las Brisas. 2019).

Que el Estado reconozca a los hijos nosotros que quieren estudiar, que tiene la capacidad de hacer una carrera universitaria, para que el Estado nos colabore también con eso como víctimas que somos (Entrevista 6. Minero de las Brisas. 2019).

Lo que está en juego entre un lado y otro de ser nombrado como “víctima”, es importante para las personas, son programas de bienestar, atención psicológica, acceso a la reparación económica, acceso a la restitución de tierras, muchas veces a la atención en salud, a educación. El Estado es visto como “un dador (*giver*) para los beneficiarios de los programas [...] pues

existe una asociación fuerte entre lo público y la entrega efectiva de recursos materiales. Ello consolida la idea de que la construcción cultural del estado tiene fuertes dimensiones distributivas en la vida cotidiana de los ciudadanos” (Buchely, 2014, p. 78). Como lo expresa uno de mis interlocutores: “es que nosotros no sabemos nada de esa categoría, pero uno reconoce lo que le colaboren. Que nos den una reparación económica, una ayuda” (Entrevista 6. Minero de las Brisas. 2019).

El Estado además de *dador* es visto, en ocasiones, como *humanitario* en respuesta a las demandas de sectores precarizados: “el Estado me dio la ayuda económica, el Estado me dio la beca para poder estudiar”, pero, aunque son paliativos significativos en el día a día, no buscan cambios estructurales en la dinámica de desigualdad social y económica por más que el Estado se ha visto como ese ente salvador, como argumenta Wendy Brown (1995):

A pesar de la casi inevitable tendencia de hablar del estado como un él, el dominio que nosotros llamamos el estado no es una cosa, un sistema o un sujeto, sino un significativo terreno sin límites de poderes y técnicas, un ensamblaje de discursos, reglas y prácticas que cohabitan en una limitada tensión conflictiva, frecuentemente en una relación contradictoria entre sí (Brown, 1995 en Ramírez, 2001, p. 311).

Sin bien el Estado se presenta con diferentes caras y resultados que resultan y son discordantes,<sup>74</sup> en el contexto colombiano, no hay que olvidar que, para muchas personas, los sistemas de “ayuda” estatal son el objeto de transición hacia una vida más estable y/o la posibilidad de recuperar algo de tranquilidad. Y, si bien, no siempre se logra “ayuda” al obtener el reconocimiento estatal, para las personas vale la pena intentarlo por el *derecho a tener derechos*.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Abrams (1988) señala que “El estado es, en todos los sentidos del término triunfo del ocultamiento. Éste oculta la historia real y las relaciones de sujeción detrás de una máscara legitimadora; logra negar la existencia de conexiones y conflictos que si fueran reconocidos serian incompatibles con la autonomía e integración pregonadas por el estado” (p. 77)

<sup>75</sup> María Clemencia Ramírez (2001), hace una reflexión relevante sobre el “derecho a tener derechos” con el movimiento de los campesinos *cocaleros* del Putumayo. Esta frase también es usada por el teórico político Jacques Rancière.

Holston y Appadurai (1998) han señalado que en el contexto de las democracias emergentes del mundo en desarrollo “el derecho se concibe como un aspecto de la forma de relacionarse socialmente antes que como una propiedad natural de los individuos”. Se enfatiza entonces en que el concepto de derecho se convierte en un reclamo que se hace a la sociedad para suplir las necesidades básicas y los intereses de sus miembros, antes de considerarlo como algo que algunos poseen y otros no (Ramírez, 2001, p. 301).

Ser una víctima oficial es un reclamo identitario por el derecho a tener derechos, es una *ciudadanía precarizada*<sup>76</sup> que no se ubica para su reclamo en el campo social ni político, sino que se ubica desde lo jurídico, entiendo que este es un campo dominado por Estado. Así, la identidad de víctima está ligada a un discurso oficial, con normas, actores e instituciones estatales específicas, como indica Stuart Hall (2003) “las identidades se construyen dentro del discurso y no fuera de él, debemos considerarlas producidas en ámbitos históricos e institucionales específicos, en el interior de formaciones y prácticas discursivas específicas [...]” (p. 18). Lo anterior no significa que la identidad es solo un discurso, sino por el contrario que lo que se percibe como real está basado en formaciones discursivas y prácticas que tienen efectos materiales sobre los espacios, los objetos, los cuerpos y los sujetos. Así, lo explica en sus palabras una mujer que ha trabajado con la Mesa Departamental de Víctimas de Antioquia:

Lo primero es comprender que lo qué pasó no es por ser bueno o malo, porque ahí hay una carga moral de bueno o malo. Yo creo que es un asunto importante reconocerse como víctima, y reconocer que lo que pasó, en parte, era ajeno a ellos, por unas dinámicas diferentes en términos de confrontaciones armadas entre grupos que les causaron un daño que no tenían por qué vivirlo, empezar a comprender eso. Pasa a veces que uno habla con víctimas que creen que es culpa suya lo que les pasó. Pasa mucho, por ejemplo, con las mujeres cuando son abusadas sexualmente: ay no, es que me pasó porque yo iba vestida de tal manera o porque yo vivía en esa casita y de vez en cuando yo le daba comida, pero yo no sabía que era un paramilitar o un guerrillero. Entender

---

<sup>76</sup> La precarización significa vivir con lo imprevisible, con la contingencia. Además, “cabe entender la precariedad como un efecto funcional precisamente de las regulaciones políticas y jurídicas que deberían proteger de la condición precaria general y existencial. Desde esta perspectiva, el dominio significa la tentativa de protección de algunos frente a la condición existencial precaria, y al mismo tiempo basa ese privilegio del amparo en un reparto diferencial de la precariedad entre todos aquellos que son considerados diferentes y menos merecedores de protección” (Lorey, 2016, p.35)

que eso no pasó por simplemente ser tú, sino por unas implicaciones mucho mayores (Entrevista 17. Asesora de la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía. 2019).

De tal modo, la categoría víctima permite también pensar la relación entre situación social, uso y cambio en la manera como se puede nombrar un mismo hecho y su significación. *Ser víctima* es un espacio atravesado por dimensiones sociales y culturales particulares que configuran formas de apropiación subjetivas de acuerdo al espacio geográfico y temporal de los individuos, así como de sus expectativas a futuro, y de los perjuicios o beneficios que puede acarrear la identificación.

Reconocerse como víctima es tener la capacidad de exigir tus derechos, tener la capacidad de interlocutar de una forma diferente con el Estado, eso no pasa con todas las víctimas, pasa con muy pocas en realidad. Pero yo sí creo que el tema de reconocerse como víctimas los pone en un lugar de exigibilidad de otros derechos que no han sido suplidos por el Estado, es decir, exigir que te reparen en términos de tu tierra, tener otros mecanismos u otra vía para poder acceder a esos derechos que te fueron vulnerados. Cuando hay víctimas muy empoderadas que han pasado por muchos procesos y que la tiene muy clara. El tema de la reparación administrativa es el que menos importa, ellos van por verdad, justicia, qué pasó con mi ser querido, porque me lo desaparecieron, dónde está (Entrevista 17. Asesora de la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía. 2019).

No obstante, como se ha mencionado antes, ser una víctima oficial es un campo de diferenciación y hegemonía estatal, es más una marcación de diferencia y exclusión que una categoría de unidad. El Estado tiene el poder de nominación a través de la Ley 1448, lo que hace que las personas se definan en su interacción cotidiana con el Estado.

Ha sido muy difícil porque es una negación que hace la unidad para las víctimas: la no inclusión. Inclusive personas que fueron reconocidas por los mismos victimarios, personas que uno conoce que sí son víctimas, personas tienen familiares en condición de desaparición forzada, sin embargo, la unidad para las víctimas se niega a incluirlas. Las personas hacen su reposición, vuelven y ratifican el fallo. Hacen el recurso de apelación, vuelven y ratifican el fallo. Hacen revocatoria directa de ese fallo, y el resultado es el mismo: no incluidas.

Para las familias es muy traumático y desesperanzador. No solo para las familias, también para la comunidad, porque uno conociendo el hecho, la forma en qué ocurrió y que estábamos en medio de un contexto y de un conflicto, se niega. Para las mamás es muy traumático (Entrevista 1. Integrante de la Mesa de Víctimas de Yarumal, Antioquia. 2019).

En el proceso de reconocimiento las personas apelan y esperan, una y otra vez, una respuesta favorable de inclusión al RUV. La espera por saber si se traspasa el umbral y se es víctima es un modo de dominación que el Estado ejerce, como indica Auyero (2013)

La espera produce *incertidumbre y arbitrariedad*. La incertidumbre y la arbitrariedad engendran un efecto subjetivo específico entre quienes necesitan al Estado [...] se someten en silencio a requisitos del Estado por lo general arbitrarios. Para decirlo claramente, la dominación política cotidiana es eso que pasa cuando aparentemente no pasa nada, cuando la gente “solo espera” (p.37)

Se espera por la inclusión, luego se tiene que esperar por medias de reparación y beneficios sociales. Esta espera es un acto que incide en el ejercicio político que puede llegar a asumir un individuo. El Estado es recreado a partir de la espera, de las prácticas significantes en el encuentro con las instituciones y los funcionarios, con todos los vericuetos recurrentes que no son accidentales, sino constitutivos de la propia institucionalidad (Gupta, 2015). Vericuetos que parecen tan banales y corrientes, pero que permiten mantener el orden social y político establecido. El “ejercicio” de las *ciudadanías precarizadas* consistente en saber adherirse y sostenerse en el tiempo en las prácticas estatales y la ilusión de que la espera por fin cese.

Nosotros hemos sido afectados por falta de seguridad por parte del Estado, no nos la brindaron, entonces, el Estado es responsable de todo esto. Por eso, nosotros queremos que el Estado tenga algún reconocimiento y nos reconozca como víctimas que somos, eso estamos esperando. (Entrevista 6. Minero de las Brisas. 2019).

Fui desplazada de Urabá junto a mis hermanos y mi abuela. Los jueves es mi día libre del trabajo, y lo uso para venir a la unidad de víctimas desde hace mucho tiempo. Mi abuela fue sacada del RUV porque le faltaba un documento, vine a traerlo, y seguimos esperando para recibir la ayuda humanitaria (Entrevista 7. Persona que acude al Centro de Atención a Víctimas. 2019).

El Estado quita u otorga, el Estado es responsable de “todo”, el Estado da el reconocimiento o lo niega. Al Estado se le pide el milagro, puede que lo cumpla, puede que no, pero se le pide con esperanza y a veces, también, con coraje. El poder sagrado que se le otorga al Estado y a sus rutinas, es un velo místico que termina por enmascarar años de diseños y ejecuciones deficientes de las políticas públicas, enmascara protocolos, procesos y rutas de atención que son contradictorias e ilegibles para ciudadanos y funcionarios, enmascara la precarización de la vida que, en muchas ocasiones, se da por la instauración de las mismas leyes estatales.

No se sabe cuándo el Estado pueda cumplir, pero hay que seguir apelando al registro, hay que continuar madrugando. No se sabe cuándo el sistema va volver, pero hay que continuar en la fila. No sé sabe si habrá reparación, pero es mejor esperar. Explican Bourdieu (1999) y Auyero (2013), que ser un paciente del Estado, un ámbito emblemático de espera angustiante e impotente, no debe entenderse como la demostración de la sumisión o un rasgo esencial de las personas, pues las justificaciones y resignaciones en los encuentros con el Estado son la reproducción cotidiana de la dominación política.

El poder simbólico solo se ejerce con la colaboración de quienes lo padecen porque contribuyen a *establecerlo* como tal. Pero no ir más allá de esta constatación [...] podría resultar muy peligro: esa sumisión nada tiene que ser con una relación de «servidumbre voluntaria» y esa complicidad no se concede mediante un acto consciente y deliberado; la propia complicidad es el efecto de un poder, inscrito de forma duradera en el cuerpo de los dominados, en forma de percepción y disposiciones ( a respetar, a admirar, a amar, etcétera), es decir, de creencias que vuelven *sensible* a determinadas manifestaciones simbólicas, tales como las representaciones públicas del poder. Estas disposiciones [...] con las que otorgan «el respeto y la veneración a las personas, las obras, las leyes» (Bourdieu,1999) p. 225-226)

Se intentan pasar las “pruebas” del Estado: la espera, la negación, las idas y vueltas a distintas oficinas, entablar la misma conversación con múltiples funcionarios, ser devuelto por un papel faltante, y por fin pasar el *estado liminal* para adquirir el nuevo estatus y sus derechos: *víctima*. Y, sin embargo, siendo *víctima oficial* empezar de nuevo el mismo ritual estatal para obtener acceso a las medidas de reparación, ya que luego de recibir la notificación de ser incluido en el RUV, los funcionarios indican a las personas que las medidas de reparación a las que tienen

derecho se entregarán cuando exista la posibilidad presupuestaria. El Estado limita las expectativas y esperanzas, pero no las acaba, sabe que las ciudadanías precarizadas seguirán peregrinando en las oficinas estatales, pues el poder del Estado está justamente en los pequeños y cotidianos ritos de paso que impone a las personas que buscan la efectividad de la Ley 1448. Ya que como señala Bourdieu (1999)

En nuestras sociedades, el Estado contribuye en una parte determinante a la producción y la reproducción de instrumentos de elaboración de la realidad social. En tanto que estructura organizadora e instancia reguladora de las prácticas, ejerce de modo permanente una acción formadora de disposiciones duraderas, mediante imposiciones y las disciplinas a las que somete uniformemente al conjunto de los agentes. Impone en particular, en la realidad y las mentes, los principios fundamentales –sexo, edad, «competencias», etcétera [...] que son fruto de la aplicación de «categorías» cognitivas, de este modo cosificadas y naturalizadas, y constituye el fundamento de la eficacia simbólica de los ritos de institución, por ejemplo, de los que constituyen el fundamento de la familia, y también de los que se ejercen mediante el funcionamiento del sistema escolar (p. 230).

Habría que añadir, también, el principio fundamental de “víctima” y el rito de institución que constituye el funcionamiento del sistema burocrático. No es la simple obtención/negación de la categoría de víctima oficial, sino que los sujetos son reconstituidos a partir de leyes “especiales” que socavan identidades y derechos, a la par que refuerzan o asignan nuevas formas de regulación al Estado. Como afirma Butler (2010) “el problema no es meramente como incluir a más personas dentro de las normas ya existentes, sino considerar cómo las normas ya existentes asignan reconocimiento de manera diferencial” (p. 20). De ahí, la importancia de rastrear la Ley 1448, sus disposiciones, denominaciones e implementación, para reconocer que se trata por momentos de una ilusión fundada a partir de procesos de sujeción y legitimación, pero con efectos materiales que están corporizadas en sujetos y campos burocráticos.

## Capítulo cinco. Reparación

Para nosotros en este país es muy fácil decir: hay que reparar a las víctimas, pero cuando nos vamos a mirar cuál era el estado de las personas, es otra cosa. Si vos le preguntas a una familia desplazada cuánto se demoraban sus hijos para ir al colegio, pues es que ni siquiera colegio había, entonces, ¿reparar? (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Como se mencionó al principio de este trabajo, la justicia transicional agrupa aquellas medidas y transformaciones en el ámbito judicial, político y social que diversos países han implementado con el propósito de transitar de un estado de guerra civil a uno pacífico, de un régimen dictatorial a uno democrático, o para la superación de un conflicto armado. Entre esas medidas se encuentran acciones penales, comisiones de la verdad, programas de reparación y diversas reformas institucionales (ICTJ, 2005; 2011). Si bien los mecanismos de justicia transicional están orientados a garantizar que los hechos del pasado no se repitan, no existe una ruta única, sino que depende del contexto y las necesidades de cada sociedad.

En Colombia se diseñó la Ley 1448 de 2011 con el objetivo de lograr una reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Por medio de esta, el Estado oficializó una serie de medidas y programas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. No obstante, como indica una de mis interlocutoras “jurídicamente fue una maravilla, pero a la hora de la práctica fue un cadáver exquisito. Primero una cosa, luego la otra, luego la otra”. La Ley 1448 en su diseño es para algunos *sui géneris*, y para otros demasiado garantista.

Algunos juristas pueden decir que esto es *sui géneris*, una ley de víctimas con estas características. Además, porque son características muy internacionales, las cinco medidas de reparación de la ley, son las cinco medidas que la corte interamericana ha estandarizado en caso de violaciones graves a derechos humanos (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

La UARIV en un momento contrató un estudio con la universidad de Harvard y lo que decían, lo ha dicho también la comunidad internacional. Es una ley muy garantista, muy centrada en el

derecho de las víctimas. El estudio de Harvard, decía tan garantista que nos queda la duda si van a cumplirla, o si la cumplen se van a tardar muchos años (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019).

La reparación en un contexto como el colombiano, de violaciones sistemáticas a los derechos humanos en una sociedad desigual con altos índices de quebrantamientos a los derechos sociales y económicos, plantea desafíos prácticos, normativos y conceptuales enormes, pues es un imperativo ético y jurídico intentar reparar lo más integralmente posible a las víctimas, pero subsisten perplejidades sobre cómo lograr ese propósito (Gómez, Sánchez y Uprimny, 2009). Dos de mis interlocutores se refiere a la reparación en los siguientes términos:

La reparación es la obligación que tiene el Estado de resarcir unos daños que han sufrido personas, familias, comunidades, organizaciones, colectivos. Resarcir es generar oportunidades para que esos daños sean sanados, se recuperen los proyectos de vida en la medida de lo posibles, pero ahí también mucho con lo que señala la ley, y autores, ese proceso tiene que ser transformador, obviamente en Colombia con los limitantes de recursos y voluntades políticas se vuelve más difícil (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019).

La reparación pasa incluso por lo que el otro o la otra piensan que es la reparación para él o para ella. Yo no puedo llegar a decirle al otro qué está dañado. Es el otro quien me tiene que decir qué está dañado en él. Yo no puedo simplemente llegar y decir: a mí me parece que una forma en que te reparen es que te den 20 millones de pesos por tu hijo, pero también es real que en un país como este ese caso a caso es muy complicado (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

La reparación no debe ser tan solo una distribución de bienes y servicios, al contrario, debe ser una política centrada en el cuidado y la dignidad de las personas afectadas por el conflicto armado en el país. Eso implica admitir, además, que el Estado tiene responsabilidad por las vulneraciones cometidas antes, durante y después de iniciar el proceso de inclusión, reconocimiento y acceso a las medidas de reparación.

La reparación es un proceso complejo con múltiples actores y aristas que para su comprensión requiere tiempo y un análisis riguroso. Por lo tanto, en el primer apartado de este capítulo —

*Medidas de reparación: la indemnización administrativa*—, solo me concentro en una medida de reparación, la indemnización administrativa, por tener una alta resonancia en el contexto nacional, y ser la disposición más concreta que establece la Ley 1448 a cargo de la UARIV con el pago de una única suma de dinero a ciertas categorías de víctimas.

En el segundo apartado —*Reparar en medio del conflicto armado*— se indaga por lo que ha implicado la reparación dentro de un discurso oficial que declara la terminación del conflicto armado, pero con un escenario paralelo y real que deja cientos de personas afectadas por la vigencia del mismo.

## **Medidas de reparación: la indemnización administrativa**

Por medio de la Ley 1448 de 2011 el Estado no solo reconoce a las víctimas del conflicto armado, sino que también establece cuáles son las medidas de reparación para las afectaciones ocasionadas a sus vidas. En el Artículo 69. Medidas de Reparación., se establece que las víctimas de las que trata la ley tienen derecho a obtener:

[...] las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.<sup>77</sup>

La UARIV explica que las personas que son identificadas como víctimas accederán a una o varias de las medidas dependiendo de los daños causados por el conflicto armado y el tipo de hecho victimizante, teniendo en cuenta las necesidades, intereses específicos y características especiales en razón de su edad, género o condición de discapacidad que presenten. Dentro de esas medidas, la indemnización administrativa es una compensación económica a la cual las personas que llegan a ser incluidas en el RUV como víctimas oficiales tienen derecho por los

---

<sup>77</sup> Ley 1448 de 2011 (2011, junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, número 48.096. 10 de junio de 2011.

hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, el monto recibido varia para cada delito<sup>78</sup> y está establecido previamente en la ley. Al preguntarle a mis interlocutores ¿qué es reparación?, se hace hincapié en la indemnización administrativa:

Para mí significa honestamente, primero: reparación económica, y segundo: reparación administrativa como desplazamiento y como víctima. La reparación por víctima y por desplazamiento es otro tipo de reparación administrativa que llaman económica, pero para mí la reparación económica debe ser donde usted perdió unos bienes materiales y económicos: la casa, las gallinas, las vacas, las mulas, una finca, esa sí es una reparación económica, pero el Estado no la reconoce (Entrevista 4. Persona que se identifica como víctima. 2019).

Todo aquello que subsana a el daño de un hecho ocurrido, bien sea con reparación indemnizatoria o la verdad (Entrevista 8. Persona que se identifica como víctima. 2019).

---

<sup>78</sup> La indemnización administrativa se entrega a las víctimas de los siguientes hechos:

Homicidio: 40 SMLMV, divididos entre los familiares de la víctima que murió, dependiendo de su estado civil en el momento de la muerte.

Desaparición forzada: 40 SMLMV, divididos entre los familiares de la víctima desaparecida, dependiendo de su estado civil en el momento de la desaparición.

Secuestro: 40 SMLMV, que se entregan directamente a quien haya sido liberado, no a los familiares.

Lesiones personales que generaron incapacidad permanente o discapacidad: Hasta 40 SMLMV, según la Resolución 0848 de 2014, se entrega directamente a la víctima que sufrió la lesión.

Lesiones personales que generaron incapacidad: Hasta 30 SMLMV, según la Resolución 0848 de 2014, se entrega directamente a la víctima que sufrió la lesión.

Reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes: 30 SMLMV, se entregan directamente a quien sufrió el hecho.

Delitos contra la libertad e integridad sexual, incluidos niños, niñas y adolescentes nacidos como consecuencia de una violación sexual en el marco del conflicto armado: 30 SMLMV, se entregan directamente a quien sufrió el hecho.

Tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes: Se entregan directamente a quién sufrió el hecho. Según la Resolución 00552 de 2015, se entrega directamente a la víctima que sufrió la Tortura con las siguientes reglas:

- Las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas – RUV – por el hecho victimizante tortura, recibirán una indemnización por vía administrativa igual a diez (10) SMMLV.
- Si la tortura de que fue objeto le generó lesiones personales, se dará aplicación a lo establecido en la Resolución 848 de 2014 y se le reconocerá, además, el monto que le corresponde por la afectación física o psicológica sufrida; no obstante, la sumatoria de estos montos no podrá superar los cuarenta (40) SMMLV a que refiere el inciso 2 del parágrafo 2 del artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015.

Desplazamiento forzado: La indemnización se distribuirá por partes iguales entre los miembros del grupo familiar víctima del desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas. En virtud de la Sentencia SU-254 de 2013, habrá núcleos familiares que recibirán 27 SMLMV y otros que recibirán 17 SMLMV.

- Si una misma persona es víctima de más de un hecho victimizante, tendrá derecho a que la indemnización administrativa se acumule hasta por un monto de 40 SMLMV.
- En caso de que una persona pueda solicitar indemnización por varias víctimas de homicidio o desaparición forzada, tendrá derecho a la indemnización administrativa por cada una de ellas.
- La indemnización administrativa para niñas, niños y adolescentes víctimas deberá efectuarse a través de la constitución de un encargo fiduciario. Una vez el destinatario de la indemnización cumpla la mayoría de edad, podrá disponer integralmente de su indemnización.

No obstante, recibir la indemnización administrativa o cualquiera de las otras medidas no es un proceso sencillo ni ágil. Antes de poder ser parte de la ruta de reparación, los solicitantes deben pasar por una asesoría en el derecho a la reparación. La UARIV explica que es:

un proceso de atención personalizada a las víctimas del conflicto armado con enfoques de atención psicosocial y de acción sin daño, diferencial y de género, en el que se dignifica su condición de ser humano y sujeto de derechos informando acerca de la reparación como un derecho adquirido que comprende las cinco medidas de reparación integral (indemnización, garantías de no repetición, satisfacción, restitución y rehabilitación).<sup>79</sup>

En la asesoría, dependiendo de los daños causados por el conflicto armado, daños que el Estado determina, y el tipo de hecho victimizante, las personas entrarán en lista de espera para una o varias medidas de reparación. Además, la UARIV remite la información a las diferentes entidades del SNARIV para que cada una garantice<sup>80</sup> la ejecución de las medidas de acuerdo con sus competencias. Sin embargo, la UARIV explica, también, que el tiempo para recibir cualquiera de las medidas, como el pago<sup>81</sup> de la indemnización administrativa<sup>82</sup> está afectado por una clasificación de tres rutas de atención que se aplica a las personas.

I). Ruta Priorizada: mediante la cual serán atendidas víctimas que por razones de su edad, enfermedad o discapacidad se encuentran en una situación de urgencia manifiesta o extrema vulnerabilidad, en los términos que define el artículo 8 de la Resolución 1049 de 2017 (aplica

---

<sup>79</sup> Reparación integral individual. Recuperado de: <https://bit.ly/3hZfCA6>

<sup>80</sup> Recordemos que el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV – es definido como por la UARIV como “el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas”. Este sistema tiene entre sus objetivos adoptar medidas que contribuyan a restablecer los derechos que dispone la ley, garantizar el ejercicio afectivo de esos derechos, garantizar la coordinación interinstitucional, la oferta y programas para que sean prestados de acuerdo a las soluciones brindadas a las personas. Sin embargo, durante mi trabajo de campo los funcionarios y exfuncionarios que han trabajado dentro del gran sistema que compone el SNARIV exponen que la articulación interinstitucional no se genera, no hay una comunicación adecuada entre funcionarios, entre ministerios ni entre directivos, algunas veces por cuestión de egos y jerarquía que tienen algunos funcionarios de alto mando, y algunas entidades sobre otras, lo que hace que no exista una comunicación horizontal, ni de abajo hacia arriba. Lo cual se traduce en quiebres y desarticulaciones para prestar una atención oportuna y rápida a las personas que acceden a algunos derechos a través de la Ley 1448.

<sup>81</sup> La UARIV implemento esta nueva ruta para el pago de acuerdo a la establecido por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, y está reglamentado en la Resolución 1049 de 2019.

<sup>82</sup> La UARIV implemento esta nueva ruta para el pago de acuerdo a la establecido por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017, y está reglamentado en la Resolución 1049 de 2019.

exclusivamente para personas con edad igual o superior a 74 años, personas con enfermedad catastrófica, ruinosa, de alto costo, huérfana, o discapacidad según lo certifique cualquier entidad del Sistema de Salud).

II). Ruta General: a través de la que se atenderán víctimas que no se encuentren con alguna de las situaciones descritas para acceder a la ruta priorizada

III). Ruta Transitoria: en la que se atenderán aquellas víctimas que previo al 06 de junio del 2018 han adelantado su proceso de documentación con la Unidad para las Víctimas.<sup>83</sup>

Luego de haber pasado por asesoría en el derecho a la reparación y la clasificación de la ruta — dos nuevos “puños invisibles” que aparecen en la ruta de reparación— las solitudes de las personas pasan por lo que la UARIV denomina el método de priorización, una herramienta técnica mediante la cual los funcionarios analizan distintas características de las personas: variables demográficas, socioeconómicas, caracterización del hecho victimizante, y de avance en la ruta de reparación, con el propósito de generar un puntaje que permita establecer el orden más apropiado de entrega de la indemnización administrativa de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

El *método de priorización* se aplica cada año, durante el primer semestre, a las solicitudes de aquellas personas que recibieron una respuesta afirmativa sobre la aprobación de recibir la medida de indemnización administrativa. De tal modo, el turno para el desembolso del pago de la indemnización administrativa solo se otorga a las personas que de acuerdo con el método obtuvieron los puntajes más altos, y, siempre y cuando, esté dentro de los recursos presupuestales con los que cuente la UARIV para la entrega de dicha medida. En otras palabras, las personas que no tienen los puntajes más altos, es decir, que no resultan priorizadas deben esperar hasta el año siguiente para que se aplique de nuevo el método, y si de nuevo no obtiene el puntaje debe esperar al próximo año, y así sucesivamente hasta obtener el “puntaje adecuado”, lo cual puede tardar varios años. La autoridad que el Estado ejerce por medio de Ley 1448 y sus disposiciones, se debe en una parte esencial a las disposiciones que inculca por medio del propio orden que establece (Bourdieu, 1999), a través de sus rutinas estatales de múltiples asesorías y esperas que se traducen en posponer, diferir, demorar y generar falsas expectativas.

---

<sup>83</sup> Reparación integral individual. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-integral-individual/286>

El tiempo de respuesta para saber si es incluido o no en el RUV es largo, como se vio en el capítulo anterior, pero el tiempo puede ser aún mayor y más incierto para recibir el pago de la indemnización administrativa que puede ser mediante un giro, consignación a cuenta nacional, extranjera o constitución de encargo fiduciario.<sup>84</sup> Dos de mis interlocutores refiriéndose a la indemnización dicen:

A nosotros todavía no se nos ha entregado la indemnización y es una negación constante de la Unidad para las Víctimas. A nosotros en una fecha nos trajeron la carta-cheque, aquí llego a más de 1000 personas, son estrategias que maneja la unidad para las víctimas. Y nos la entregaron en un horario de 11:00 a 11:30 a.m., mucha gente había, venido del campo a cobrarla y fueron a las 2:00 p.m. al banco a cobrarla y no, no le dieron validez a la carta porque tenía una firma escaneada y tenía que ser la firmada original. Entonces volvieron y la recogieron (Entrevista 1. Integrante de la Mesa de Víctimas de Yarumal, Antioquia. 2019).

A mí hasta ahora no me ofrecido nada. Yo tengo mi declaración, pero es que prácticamente el tema mío no se ha tocado. Yo no estoy recibiendo del Estado antes el Estado me está quitando mis derechos. Yo voy a exigir la indemnización, pero también voy a seguir lo que me han quitado (Entrevista 4. Persona que se identifica como víctima. 2019).

Las situaciones descritas inciden en la percepción que tienen las personas acerca del proceso de reparación. Algunas manifiestan frustración y desconfianza al no tener repuestas por parte del Estado, a pesar de haber cumplido con el paso a paso que exige la Ley 1448 y esperar por meses, por años. Incluso, algunas personas tienen solicitudes anteriores, en temas de verdad y reparación, por otras leyes como la Ley 975 de 2005 que tampoco se han formalizado.

El incumplimiento que hay por parte de la unidad, nosotros fuimos reconocidos en el marco de Justicia y Paz, en el marco del decreto 1290 de 2008. El esposo mío fue desaparecido del grupo de Rodríguez Pérez Álzate. E en sentencia del paramilitar, ellos reconocieron en la audiencia de dónde se lo habían llevado, para dónde, cómo lo habían asesinado, cómo lo habían desaparecido. Y en la sentencia la juez ordena que se nos den la reparación administrativa y al sol de hoy no nos

---

<sup>84</sup> Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (UARIV). Orden de Pago de la Indemnización Administrativa V6. Recuperado de: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/procedimiento-orden-de-pago-de-la-indemnizacion-administrativa-v5/38132>

han entregado la indemnización (Entrevista 1. Integrante de la Mesa de Víctimas de Yarumal, Antioquia. 2019).

El Estado ejerce, por medio de la espera, parte de su poder y “lejos de ser un proceso casual del poder... el control sobre el tiempo emerge como una de sus propiedades esenciales” (Schwartz, 1974, en Auyero, 2013, p.53). Los procesos de reparación parecen inalcanzables, su frecuente negación se oculta tras razones normalizadas en la interacción burocrática, unas veces puede ser una firma que no es original o está borrosa, otras no haber alcanzado el porcentaje de priorización, no entrar en la ruta de priorización, otras veces puede ser el sistema caído o documento que no figura en el sistema. No obstante, tienen necesidades tan apremiantes que no se pueden permitir la retirada el Estado, y continúan pacientes en la espera circular. Recordando a Auyero (2013) hacer esperar tiene “efectos positivos” para el Estado: sujetos que saben que deben soportar sin alterar los requisitos ambiguos y siempre cambiantes”, y que, probablemente, no refutarán ni protestarán por miedo a perder lo ya esperado. Varias de mis interlocutoras en el Centro de Atención a Víctimas me narran que llevan años con la expectativa de poder pasar el *umbral-liminal* entre la espera y recibir por fin la indemnización administrativa.

Victoria y su madre llevan 7 años acudiendo a la Unidad de Atención a Víctimas Caucnes de Oriente en Medellín, hace 32 años asesinaron a su padre y esposo.

Están en la unidad de atención desde las 4:00 a.m., son devueltas por falta de un documento, que habían llevado anteriormente, pero el funcionario les dijo que no figura en el sistema en Bogotá.

La madre se queda mirando al suelo en silencio, con tristeza. No quiere hablar más. Victoria me dice “ya lo habíamos traído, en la casa tengo un cerro así de grande (me señala con las manos) de todos los papeles que he traído”<sup>85</sup>

Margarita: Fue desplazada de Urabá con sus padres y su hermana. Está incluida en el RUV y hace 8 años espera la indemnización por su hermano asesinado. Sus padres fallecieron en el tiempo de espera de la indemnización<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup>Conversación registrada en el diario de campo durante visita al Centro de Atención a Víctimas Caucnes de Oriente. Medellín, 2019.

<sup>86</sup> *Ibíd.*

Mariana: figura como víctima en el RUV y hace 7 años espera la indemnización. Es muy tímida, prefiere no hablar más. Después de más de cuatro horas, se me acerca y me dice: “no hay sistema, no me había dicho y yo estaba allá esperando”<sup>87</sup> [Se refiere a que la funcionaria no le aviso que no iba atenderla y ella estuvo haciendo fila toda la mañana]

Mujeres que llevan años esperando, años cumpliendo los mismos horarios, los mismos requisitos, llevando los mismos papeles, hay tristeza, llanto, rabia, indignación, pero sienten que no hay otra opción que volver a comenzar la semana siguiente el mismo ritual. Michael Taussig (2015) considera que el carácter fetichista del Estado se manifiesta, con hincapié, en los sentimientos<sup>88</sup> que provoca, una suerte de persuasión mezclada con temor, respeto y *esperanza*. Sentimientos que, como se ha visto a lo largo del texto, están ligados a una serie de prácticas y comportamientos aprendidos en la interacción cotidiana con el Estado,

[...] una forma de poder que se ejerce directamente sobre los cuerpos y de un modo que parece mágico, al margen de cualquier coerción física; pero la magia solo funciona si se apoya en disposiciones previamente constituidas [...] de forma invisible e insidiosa, mediante la familiarización con un mundo físico estructurado simbólicamente (Bourdieu, 1999, p. 223)

Cuando el Estado hace esperar refuerza la incertidumbre y la arbitrariedad (Auyero, 2013) ya presente en la vida cotidiana de las personas que se reconocen como víctimas del conflicto armado interno. Esperar al Estado, ese actor que debió garantizarles protección antes del hecho victimizante y que ahora debería garantizarles sus derechos vulnerados. El Estado perdura y existe en tanto existe la espera y la creencia en la legitimidad de su reparación, un proceso dentro del cual la mistificación juega un rol central. El Estado, en su *eterna generosidad*, puede entregar “mucho” o “poco”, pero siempre entrega algo: una fecha próxima, el haber avanzado un paso más en la ruta, una carta para un pago que no se pudo cobrar. El Estado siempre da algo para que

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> Buchely (2015) en referencia a un estudio de los imaginarios de las prácticas judiciales en Colombia, señala que “una de las ideas importantes que puso a circular la antropología del estado es la banalidad de las actuaciones públicas. La idea del estado como teatro de las acciones públicas, como mímica, supone que no buscamos al estado para recibir respuestas reales a nuestros problemas. Los sujetos no interactúan con lo público con agendas racionales, interactúan a través de agendas emotivas. No buscamos una sentencia favorable, no buscamos la reconexión de los servicios, no buscamos el cumplimiento del derecho; buscamos que nos atiendan, que nos escuchen; buscamos sentir que ‘alguien está a cargo’. Y eso solo se logra cuando nos involucramos en un proceso, en un ritual. Sabemos que será complejo, lento, tedioso, agobiante, pero es precisamente eso lo que buscamos. Esa es la particular teatralidad que el poder del Estado utiliza (Geertz 2000)” (p.51).

la espera tenga algún sentido. ¿qué tipo de ciudadano se construye? ¿un ciudadano que reclama? No. Se construye un sujeto que “sabe esperar” (Auyero, 2013).

La promesa de justicia toma la forma de interminables procedimientos y papeles, siempre inconclusos. Las vidas de las personas se ven afectadas al estar dentro de un proceso de reparación donde la incertidumbre no cesa, pues la ejecución de las demás medidas de reparación ha sido proceso aún más lento, a veces casi inexistente, que no depende exclusivamente de la UARIV, como señala a continuación el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ):

La responsabilidad de la coordinación de la política de reparación en cabeza de la Uariv convierte a esta institución no solo en la cabeza técnica, sino política de la reparación. Los importantes esfuerzos de la Uariv en muchos casos son percibidos como débiles, pues muchas de las promesas que hace la ley quedan incumplidas como resultado de la falta de respuesta por parte de las otras instituciones responsables de los temas de educación, vivienda y salud (2015, p.2)

Dos de mis interlocutores plantean algunas razones por las cuales la respuesta de las demás instituciones responsables es escasa y deficiente.

La ley para su ejecución presenta varias limitaciones. Por un lado, el Snariv lo coordina la UARIV que por ley debería estar adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia, pero por decreto queda adscrita al Departamento de la Prosperidad Social, es decir, queda adscrita a otro funcionario, al jefe de prosperidad social, pero la unidad queda con un rango inferior o medio en comparación con un ministerio, eso hace que la unidad pierda peso al momento de coordinar, hacer control, al mirar los planes, los presupuestos, ahí está una primera barrera. La segunda barrera es el personal, son los egos nuestros, y eso se da en especial con Bogotá, los celos de los directores de las entidades o de su equipo técnico es una cosa bárbara para concertar y coordinar. Si les habla un ministro o el presidente, se hace caso, pero si les habla un técnico o un director, no se hace caso (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019).

Se buscaba que hubiera articulación interinstitucional, pero eso es muy complicado porque el otro te va decir: venga usted porque me está mandando hacer eso. Pero finalmente por política publica el equipo estaba para hacer esa articulación, sin embargo, hay un tema de egos y de gente que no

le importaba el otro, que es indiferente. Que dicen: si son víctimas por algo sería, mínimo eran guerrilleros, si lo desaparecieron era porque era militante de algún grupo de izquierda, si es una víctima de violencia sexual es porque tenía una minifalda o estaba sola en la calle. Porque en este país todo lo justificamos porque finalmente siempre es el otro el que es responsable, culpable de todo (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

La implementación de las medidas de atención, asistencia, restitución de tierras y reparación presenta múltiples obstáculos de orden individual y jerárquico de concebir el orden y el poder de lo estatal, así como por la imposibilidad de reconocer el dolor del otro. Factores que afectan y no permiten una articulación institucional para generar una respuesta al unísono de recursos y capacidades en las entidades que tienen como función cumplir con el acceso a los derechos en materia de educación, salud, vivienda y todos los demás que constituyen la oferta retórica de la Ley 1448. Como explica el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)

La demora de los demás organismos sectoriales y de muchas de las entidades territoriales en asumir sus obligaciones demuestra la baja apropiación de esta política que indica una insuficiente coordinación horizontal. La insuficiente implementación de los mecanismos de certificación no permite un control real del cumplimiento de obligaciones y compromisos. Así, en el mejor de los casos las instancias de coordinación no se convierten en escenarios de trabajo conjunto y optimización de recursos y esfuerzos, sino en escenarios meramente informativos, en el que cada quien define sus tiempos, presupuestos y prioridades (p.68)

La implementación aislada de las demás medidas que dispone la ley, genera que el interés de la reparación recaiga sobre la indemnización administrativa, un único pago de dinero que al no ir acompañado de las demás medidas de reparación no tiene un impacto a largo plazo en la vida de las personas. Generalmente, su uso se destina para cubrir gastos de servicios de salud, pagar deudas acumuladas por los años posteriores a su afectación, pagar servicios públicos, arriendo, alimentación o educación para sus hijos. Con la “[...] limitada implementación de las medidas de reparación en educación, vivienda y rehabilitación psicosocial, es difícil poder atribuirle a la suma de dinero entregada este potencial transformador de las secuelas de la violencia sufrida al que el programa dice aspirar (ICTJ, 2015, p.45).

Bajo la precarización que viven muchas personas afectadas por conflicto armado interno, en regiones, municipios, barrios o veredas donde de antemano hay una insatisfacción estructural de salud, educación, vivienda digna, empleo y protección para no estar tan expuestos al daño y la violencia, poco impacto puede generar la indemnización administrativa que, como hasta ahora, se limita a la entrega de una única suma de dinero. Es una medida que no está acompañada de un acceso real a los derechos sociales y económicos básicos y de cuidado que como individuos deberían tener sin ser o no víctimas oficiales del conflicto armado.

¿Qué programas han tenido más fuerza para la gente? Los programas que dan plata, que dan mercado, porque así es como ha funcionado el Estado supuestamente de una forma garantista, pero que termina haciendo es diciéndole al otro: usted no puede. Y no quiere decir que no, porque hay momentos donde es necesario. Yo tampoco satanizo, hay momentos donde es necesaria la ayuda humanitaria, en un momento de crisis es necesaria, pero también es verdad que hay un momento donde el Estado tiene que dar unas posibilidades para que el otro o la otra pueda sobrevivir y eso pasa por la salud, por la educación (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

La indemnización resulta insuficiente para generar estabilidad económica en las personas o para reconstruir el proyecto de vida integral del que habla la Ley 1448:

La mayoría de las víctimas son población rural, campesina, con bajos niveles de educación, pues que obviamente su necesidad más inmediata se resuelve con dinero. El dinero para mercar, para comprarse una casita. Yo creo que son como varios factores, el tema educativo influye mucho y lo otro es que son necesidades básicas insatisfechas que se pueden resolver con 14 millones que te den por desplazamiento. Yo no sé si esa sea la cifra, esa me contó alguien que le dieron a una señora. Y pues, en última estamos en un país con unos niveles de inequidad muy altos, de pobreza muy altos que lo más urgente es lo que uno necesita cuadrar en su vida (Entrevista 17. Asesora de la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía. 2019).

Más allá del reconocimiento por el derecho a tener derechos es necesario pensar como las políticas públicas de empleo, salud, educación, desarrollo social y económico, de antemano están afectando la vida de las personas. Recordemos que la precarización es una condición social y económica que emerge de varios contextos donde las condiciones de salud, protección, seguridad

social, educación y vivienda están mediadas por una política neoliberal, en la que sólo algunos sectores de la población pueden acceder a dichos servicios, y aquellos que no pueden asumir su propia responsabilidad de autonomía económica quedan descartados de toda posibilidad de una vida digna. Como indica Butler (2017), la racionalidad neoliberal impone la autonomía como ideal moral, al mismo tiempo que desde el poder se destruye esa misma posibilidad en el plano económico, porque convierte a toda la población en seres potencial o realmente precarios (p. 21), condiciones que tienen gran influencia en la posibilidad de una reparación integral y efectiva.

La reconstrucción de la vida después de uno o varios hechos victimizantes no siempre es posible, y más sino se cuenta con los recursos para vivir una vida digna con oportunidad de tener abrigo, protección y alimentación diariamente. Una situación apremiante que por algunos es catalogada como “un simple deseo por el dinero sin justificación”.

Muchos funcionarios decían: “es que los desplazados son muy conchudos, quieren plata” Entonces, yo les decía: “a usted le dicen hoy tiene que salir de su casa solamente con lo que tiene puesto y usted llega a otra ciudad, usted puede ser psicólogo, puede ser trabajador social, puede ser abogado, ¿tiene el cartón? No, entonces, ¿quién le va creer que usted es abogado? ¿Cuándo usted le pagan? ¿usted guarda plata diciendo: voy a guardar este milloncito por si me desplazan el otro mes? No, usted se gastó tal cual le pagaron. ¡Es que ningún colombiano por Dios guarda plata! (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

La mayoría a mi modo de ver en las víctimas que van por la asistencia económica, tiene que ver con que la población víctima en su mayoría de un nivel socioeconómico 1,2 3 que no tiene tanta educación, tanta formación, que no se asumen como sujetos políticos en la vida cotidiana, que no votan, que demandan del estado políticas asistencialistas, no cuestiona, quieren eso (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019).

No obstante, no es fortuito que la reparación económica sea unas de las medidas de reparación más solicitadas con el objetivo de reconstruir la vida, pues el “El Estado es esa “controvertida institución” (Scott, 1999) que es la base de la dominación de los pobres y al mismo tiempo de sus posibilidades de existencia” (Auyero, 2013, p.190). El hecho de estar en una condición de

vulnerabilidad exacerbada después de un hecho victimizante, y que requiere la presencia del Estado para su atención urgente, no debería depender del reconocimiento como víctima oficial. Muchas personas no alcanzan ese estatus, y si lo logran la reparación se va enfocar necesariamente sobre sus carencias más apremiantes, más no sobre el proceso estructural que las ha originado.

Por otro lado, no solo las personas inscritas en el RUV se han enfocado con mayor interés en el pago de la indemnización administrativa, también lo ha hecho el Estado.

Es lo que más bulla se le ha hecho, lo que más se difunde desde el gobierno, no las otras medidas. Entonces, si vos sabés que hay una ley de víctimas que te puede dar una platica, pues vámonos de una vez por eso, para qué las otras medidas (Entrevista 17. Asesora de la Regional Antioquia de la Corporación Viva la Ciudadanía. 2019).

En términos prácticos y económicos de visibilidad, llegamos a caer en la cosa más horrible que era: me pagaron el muerto, me pagaron a mi hijo. Pero eso no lo hizo la gente, es el mismo Estado el que lo ha hecho, es el mismo Estado el que ha reducido estos procesos a eso. ¿Por qué el Estado no pensó primero en un acompañamiento, por ejemplo, primero hay que hacer un acompañamiento psicosocial en términos de reparación simbólica, de acción sin daño y de garantías de no repetición, y después la indemnización? ¿Que era más fácil para el Estado?... Seguir dando el dinero, porque pensar en una reparación integral, ¿vos sabes cuánto le puede costar al Estado colombiano hacer un peritazgo para saber cuáles afectaciones tuvo una persona en términos económico, morales, espirituales? Para eso necesitas tiempo, un equipo, plata, entonces claro, ¿qué es más fácil para el Estado? Hacer una ley que acepta una reparación voluntariamente, y enfocarse en temas de plata ¿por qué? Porque es lo más rápido y lo más fácil. Y porque internacionalmente, seamos realistas, el conflicto armado ha sido muy ganador en términos de inversión social (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

El Estado logró trasladar la noción de reparación integral del daño, a la noción de deuda monetaria por medio de la reparación administrativa, al señalar en la Ley 148 que la compensación por hechos victimizantes se podía equiparar a una cantidad estandarizada de dinero, en un contexto de desigualdad y precariedad estructural. La ley adquirió una santidad

especial a través de la posibilidad de un pago monetario, pero es una medida que, siempre, será insuficiente sin una política de superación de las condiciones de desprotección, inequidad y pobreza que presentan las personas. Las condiciones de vida precarizadas de la mayoría de las personas afectadas por el conflicto armado interno, no serán superadas por un cambio normativo que no permite obtener recursos para mejorar las condiciones de vida, y una mayor seguridad frente a las incertidumbres del futuro.

Colombia es el país donde todo se cambia, a través de múltiples leyes, decretos, sentencias, para que no cambie nada. Las medidas de reparación siguen significando, para muchas personas, reconocimientos nominales para acceder a programas que carecen de financiamiento y personal adecuados para prestar los servicios que el Estado ha planteado “está obligado” a cumplir mediante la Ley 1448, otra santidad adquirida: si se cumple la ley, se arregla el problema.

## **Reparar en medio del conflicto armado**

En unas de mis visitas a la sede administrativa de la UARIV en Medellín, una funcionaria con voz pausada y serena me dijo:

Nuestra información es muy sensible. Tal vez podamos hablar, pero si tú no quieres cifras, ni datos específicos, si no preguntas si hay conflicto interno, ni qué es conflicto interno para la UARIV, ni dónde y cuáles actores armados hay, por qué sí o por qué no incluimos en el RUV, no vas a preguntar tampoco por el desplazamiento masivo del Bajo Cauca<sup>89</sup> (Entrevista 12. Funcionaria de la UARIV, Medellín)

---

<sup>89</sup> El Bajo Cauca antioqueño (subregión conformada por los municipios de Cáceres, Tarazá, Caucasia, El Bagre, Nechí y Zaragoza) presenta desde 2018 a la actualidad múltiples desplazamientos forzados como consecuencia de enfrentamientos entre diferentes estructuras criminales, el resurgimiento de algunas disidencias de las FARC en la zona, el narcotráfico, la minería ilegal, el reclutamiento de menores y su ubicación estratégica para el tráfico de drogas ilegales. Según el RUV, unas 17.236 personas declararon haber sido desplazadas forzosamente en 2018, y 10.707 personas en 2019. Los líderes comunitarios, organismos no gubernamentales y defensores de derechos humanos denunciaban, y aún continúan denunciando: amenazas, incremento de los asesinatos, las balaceras y los ataques armados contra la población. Por su relativa cercanía Medellín se convirtió en la ciudad receptora de la mayoría de las personas desplazadas forzosamente de esta región. Sin embargo, como se vio en el apartado anterior, entre declarar y ser reconocido como víctima para acceder a las medias dispuesta en la ley, hay un largo camino. Además, la ayuda humanitaria no dura más de tres meses, por lo cual, las personas que llegan a Medellín se encuentran en situaciones de gran vulnerables.

Recuerdo haber pensado en ese momento, para qué voy a querer hablar contigo, si me limitas antes de intentarlo. No obstante, como proponen Muzzopappa y Villalta (2011) en relación al estudio del Estado

[...] las negativas y limitaciones a las que muchas veces nos enfrentamos como investigadoras pueden y deben ser consideradas como obstáculos habituales que desaniman al investigador, aunque no por ello hagan naufragar la investigación. Principalmente porque estas trabas también constituyen algo más, ya que el tipo de acceso —o, directamente, el no acceso— a la documentación producida por determinadas instituciones estatales resulta ser una pista para el análisis. Esto significa que el obstáculo puede ser convertido en dato y su análisis permite explorar algunas de las características más persistentes de este ámbito institucional: la del secreto y la reserva, en primer término (p.23- 24)

La funcionaria estaba cumpliendo la labor de hacerme ilegible el Estado, y demarcándome las fronteras que no debía traspasar. Además, me estaba diciendo que, tal vez, si obedecía podría llegar a “saber un poco más” de la UARIV. No debía preguntar qué era conflicto armado ni su existencia, ni por los desplazamientos o los actores armados porque de acuerdo al discurso oficial del Estado con la implementación la Ley 1448 en Colombia se reconoció la existencia del conflicto armado interno, y ya se reconocieron los millones de víctimas que dejó ese “fenómeno del pasado”. Lo que el Estado busca presentar como asumido, fuera de discusión, y establecido de una vez por todas, no lo está. Ha sido más una estrategia política y discursiva que busca imponerse paulatinamente,

En este momento las víctimas están embaladas porque ya no existe el conflicto, porque fue un tema de justicia transicional, porque fue un reconocimiento de que había un conflicto armado, pero ¿y entonces?, seguimos en conflicto armado (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

La realidad que plantea el Estado por medio de la Ley 1448, es una lucha política, una lucha que como afirma Bourdieu (1999)

[...] es una lucha cognitiva (práctica y teórica) por el poder de imponer la visión legítima del mundo social, o, más precisamente, por el reconocimiento acumulado en forma de capital simbólico, de notoriedad y respetabilidad, que confiere autoridad para imponer el conocimiento

legítimo en el *sentido* del mundo social, su significado actual y la dirección en la que va y debe ir [...]. Se trata en cierto sentido, de una política de la percepción con el propósito de mantener o subvertir el orden de las cosas transformando o conservando las categorías mediante las cuales es percibido, mediante las palabras con las que se expresa: el esfuerzo por informar y orientar la percepción y el esfuerzo por explicitar la experiencia práctica del mundo van parejos, puesto que unas de las apuestas de la lucha simbólica por el poder de conocimiento, es decir, por el poder de los instrumentos incorporados de conocimiento, los esquemas de percepción y evaluación del mundo social, los principios de división que, en un momento dado del tiempo, determinan la visión del mundo (rico/pobre, blanco/negro, nacional/extranjero, etcétera), y el poder de hacer ver y hacer creer que este poder implica (p. 244)

Una normativa en pugna que busca en teoría resarcir complejos procesos sociales, económicos y políticos (robo masivo de tierras, desplazamientos forzados, asesinatos, agresiones sexuales, apropiación ilegal de animales, cultivos perpetuados por actores legales e ilegales; instauración de políticas y leyes que vulneran derechos sociales, económicos, laborales y ambientales) que no se han reconocido como estructurales, y, que sobre todo, donde no se ha reconocido la responsabilidad y participación del Estado en el avance y la crudeza de esos fenómenos. El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) explica al respecto,

[...] la persistencia de conflicto hace la tarea de reparar más difícil y compleja, pues ésta debe ir acompañada de condiciones de seguridad y confianza que permitan garantizar la no repetición. [...] La reparación en escenarios de continuidad del conflicto dificulta el logro efectivo de los objetivos específicos de la reparación y, en consecuencia, de los objetivos de la justicia transicional. Un continuado escenario de violencia impide la construcción de confianza del ciudadano hacia las instituciones y percibe el reconocimiento de la responsabilidad del Estado como insuficiente o como puramente retórico. Esto convierte en precario todo esfuerzo por reconquistar la dignidad, ante la posibilidad de sufrir una nueva victimización. La reparación en ausencia de justicia y verdad produce una alta insatisfacción de las víctimas, pues éstas sienten que no se ha redefinido el orden social, ni se ha reconstituido un orden normativo justo. Este escenario se hace más grave en aquellos sitios en donde la violencia es ejercida por grupos dirigidos por desmovilizados (ICTJ, 2015, 70)

El Estado creó una política de reparación integral, a la par que creo “la no existencia del conflicto armado interno”. Sin embargo, nada más lejos de la realidad.

El Estado colombiano en términos de oportunidad u oportunismo, uno no sabe tampoco, intenta hacer unas leyes donde hace una reparación voluntaria por parte del Estado, y eso a ojos internacionales está muy bien visto, porque finalmente es un país que dice: estoy en conflicto tengo víctimas, lo reconozco y voluntariamente hago una ley de víctimas. Que eso es muy perverso porque finalmente le está diciendo al otro: yo como Estado la cagué y no los cuide, le voy a dar 20 millones de pesos y dejamos eso así. ¿Qué es más barato? que la corte interamericana me siga diciendo a mí, vea qué pasó en Ituango, vea qué pasó en Villatina y pague como Estado. O llegar usted como Estado y decir vea que le voy a dar 20 milloncitos y cuadramos (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

El Estado reconoció un conflicto armado en su territorio, pero no reconoció su responsabilidad y participación en la precariedad inducida políticamente a las personas afectadas. Reconoce que debe reparar el daño causado, pero sin reconocer que sigue acrecentando un reconocimiento parcial del dolor y el daño ocasionado a las personas cuyas vidas fueron desprotegidas por decisiones políticas que los convertían en seres vulnerables ante la violencia, la muerte y la pobreza. De tal modo, el Estado se enmascara a sí mismo como una máscara, a través de una política nacional que reconoce que había un conflicto armado interno, y presenta en su diseño todos los componentes anhelados para una reparación integral.

La confusa figura de la máscara sólo es útil en la medida en que, en vez de querer arrancarla, podamos reconocer y hasta establecer una empatía con su capacidad para confundir, que implica que evaluemos el hecho de que lo importante no es que esconda algo, sino que también genera verdad. Podríamos llamar a esto el “efecto máscara” que se caracteriza por su facilidad para aparentar tener sentido, por unos instantes, pero luego pierde toda comprensibilidad; más luego la recupera y así mantiene un movimiento circular como de ondas en el que los elementos componentes (la realidad y la irrealidad, lo de enfrente y lo de atrás, la máscara y el desenmascaramiento, nuestro ver y nuestro no ver) siempre están invirtiendo papeles (Taussig, 2015, p.211)

El Estado colombiano desde la década del noventa hasta el presente ha estado en un continuo movimiento circular a través de una política de la percepción que busca imponer la forma de *representar y pensar* la existencia del conflicto armado interno. Así como la existencia de las personas afectas que en un principio fueron inexistentes, y luego pasaron a ser desplazados, para luego ser agrupados dentro de una categoría general de víctimas. Como indica Taussig (2015) lo importante no es que esconda algo, sino que también genera verdad, y ha generado, en especial, esperanza en las personas que buscan la reparación y la verdad del daño mezquino y cruel que se les ocasionó. El Estado a través de su máscara generó expectativas gigantes frente a lo que iba a ser la reparación a través de múltiples acciones incipientes. Sin embargo, esos procesos incipientes en apariencia “mundanos y silenciosos” enmascara la dominación política y el poder que el Estado ejerce.

Cuestionar las leyes y las políticas públicas permite develar los cambios a lo largo del tiempo y las reconfiguraciones de la relación entre el individuo, el Estado, y la sociedad. Así, como las narrativas y los dispositivos clasificatorios (víctima, no incluido, rechazado, indemnización administrativa) que están cargados de significados culturales y simbólicos, y permiten hacer legible o por el contrario ilegible lo estatal.

## Capítulo seis. Ser el rostro del Estado: funcionarios para la atención

*Para personas similares, en el mismo lugar y con unas condiciones socioeconómicas equiparables, el estado puede aparecer como un proveedor generoso, un ladrón mentiroso o un imbécil incompetente*

Gupta y Sharma, 2006

La burocracia es la presencia física y corpórea del Estado, razón por la cual la Antropología del Estado ha apostado por visibilizar como los elementos de parafernalia en la administración y atención de lo estatal son elementos centrales dentro de su función, y no accidentes del ejercicio cotidiano. En capítulos anteriores se nombraron algunas de las prácticas estatales que dilatan los procesos de inclusión y acceso a las medidas dispuestas por la Ley 1448: una excesiva burocracia en los procedimientos, negaciones repentinas y sin explicaciones, escasa claridad en los procesos, y una gran demandada de atención con un número reducido de funcionarios, lo que genera desgaste físico y emocional no solo en quienes buscan entablar un dialogo con el Estado, sino, además, en quienes personifican la cara visible del mismo.

En este capítulo que consta de un apartado, *ser el rostro del Estado*, se entrelazan y dialogan ambas interlocuciones, quienes representan al Estado y quienes buscan derechos en esta figura —a la larga todos de una u otra forma acudimos al Estado—, con el objetivo de dejar la mirada anómala del Estado para comprender como su poder esta materializado en la vida cotidiana de ambos, generando inconvenientes, desbalances y quiebres en uno y otro, se minan no solo las expectativas de asistencia y reparación de quienes acuden a la Ley 1448, sino también las posibilidades de acceso al trabajo digno de las y los funcionarios.

### **Ser el rostro del Estado**

Como se presentó en el primer capítulo existe una teoría clásica que domina el imaginario social y político basada en la interpretación weberina tradicional, que describe al Estado como una organización burocrática, racional y unitaria. Bajo ese mismo ideal, la administración pública es descrita como experta, racional, apolítica y promotora de estabilidad institucional Buchely (2014).

El modelo weberiano apunta a que la administración pública (burocrática) está guiada por normas inquebrantables<sup>90</sup> que regulan las conductas de los miembros de la organización, y que la aplicación de las mismas es completamente racional, y por eso requiere un riguroso entrenamiento profesional. Además, las características<sup>91</sup> de la estructura de organización suponen que todas las decisiones que los burócratas toman en casos concretos y las reglas derivadas de los mismos están formuladas de antemano por escrito (Buchely, 2014). No obstante, algunas de esas características ideales disienten por mucho de la realidad institucional, como lo expresa en sus palabras un funcionario de la UARIV:

Las entidades estatales tienen un manual de funciones donde hay cargas diferenciadas para los profesionales que van desde grado 9 a grado 24. Cada profesional de acuerdo al grado, tiene unas funciones asignadas por ese manual, ese es el deber ser. Sin embargo, en la unidad asignan procesos con funciones y tareas, pero no necesariamente conservan las funciones del manual de funciones con las que uno termina desarrollando, y esto no es solamente para mi proceso y no solo para la unidad, en casi todas las entidades del Estado que no conversan las funciones con el grado del profesional. Acá nos pasa mucho eso, más en unos cargos que en otros, más en unos puestos que en otros (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019).

---

<sup>90</sup> Características de las normas que controlan la administración:

1. Todo cuerpo normativo consiste en un sistema de normas abstractas. La administración de esas leyes consiste en la aplicación de esas normas a casos particulares.
2. Toda norma debe ser establecida por acuerdo o por imposición, basada en la conveniencia o en un valor racional intrínseco, con el objetivo de obediencia de al menos un grupo de los miembros de la organización.
3. Las normas que regulan las conductas de los miembros de la organización burocrática deben ser de carácter técnico. En todos los casos, su aplicación debe ser completamente racional y por eso requiere un riguroso entrenamiento profesional. Por eso se dice que el esquema de ejercicio de la dominación racional se basa fundamentalmente en una estructura de autoridad especializada y tecnocrática. Eso también explica por qué los miembros de la organización burocrática son seleccionados, nunca elegidos (Weber [1919] 1963, en Buchely, 2014, p.20).

<sup>91</sup> Características de la estructura de organización:

1. Todos los actos producto de la acción burocrática (actos de administración, según los llama Weber), las decisiones que los burócratas toman en casos concretos y las reglas derivadas de los mismos deben estar formulados por escrito, aun en los casos en los que se han desarrollado discusiones orales de manera previa. La combinación de documentos escritos y la continua operación de las burocracias constituye la oficina (bureau) como centro de todo tipo de organización moderna.
2. El concepto de competencia y jurisdicción es fundamental para el esquema de dominación racional. En ese sentido, la dominación racional es una forma específica de ejercicio de autoridad que se desarrolla dentro de un esquema preciso de división del trabajo, donde cada persona tiene una función determinada diferente a la de otros. La unidad de ejercicio de autoridad es normalmente conocida como "órgano administrativo" o "agencia".
3. La organización del esquema burocrático funciona con el principio de jerarquía entre sus miembros. Eso implica que cada empleado inferior está bajo la supervisión y el control de uno superior. Esto también implica que hay un derecho de revisión de todos los actos burocráticos que somete el acto del inferior a la revisión de su superior jerárquico, quien "corrige" la decisión con fundamento en su competencia (Weber [1919] 1963, en Buchely, 2014, p.21-22).

Si bien existe un manual de funciones, tal y como indica el ideal weberiano, con reglas formuladas por escrito para las acciones del burócrata de acuerdo a su grado, no siempre los funcionarios las ejercen. Por ejemplo, algunas funciones asignadas a las personas de acuerdo con el manual estatal no son acordes a las *funciones subjetivas y socialmente definidas* para cierto tipo de altos cargos y son otros los que terminan haciéndolas,

El proceso de indemnización tiene procesos estandarizados muy rigurosos y casi que no te podés salir de esos lineamientos, pero, aun así, en algunos casos las cosas se terminan haciendo como nosotros creemos. Por ejemplo, reparación individual tiene estandarizado el proceso de cómo se reciben aquí las cartas donde se dice que tales personas van a ser indemnizadas. Ese documento tiene un procedimiento súper pesado porque es el director quien las debe descargar del correo, imprimirlas y revisarlas, pero por lo pesado del proceso él no lo termina haciendo, porque un director no está para esa vaina, lo termina haciendo el líder el proceso de reparación individual (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019).

Como señala Buchely (2014), la organización weberiana “genera una ficción de racionalidad que nos hace creer a todos que el poder opera a través de una serie de procesos y rituales que garantizan su eficiencia y la tecnocracia de sus decisiones, cuando en realidad estas elecciones son arbitrarias” (p.30). Sin embargo, los funcionarios estatales difieren de la ficción:

La desarticulación en los procesos se genera por la estructura misma de la ley, por los personajes al frente de las entidades y de ahí para abajo con su personal (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín. 2019).

Los funcionarios pueden terminar omitiendo algunas de sus funciones, desarrollando las funciones de otros, o desplegando su labor con un alto grado de discrecionalidad porque existe un desconocimiento sobre los manuales y códigos que el mismo Estado impone:

Ser un empleado del Estado implica muchas responsabilidades que generalmente cuando se llega al Estado no se dimensionan. Al menos cuando yo entré el procedimiento de inducción no se hacía, pero con las capacitaciones posteriores uno se da cuenta que tiene muchas responsabilidades, muchos deberes que en muchos casos desconocemos, es algo tan sencillo

como el manejo de la información de las entidades o el código disciplinario (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín. 2019).

Las normas no determinan ni guían la acción burocrática de manera exacta y esto deja un gran margen para que se tomen decisiones circunstanciales y subjetivas. Estos empleados terminan siendo lo que Michael Lipsky (1980) ha denominado *Burócratas callejeros* “de acuerdo con el autor, los burócratas callejeros son aquellos que interactúan directamente con los ciudadanos y tienen una discreción sustancial en la ejecución de su trabajo” (Buchely, 2014, p.49). De modo que la realidad burocrática no obedece a modelos de racionalidad estándares que se aplican de manera estricta para llegar a resultados sistemáticos e imparciales. “Para Lipsky, las reglas son un impedimento, más que una ayuda, para el ejercicio de la función pública porque son tan voluminosas y contradictorias que solo pueden ser implementadas selectivamente” (Buchely, 2014, p.59). Algunas veces implementadas de forma selectiva y otras veces aplicadas de forma subjetiva, lo que crea “nuevas normas” para aplicar manuales, decretos y leyes. Como veíamos en apartados anteriores la ley no es el límite del poder, y, en este caso, los manuales de funciones tampoco con el límite del poder. Las funciones de los servidores públicos no se rigen por competencias técnicas de forma independiente al individuo que ocupa el cargo.

De igual modo, las conductas y acciones de los funcionarios estatales están permeadas por el espacio físico donde se encuentran las oficinas, pues las metas y labores a cumplir se definen por el contexto: si es una ciudad principal del país, en un municipio central para alguna subregión, o en un municipio apartado de la centralidad. Además, existe un elemento clave dentro de esa espacialidad que inciden sobre el desempeño de quienes representan el rostro del Estado: *el presupuesto* que se asigna a cada oficina a nivel territorial. Como lo describen en sus palabras dos de mis interlocutores,

Hay un plan de acción nacional cada año y nosotros tenemos unas metas, y nos encargamos de cumplir las metas y las acciones, pero también tenemos metas y acciones a nivel territorial, pero la ley que crea esta planta no le asigna más de 800 personas, somos insuficientes para cumplir la función misional (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín. 2019).

Yo digo que uno de los inconvenientes que tiene la ley es que es centralizada en Bogotá, que el gobierno nacional no ha descentralizado. Usted aquí encuentra un punto de atención a víctimas y no son sino dos personas y el mero Yarumal tiene 10 000 o 12 000 víctimas, en el norte de Antioquia son 48 000 víctimas, y no son sino dos personas para atender una subregión y no tienen ninguna autoridad (Entrevista 1. Integrante de la Mesa de Víctimas de Yarumal, Antioquia. 2019).

La implementación de la Ley 1448 depende en buena medida de las entidades territoriales que no siempre disponen de los recursos ni de la capacidad técnica para cumplir a cabalidad con sus responsabilidades. La posibilidad de ampliar las capacidades depende de mecanismos, no siempre eficaces, para la adjudicación de recursos por parte de las entidades nacionales. Es muy frecuente encontrar bajo personal para cumplir funciones, con una o dos personas para atender una subregión departamental o personas contratadas de forma tercerizada son algunas de las problemáticas que se presentan en la implementación de la Ley 1448. Por lo general, la primera línea de visibilidad estatal —puestos de atención al ciudadano, información, orientación, recepción de documentos y asesorías— son personas contratadas bajo la modalidad de intermediación laboral o subcontratación. La tercerización, externalización o subcontratación es el proceso mediante el cual una organización contrata a otra para que realice parte de su producción y/o actividades principales.

En Colombia cuando se contratan bienes o servicios de un proveedor se denomina *tercerización*. Y cuando se envían trabajadores para prestar servicios a empresas o instituciones en actividades que le son propias por medio de agencias o empresas para esa finalidad se denomina *intermediación laboral*.

La tercerización laboral y la intermediación laboral abarata costos para las empresas, pero exime a los empleados de condiciones laborales justas. En Colombia esta modalidad de contratación es legal cuando se subcontratan procesos para la cadena productiva de una empresa (tercerización), más es ilegal cuando funge como intermediación o subcontratación de personas por la desigualdad y discriminación laboral que genera. La Ley 1429 de 2010 o ley de formalización y generación de empleo, en el primer inciso del Artículo 63 puntualiza que:

El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes<sup>92</sup> [...]

A pesar de lo que indica la ley de formalización y generación del empleo, los contratistas y operados que realizan funciones para la UARIV o para programas de la reparación integral como el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)<sup>93</sup> son contratados por prestación de servicios o a través de operadores externos, de tal forma que no están vinculadas laboralmente al Estado, pero sí ejercen sus actividades misionales. En contravía de la ley es el mismo Estado quien ejerce una relación ilegal de contratación con quienes son parte de su rostro visible. Al preguntar a varios funcionarios por esta práctica me describen lo siguiente,

¿Los empleados tercerizados? El Estado no debería hacerlo, pero bueno... (Entrevista 12. Funcionaria de la UARIV, Medellín. 2019)

Bien sea que lo tercerice o que tenga contrato por prestación de servicios eso en la legislación colombiana no está permitido, porque si tienes una persona contratada por servicios para desarrollar una tarea que es misional de la entidad, significa, según la ley, que debes contratarla, que debes vincularla a la planta y lo que está pasando con contratistas o con operadores es que desarrollan tareas misionales, por tanto no deberían ser tercerizadas, en teoría se debería ampliar la planta del personal. Legalmente ahí hay un incumplimiento de una obligación del Estado, a tal punto que eso fue parte del acuerdo de los sindicatos nacionales con gobierno en el pliego de

---

<sup>92</sup> Artículo 63. Ley 1429 de 2010 (2010, diciembre 29). Por la cual se expide la ley de formalización y generación del empleo, *Diario Oficial*, número 47.937. 29 de diciembre de 2010.

<sup>93</sup> El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), hace parte del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dando respuesta a las medidas de rehabilitación en el marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia (Ley 1448 de 2011, Artículo 137).

Este Programa es implementado por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Salud y Protección Social, y consta de dos (2) grandes componentes: la atención psicosocial y la atención integral en salud; el primero se centra en el daño y las afectaciones psicosociales y el segundo en la salud física y mental. Ambos componentes están orientados a superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante. (Decreto 4800 de 2011, Artículo 164.) A su vez, el programa cuenta con cuatro estrategias transversales: coordinación nación – territorio, seguimiento y monitoreo, participación de las víctimas del conflicto armado y desarrollo del talento humano. Lo anterior, acorde a lo definido en el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011. Recuperado de: Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI. <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/promocion-social/Victimas/Paginas/papsivi.aspx>

negociación de este año se llamó: *la formalización del empleo*, es decir, vincularlos a la planta (Entrevista 13. Funcionario de la UARIV, Medellín.2019)

El PAPSIVI es un programa subcontratado, en todos los territorios es realizado por operadores donde no tiene continuidad en el tiempo. No depende de la UARIV, lo que hace es que usted encuentra profesionales que tiene que generar empatía con las personas, pero están contratados por tres meses o seis meses (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Este tipo de contratación en Colombia solo es válido como forma de intermediación si es realizado por empresas de servicios temporales,<sup>94</sup> más no, como en este caso,<sup>95</sup> para desarrollar actividades misionales<sup>96</sup> de una entidad pública, lo que genera afectaciones sobre los empleados: inestabilidad laboral, incremento de horas de trabajo no remuneradas, sueldos que tiene una retribución más baja que la de los trabajadores permanentes, y el no pago de la seguridad social por parte del “empleador final” (que es el beneficiario de las labores). Además, no solo tiene afectaciones quienes personifican al Estado, sino, también quienes buscan en esos funcionarios una guía, pues estos no siempre son hábiles para orientar e informar sobre los procesos y mecanismo de declaración ni sobre los hechos victimizantes porque no les brindan capacitación, por ser un empleo que solo dura tres meses o seis como máximo. Una exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas refiriéndose a este tipo de contratación estatal,

---

<sup>94</sup> Como indica el Artículo 71 de la Ley 50 de 1990, Solo las empresas de servicios temporales pueden realizar tercerización laboral, en estos tres casos:

1. Cuando se trate de la labores ocasionales, accidentales o transitorias, referidas en el Código Sustantivo del Trabajo.
2. Para reemplazar personal en vacaciones, en uso de licencia, en incapacidad por enfermedad o maternidad.
3. Para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por un término de 6 meses prorrogable hasta por 6 meses más.

<sup>95</sup> La intermediación laboral es ilegal y puede ser objeto de sanciones administrativas en tres supuestos: (i.) Cuando se abusa de la contratación por medio de las empresas de servicios temporales, ignorando los límites legales; (ii.) Cuando se presta el servicio de gestión y colocación de empleo sin estar autorizado para ello (Ley 1636 de 2013); (iii.) Cuando bajo la figura de las cooperativas de trabajo o de cualquier otra modalidad de vinculación que suponga el desconocimiento de los derechos de los trabajadores se realiza el envío de personal para el desarrollo de actividades misionales de las empresas o instituciones, violando lo establecido en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010. Recuperado de: *Tercerización laboral balances y retos*. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI <https://bit.ly/2D12qw4>

Son pelados con un proceso de formación técnica, son de servicio al público, técnico en sistemas que no tienen siquiera unas herramientas para poder comprender qué es este tema del conflicto. Tienen que atender mínimo cincuenta (50) personas diariamente, ¿explícame vos como ser humano cómo podés lograr generar una empatía diariamente con cincuenta (50) personas?

Los funcionarios son contratados como máquinas para atender. Si vos hablas con alguien de la UARIV que trabaje en un centro de atención, la atención al público es una maquila. Esto es una cosa perversa de la institucionalidad, porque un pelado que recibe una señora para darle una información, no le da toda la información concreta, porque para usted hacer una asesoría en este tema usted se demora horas, porque eso no es tan fácil (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

En una conversación con uno de los funcionarios de la UARIV, este me explicaba cómo algunos operadores, por no haber recibido una capacitación previa, modificaban el hecho victimizante en el RUV de desaparición forzada a homicidio, cuando por fin a las personas se les entregaban los restos óseos de sus seres queridos. Puede parecer un hecho menor, pero tiene grandes implicaciones sociales y políticas en el contexto nacional, en las personas victimizadas y en la manera de entender cómo ha operado la violencia y el conflicto armado interno contra la población, y los efectos devastadores que han provocado los grupos armados legales e ilegales.

Son empleados (subcontratados) para el Estado que por las mismas condiciones de su contratación no pueden desarrollar su labor a cabalidad, no tienen el tiempo, la información ni otros recursos para responder de manera individual y seguir un caso por caso con las personas y sus contextos particulares.

El profesional psicosocial está contratado por dos meses, tres meses. Esos programas son estandarizados, le dicen a uno como profesional cómo hacer cada cosa. O sea, casi que le dicen a uno: diga buenos días, siéntese, mida esto. A los profesionales se les plantean unas metas absurdas: buscando las personas, generando empatía para que a los 6 meses lo cambien. La persona sabe que si profundiza mucho en un caso está haciendo acción con daño, pero que también tiene que comer. Y cuando uno se gradúa de la universidad, uno que espera: conseguir trabajo y el trabajo se consigue a través de la experiencia y entonces, muchos profesionales también piensan así, ah esto es un escampadero (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Los funcionarios de primer nivel, es decir, aquellos que tienen el rostro de cara a las personas su *deber ser*, en teoría, es asesorar y ayudar a las personas para que sus procesos sean comprensibles. No obstante, la estructura de sus puestos de trabajo lo hace casi imposible, y deben adoptar prácticas de racionar recursos, utilizar mecanismos informales en la atención, generar rutinas uniformes de interacción en procesos que requieren una respuesta humana, y tener protocolos que postergan las respuestas de fondo (Buchely, 2014). En múltiples ocasiones, aplican prácticas que no son adecuadas —omitir información para agilizar la atención, no atender personas que tienen procesos que requiere más tiempo y atención, direccionar las personas a otros funcionarios sabiendo que serán devueltos, adicionar pasos o requisitos arbitrarios a las rutas de atención para tener más posibilidad de maiostrar el número de casos—, pero que les permiten hacer frente al alto número de personas por atender en un corto tiempo, así la rutinización y la simplificación generan afectos adversos en quienes son atendidos.

Durante el trabajo de campo fue habitual escuchar: “a los funcionarios públicos les falta humanidad, la atención no es humana”. Si bien es difícil justificar un mal trato en la atención, no hay que olvidar que muchos funcionarios son contratados de formas irregulares y con condiciones laborales precarizadas que afectan su estabilidad emocional, su vida, y el desempeño de su labor en un engranaje donde no importan los trabajadores, y tampoco parecen tener mucha relevancia las personas a las que se les brinda la atención estatal:

Es una lógica institucional que te dice esas víctimas son las malas, quieren vivir del Estado. Ese quiebre aparece por las posiciones institucionales, porque no es lo mismo que a uno el jefe diga: “atienda con dignidad”, “nuestra razón de ser es ellos”. Ah, cuando a usted su jefe le dice: “toda esa gente que viene acá a pedir”. Entonces, la lógica tuya también va ser distinta y también muchas personas son ajenas a esto que ha pasado en el país. Y vuelvo otra vez y te digo no lo justifico porque mi posición en la vida siempre ha sido diferente y he creído que uno trabaja en esto porque decide hacerlo, porque tiene la capacidad de hacerlo. (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Al preguntar a mis interlocutores por la atención que reciben de los funcionarios estatales, varios de ellos me dijeron: “no explican bien, el trato no es humano, yo quiero me toque con el

formalito, no están de buen genio, uno es rogando por todo, eso es como capando marranos<sup>97</sup>”, y una exfuncionaria me manifestó lo siguiente:

He visto en todos estos años que algunos funcionarios que trabajan en el tema empiezan a generar una carga que no pueden manejar y eso termina generando una acción con daño. Generando que no atiendan bien a las personas, en que les de rabia, en que se tomen las cosas personales, en que no quieran dar mucha información porque entre más información dan, más se demoran con la gente y tienen que atender 50 o 60 personas en un solo día (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Los sentidos que las personas construyen en torno a la idea de Estado se basan en buena medida en las interacciones con las instituciones, en especial, en las interacciones con las y los funcionarios estatales, pues “los encuentros cotidianos proporcionan uno de los componentes críticos a través de los cuales el estado llega a ser construido, dando una configuración concreta a lo que de otro modo sería una abstracción” (Gupta, 2015, p. 84). Así, la imagen del burócrata como distante, cortante y con un buen salario que hace que su oficio no le importe, son parte constitutiva de la idea de funcionario público que tienen quienes se acercan al Estado, como lo narra uno de las personas con las que dialogue

La atención es pésima porque a ellos no les duele la necesidad que uno está viviendo y como ellos reciben de pago una millonada, entonces, no les importa como estén viviendo los demás. Los funcionarios no explican nada...cuando llegan las personas que se defiendan como puedan (Entrevista 4. Persona que se identifica como víctima. 2019).

Los funcionarios son contratados para ser el rostro visible del Estado y estar frente a otro ser humano para tratar de escucharlo, asesorarlo y “aplicar” la Ley 1448 en menos de diez minutos. Respecto a esto Lipsky (1980) explica:

los funcionarios encargados de implementar las políticas sociales y los servicios públicos en directa interacción con los ciudadanos trabajan bajo un número considerable de presiones: por lo general, se enfrentan a una cantidad desproporcionada de casos diarios, las metas de las agencias

---

<sup>97</sup> Una expresión coloquial que significa sin tacto y con rapidez.

con frecuencia son ambiguas, y los recursos de tiempo y espacio son habitualmente limitados (Lipsky, 1980 en Buchely, 2014, p. 50).

Para conectar la cita anterior con lo que sucede en el día a día, están las palabras de una exfuncionaria de atención a víctimas de la Alcaldía de Medellín:

Si vos te ponés a mirar esos funcionarios del orden nacional que representaban programas como: Acción Social, la UARIV, son profesionales: 1. mal pagos 2. que no tienen la formación para hacer un acompañamiento, son técnicos, son tecnólogos, son los que están todo el día de cara a las personas y donde usted todo el día le está diciendo a las personas: no hay, no hay, no hay plata, no hay plata (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Siguiendo a Buchely (2014), estos funcionarios de primer nivel o “burócratas callejeros son la concreción de la mediación abstracta entre el Estado y el ciudadano, siendo intermediarios en situaciones concretas que conectan un servicio público con una necesidad humana” (p.53). Las formas de atención, las asesorías a medias o no dadas, las declaraciones hechas o negadas, los cambios en las tipificaciones de los hechos victimizantes, y las explicaciones no reveladas tienen una influencia en los beneficios y las negaciones estatales que estructuran y limitan el acceso a las medidas de reparación dispuestas en la Ley 1448. Son los funcionarios quienes, muchas veces, tienen la posibilidad de negar o permitir pasar el umbral de la estatalidad, como señala Lipsky (2014) actúan como proveedores de beneficios públicos y guardianes del orden público.

Las y los funcionarios de primer nivel representan, muchas veces, para las personas que se acercan a ellos la esperanza en medio de una violencia estructural de robo de tierras, de desplazamiento forzado, de violencia sexual, de desaparición forzada de familiares, de recibir un trato justo y una respuesta acertada del Estado, como bien apunta Lipsky (2014)

Los clientes de las burocracias de nivel callejero responden furiosamente a injusticias, reales o imaginarias, crean estrategias para ganarse la buena voluntad de los trabajadores, actúan mostrándose agradecidos y entusiastas o sombríos y pasivos como reacción a las decisiones de dichos burócratas. Una cosa es ser tratado con negligencia y en forma rutinaria por la compañía

de teléfonos, la oficina de tránsito u otras dependencias del gobierno cuyos agentes ignoran las circunstancias personales de quien envía una queja o una solicitud, y otra ser desdeñado, catalogado y tratado “burocráticamente” (en el sentido despectivo) por alguien con quien se está hablando cara a cara y de quien se espera por lo menos que escuche con paciencia y simpatía (p. 790).

Sin embargo, se ven enfrentados a las limitaciones de una intervención efectiva, y las limitaciones de la capacidad de respuesta que se imponen a quienes los deberían guiar. Las prácticas que se establecen dentro de la rutina de atención estatal y que generan conflictos en la aplicación de las políticas públicas, en este caso de la Ley 1448, no son simples conflictos de la interacción humana, sino por el contrario luchas entre trabajadores individuales con unas prácticas de contratación [explotación], frente a otras luchas de personas con afectaciones concretas generadas por el conflicto armado interno. Ambos son sujetos precarizados por lógicas y prácticas estatales que ocasionan que

[...] las normas que regulan la acción del estado no solo resultan ilegibles para las poblaciones marginales, sino que los funcionarios encargados de implementarlas tienen problemas para interpretarlas. En este sentido, las prácticas del estado resultan ilegibles no solo para los ciudadanos comunes, sino para los propios funcionarios que lo conforman, que siempre tienen respuestas ambivalentes frente a sus funciones, sus relaciones con una esfera central del poder y el alcance de su actividad en cuanto a uno o varios objetivos determinados (Buchely, 2014, p.71)

La *atención deshumanizada*, que mencionan con frecuencia quienes acuden a la estatalidad, resulta ser un elemento clave por medio del cual el Estado es imaginado, y se establece a través de sus prácticas. En lugar de verlo como un aspecto anómalo, hay que correr el velo para comprender qué sucede detrás de esa atención, porque no es la explicación llana de que todos los funcionarios son: “malos, no les importa su trabajo, tienen mucho dinero”, y por esto los programas estatales y la aplicación de la ley fallan. Como lo expresa en sus palabras una exfuncionaria:

Posiblemente trabajar con el Estado sea difícil, con la estatalidad es muy difícil, pero también digo si yo no lo hago y no lo hago bien. Si yo no hago algo como ciudadana que soy es muy

desalentador (Entrevista 14. Exfuncionaria del Equipo de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Medellín. 2019).

Los funcionarios de primer nivel son un eslabón muy importante de la cadena de individuos, relaciones y procesos que componen el Estado, y a los que pocas veces se les ha puesto el reflector, como indica Gupta (2015)

La investigación sobre el estado, con su enfoque en las estructuras a gran escala, los acontecimientos memorables, las políticas más trascendentales y las personas más “importantes”, no ha logrado arrojar luz sobre las prácticas más cotidianas de los burócratas que nos hablan sobre los efectos del estado en la vida diaria [...] (p. 76)

Complementaría, también, que nos hablan sobre los efectos que tiene el Estado sobre la vida diaria de los burócratas de puestos inferiores (la mayoría de funcionarios), ya que estos efectos, a su vez, trascienden en las personas que se acercan a entablar un diálogo con el Estado. La espera circular que se expuso en el capítulo pasado, la ambigüedad en la atención, y ambivalencia en las respuestas estatales que se expusieron en este capítulo, son elementos reales y simbólicos claves en la percepción de los beneficios, ayudas y oportunidades estatales que mantienen la esperanza en las personas de por fin dar con el funcionario amigable, con la persona formal que reciba sus documentos y les pueda ayudar a que sus trámites salgan, pero que no siempre es posible.

Como indica Secor (2007) “no hay un 'encuentro' entre un estado soberano y un sujeto soberano, sino solo una mutua imaginación que toma forma a través de técnicas particulares de poder espacio-temporal” (p. 49). De ahí, la importancia de rastrear los sentidos que no solo las personas denominadas víctimas tienen del Estado, sino que además son relevantes los sentidos que tienen los profesionales y funcionarios que se encuentra en medios de las rutas instauradas por la ley para garantizar el acceso la restitución y la reparación, y que, en ocasiones, de antemano, saben que no van a poder llevar a cabo. El estudio de las formas que adquiere la burocracia, a través de las rutinas, las personas, los modos de producción de la autoridad y sus efectos en las acciones diarias y en apariencia “simples” pueden ayudar a entender las formas de organización y clasificación que tiene la vida social para todos los actores en juego dentro del campo estatal.

## Consideraciones finales

*Con qué naturalidad conferimos entidad y luego proporcionamos vida; es el caso de Dios, de la economía, del Estado: entidades abstractas a las que hemos otorgado Ser, especies asombrosas, con fuerza vital propia, capaces de trascender a los meros mortales. Naturalmente se trata de fetiches, totalidades inventadas a partir de artificios materializados, en cuya lastimera insuficiencia de ser hemos depositado la materia misma del alma. De ahí la E mayúscula en la palabra Estado.*

Michael Taussig, 2015.

La Ley 1448 de 2011 es un dispositivo estatal complejo en su temporalidad, diseño e implementación. Lo que presenté son tan solo algunos de los sentidos simbólicos y materiales que el Estado adquiere para los diferentes agentes que gravitan a su alrededor. Aún hay mucho por analizar y comprender en términos de lo que ha significado que la Ley 1448 sea transicional, su implementación y su robusto componente de reparación. Este es un primer trabajo que sirve de insumo estratégico sobre el tema para futuras investigaciones, pues la idea es debatir, contrastar y complementar lo expuesto con la pertinencia que pueda darme la experiencia.

La Corte Constitucional decidió ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el 2030, y como lo expuse, todavía hay muchos elementos por comprender, como, por ejemplo, ¿hasta dónde van las exigencias por ser una persona denominada víctima y hasta dónde van las peticiones por las condiciones estructurales que las políticas neoliberales han quebrantado? ¿y si en realidad hay un límite entre ambas exigencias? ¿Qué ha implicado como acción y como daño la definición de reparación “transformadora” que propone la ley en las personas que logran entablar dicho proceso? ¿cuál ha sido el papel y la capacidad de decisión que han tenido personas denominadas víctimas en los espacios de participación que propone la ley?

También preguntas relacionadas con la atención psicosocial, una medida que se presta por medio de operadores tercerizados en un tiempo de seis meses, lo que no permite que haya continuidad en los procesos generando acción con daño. Un programa que lleva más de diez años funcionando de tal manera. Además, ¿qué implica que quienes atienden a personas víctimas del

conflicto armado no reciban una atención psicosocial efectiva? Y, por último, una pregunta central que me ha dejado este trabajo ¿cómo discutir en torno al Estado sin que la posición sea ver al Estado como única forma de organización posible?

Por último, presento a continuación, dos momentos claves a lo largo del trabajo y una reflexión final.

Un primer momento con el rastreo de la normatividad que precede a la Ley 1448 de 2011 donde se analizó cómo las leyes, más allá de la idea de objetos neutrales, son el resultado de un proceso de relaciones políticas y sociales que están en constante pugna por el control para definir, nombrar y reconocer fenómenos estructurales como el conflicto armado, que están asociados a recursos políticos, sociales, territoriales y económicos de gran alcance y reconocimiento nacional e internacional. Al Estado y sus leyes se les adjudica un poder sagrado, “si la ley se cumple al pie de la letra, puede cambiar el futuro”. Sin embargo, las leyes no son ese dispositivo imparcial que presenta *la imagen* del Estado (Migdal, 2011), al contrario, legitiman las acciones de los gobiernos y de quienes están al mando del poder. Son dispositivos estatales con categorías y normas históricas que conservan la imagen del Estado, el reconocimiento de algunos “ciudadanos”, y su acceso a la posibilidad de tener algunos derechos selectivos por medio discursos hegemónicos.

En un segundo momento, a través de lo que implica la ruta de reconocimiento estatal como víctima y acceso a las medidas de reparación, se evidencia como la espera y las decisiones arbitrarias son constitutivas del orden burocrático, y que lejos de ser una práctica negativa (Auyero, 2013), tiene un gran efecto en la dominación política: personas que cuando interactúan con el Estado saben que tienen que cumplir los requisitos arbitrarios, ambiguos y siempre cambiantes para poder pasar de un *estado liminal* a víctima. El anhelo por tener el derecho a ser restituido y reparado en un tema que estructura la vida de muchas personas afectadas por el conflicto armado. Un anhelo que, aunque reducido, nunca es eliminado por completo por el Estado.

Además, dentro de la ruta no son personas interactuando con agentes neutrales y racionales - los burócratas -, sino seres humanos interactuando con seres humanos que personifican al Estado. Estas interacciones son claves para entender los sentidos y las relaciones que legitiman y

consagran al Estado y la ley en su sacralidad. Dilucidar las formas que adquiere la burocracia en sus rutas, sus personas y sus significados permite entender el efecto de las múltiples bifurcaciones que el Estado adquiere en la vida diaria de las poblaciones impactadas por sus acciones.

Aunque no es frecuente concluir con un fragmento etnográfico, creo que es pertinente reflexionar acerca del imaginario que como sociedad tenemos de equipar el re-armar la vida después de la tragedia a partir del trabajo,

Para mi ser víctima es muy terrible, muy difícil, porque las víctimas prácticamente somos discriminados en la ciudad. Acá le dicen a uno, vaya a trabajar, pero no le dan trabajo a uno. Eso es una discriminación. Si uno anda pidiendo y te dicen vaya trabaje (Entrevista 4. Persona que se identifica como víctima. 2019)

Las desigualdades sociales, en ocasiones, son vistas como naturales, y “la pobreza es vista como responsabilidad del individuo, o mejor, como resultado de una falta de voluntad individual para el trabajo” (Castro-Gómez, 2010 p.231). El trabajo es visto como la llave mágica de la prosperidad, la solución parece ser fomentar el trabajo, quien trabaja puede salir de la pobreza y prosperar, quien no trabaja será eternamente pobre. No obstante, la vida necesita más que la ilusión de obtener un trabajo. Las personas que vieron morir a sus seres queridos de forma cruel o cuyos cuerpos aún no sabe dónde se encuentran, que llevan en el cuerpo las marcas de la violencia, que debieron abandonar su casa y su tierra, y que sus redes de apoyo y sus modos de producción fueron quebradas adrede, requieren, como todos los seres, asegurar unas condiciones necesarias para una vida «vivable», condiciones que van más allá de una indemnización administrativa y un trabajo. Como indica Butler (2010) implica suministrar apoyos básicos que intenten minimizar la precariedad: la comida, el cobijo, el trabajo, la atención sanitaria, la educación, el derecho a la movilidad y a la expresión, la protección contra los daños y contra la opresión. Sobre todo, “la precariedad tiene que ser captada no simplemente como un rasgo de esta o esa vida, sino como una condición generalizada [...] la precariedad implica una dependencia de redes y condiciones sociales” (p.42). Somos seres sociales y dependemos irremediamente de lo que está fuera de nosotros, de los otros, de las instituciones y de entornos seguros.

Para algunos se intenta maximizar la precariedad y para otros se intenta minimizar la misma, esta distribución diferencial de la precariedad es, a la vez, una cuestión material y perceptual que hace que algunos estén concebidos por medio de leyes, que tienen la capacidad de incidir sobre la mirada del otro para soportar la carga de la violencia, de la desemancipación jurídica y la exposición diferencial al daño y la muerte. El Estado no está en la centralidad del poder o la lejanía, por el contrario, es una construcción cultural e histórica enraizada en los procesos sociales, y en los pasos y pautas cotidianas de las vidas precarizadas y marginales.

Nunca dejarán de ser vigentes, recordando a Butler (2010), las preguntas que busquen comprender cómo la responsabilidad compartida no debe centrarse en el valor de tal o cuál vida, sino en las condiciones sociales y políticas sostenedoras de la vida, especialmente cuando estas fallan en un lugar como Colombia. Y, aunque como expuse al principio de este trabajo, muchos no dejaremos de ser espectadores que observan asombrados el conflicto armado interno, como me dijo un muy buen maestro de mi pregrado, Simón Puerta, “lo único que podemos hacer es insistir en no dejar olvidar, en no dejar empolvar la situación y su carácter histórico: insistir, estorbar, articular a todo lo que hacemos. Si bien puede sonar bastante “humilde” o “poco”, yo creo que es una labor titánica, sobre todo hacerlo bien”.

## Bibliografía

- Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, (1), p. 58-89.
- Aedo, A., Murray, M., Bacchiddu, G. (2017). Hacia una ciencia social crítica. Entrevista a Didier Fassin. *Andamios*, vol. 14, (34), p. 351-364.
- Alonso E., Manuel A. (2014). La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico. *Estudios Políticos*, (45), p.135-157.
- Ángel, C. (2017). Reproduciendo diferencias: la negociación de identidades ciudadanas en el marco de la justicia transicional. *Revista de Estudios Sociales*, (59), p. 44-55.
- Aranguren, J. (2008). El investigador ante lo indecible y lo inenarrable (una ética de la escucha). *Nómadas*, (29), p. 20-33.
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI– (2019). Tercerización e intermediación laboral: balances y retos.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes de Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Beristáin, C. (2009). *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito, Ecuador.
- Bolívar, I. (1999). Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia. *Controversia*, (175), p. 11-39.
- Bolívar, I. (2004). Comprender la nación: identidad, interdependencia y violencia política. *Estudios Políticos*, (25), p. 73-86.
- Bolívar, I. (2010). Formación del Estado y biografía de las categorías. *Nómadas*, (33), p.93-107.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalinas*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico. En: Bourdieu, P. y Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar.
- Brachet-Márquez, V., Uribe, M. (coord.). (2016). *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano: El debate sobre las burocracias y el Estado. En: Gupta et al. *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el*

- Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana. Instituto Pensar.
- Buchely, L (2015). Imaginarios sobre prácticas judiciales en Cali, Colombia. *Iconos: Revista de ciencias sociales*, (52), p. 99-117.
- Butler, J. (2010). *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona: Paidós.
- Butler, J. (2017). Política del género y el derecho a aparecer. En: *Cuerpos aliados y lucha política. Hacia una teoría performativa de la asamblea*. Barcelona: Paidós.
- Castillejo, A. (2013). Voces [en la cabeza]: espacialidad, mediaciones teletecnológicas y las verdades caleidoscópicas en el proceso de Justicia y Paz en Colombia. *Papeles del CEIC*, (1), p. 1-40.
- Castillejo, A. (2014). La localización del daño: etnografía, espacio, y confesión en el escenario transicional colombiano. *Horizontes Antropológicos*. Volumen 20, (42), p.213-236
- Castillejo, A. (2016). Guerra, cotidianidad y órdenes globales: notas antropológicas para una relectura de la violencia en Colombia. En: Tocancipá, J. (ed.). *Antropologías en Colombia: trayectorias, tendencias y desafíos Contemporáneos*. Popayán: Universidad del Cauca, p. 125-160.
- Castro-Gómez, S. (2010). Historia de la gubernamentalidad. *Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar; Universidad Santo Tomás de Aquino.
- Centro de Memoria Histórica. (2012). *Justicia y Paz ¿verdad judicial o verdad histórica?* En: <http://190.60.192.59/WEB-HTML-CNMH2/libros/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH – UARIV
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Grupos Armados Posdesmovilización (2006 - 2015). Trayectorias, rupturas y continuidades*. Bogotá: CNMH
- Centro Internacional para la Justicia Transicional- ICTJ. (2010). Políticas públicas que hacen justicia: cuatro temas en la agenda de reparación en Colombia. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). En: <https://www.ictj.org/es/publication/politicas-publicas-que-hacen-justicia-cuatro-temas-clave-en-la-agenda-de-reparacion-colombia>
- Centro Internacional para la Justicia Transicional-ICTJ. (2011). *Justicia transicional: manual para América Latina*. Editor Félix Reátegui – Brasilia: Comisión de Amnistía, Ministerio de

- Justicia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional. En: <https://www.ictj.org/es/publication/justicia-transicional-manual-para-america-latina>
- Clastres, P. (1974). *La sociedad contra el Estado*. Bilbao: Virus Editorial.
- Comisión Colombiana de Juristas. (1997). *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996. Serie: Informes anuales*. Bogotá, Colombia.
- Comisión Internacional de Juristas-ICJ. (2005). *Colombia: Socavando el estado de derecho y consolidando la impunidad*. En: <https://www.icj.org/es/colombia-socavando-el-estado-de-derecho-y-consolidando-la-impunidad-2/>
- Das, V., Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), p. 19-52.
- Domínguez, M. (2011). La consolidación de un nuevo orden estatal en el pacífico colombiano: Titulación colectiva y nuevas identidades negras en Buenaventura. En: Agudo, A. y Estrada, M. (2011). *(Trans) formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica*. México: El Colegio de México – Universidad Iberoamericana de México.
- Domínguez, M. (2016). La dimensión cotidiana de formación del Estado en el Pacífico colombiano. En: Brachet-Márquez, V; Uribe, M (coord.). *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Escalona, J. (2011). El incompleto imaginario del orden, la inacabada maquinaria burocrática y el espacio de lucha. *Antropología del Estado desde el sureste mexicano*. En: Agudo, A. y Estrada, M. (2011). *(Trans) formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica*. México: El Colegio de México – Universidad Iberoamericana de México
- Gómez, C., Sánchez, N., Uprimy, R.(Ed). (2009). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional – DeJusticia.
- Gómez, G. (2013). Justicia transicional “desde abajo”: Un marco teórico constructivista crítico para el análisis de la experiencia colombiana. *Co-Herencia*, vol. 10, (19), p.137-166. En: <https://doi.org/10.17230/co-herencia.10.19.6>
- Guber, Rosana (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Norma.
- Guevara, Juan P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, Vol.38, (1), p. 63-82. En: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsc/v38n1/v38n1a05.pdf>

- Guereña, A. (2017). Radiografía de la desigualdad: que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de tierra en Colombia. En: <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
- Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: El discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado. En: Abrams, Gupta y Mitchel. *Antropología del estado*. México: FCE.
- Hall, S. (2003). ¿Quién necesita “identidad”? En: Hall, S; Du Gay, P (coord.). *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. p. 13-39.
- Jaramillo, J. (2007). La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursiva. *Tabula Rasa*, 6, p. 309-338. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Bogotá, Colombia.
- Jaramillo, J; Del Cairo, C. (2013). Etnografía y teoría social. Entrevista al sociólogo Javier Auyero. *Universitas Humanística*, (75), p. 359-377. En: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-48072013000100015&lang=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-48072013000100015&lang=es)
- Lavoyer, J-P. (1995). Refugiados y personas desplazadas – Derechos internacional humanitario y cometido del CICR. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. En: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdlgy.htm>
- Lemaitre, J. (2009). El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales. Bogotá: Uniandes.
- Lemaitre, J. (2016). El origen de la Constitución de 1991: la reforma institucional como respuesta a la “presente crisis”. En: Alviar, H. Lemaitre, J. Perafán, B. [editoras académicas]. *Constitución y democracia en movimiento*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes.
- Lemaitre, J. (2019). *El Estado siempre llega tarde*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lipsky, M. (2014). El papel crucial de los burócratas cercanos al ciudadano. En: Gupta *et al.* *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana – Instituto Pensar.
- Lorey, I. (2016). Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Martínez, S. (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas Humanística*, (75), p.1-32
- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En: Abrams, Gupta y Mitchell. *Antropología del estado*. México: FCE.
- Mora-Gámez, F. (2013). Reconocer a los reclamantes: sobre el Registro Único de Víctimas en Colombia como ensamblado sociotécnico. IM-Pertinente, *Vol. 1*, p. 11-32.
- Mora-Gámez, F. (2016). Reconocimiento de Víctimas del conflicto armado en Colombia: Sobre tecnologías de representación y configuraciones de estado. *Universitas Humanística*, *Vol. 82*, (82),p. 75-101 En: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/14436/13271>
- Muzzopappa, E., Villalta C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista colombiana de antropología*, (1), p.13-42.
- Naciones Unidas (2012). Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*.
- Pardo, R. (2007). *Fin del paramilitarismo. ¿Es posible su desmonte?* Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Pécaut, D. (1997). Política y Sociedad. De la violencia banalizada al terror: el caso colombiano. *Revista controversia*, (171), p.7-31.
- Pécaut, D. (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa.
- Piedrahita, I. (2018). *¿Un Estado vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural las Orquídeas, Antioquia, Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia – Instituto de Estudios Políticos.
- Ramírez, M. (2001). *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Ramírez, M. (2010). La antropología de la política pública. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), p. 13-17. En: <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.02>

- Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2009). El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009). En: César Rodríguez Garavito [et al.]. *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes.
- Secor, A. (2007). Between Longing and Despair: State, Space, and Subjectivity in Turkey. *Environment and Planning D: Society and Space*, (25), p. 33–52.
- Sierra, A. (2015). La memoria ambulante de las víctimas. En Ponce de León (2015). *Jesús Abad Colorado. Mirar de la vida profunda* (pp.13-23). Bogotá: Paralelo 10.
- Scott, J. (1998). Taming Nature: An Agriculture of Legibility and Simplicity Seeing. En: Scott. *Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Suaza, E. Martínez, W. (2016). Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal. *Estudios Políticos*, (48), p. 52-72.
- Schavelzon, S. (2010). La antropología del estado, su lugar y algunas problemáticas. En: PUBLICAR –En Antropología y Ciencias Sociales, Revista del *Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina*, (9), p. 73-96.
- Trouillot, M. R. (2011). *Transformaciones globales: La antropología y el mundo moderno*. Editorial Universidad del Cauca y CESO-Universidad de los Andes.
- Turner, V. (1988). Liminalidad y *communitas*. En: *El proceso ritual*. Madrid: Taurus. p. 101-136.
- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (2018). Memorias de la restitución: lecciones aprendidas y metodologías para restituir tierras y territorios en Colombia. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras.
- Unidad de Atención para las Víctimas (2018). Manual de ingreso al Registro Único de Víctimas de casos remitidos por la Fiscalía General de la Nación. Recuperado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/manualdeingresoalruvcasosfgnv1.pdf>
- Uribe, M. (2008). Mata que Dios perdona. Gestos de humanización en medio de la inhumanidad que circunda a Colombia. En: Ortega, F. (Ed.). (2008). *Veena Das: Sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas; Pontificia Universidad Javeriana. Instituto Pensar. p. 171-191.

- Valencia, G. Mejía, C. (2010). Ley de Justicia y Paz, un balance de su primer lustro. *Perfil de Coyuntura Económica*. Número 15, agosto. Pp. 59-77. Universidad de Antioquia.
- Vidal, R. (2007). *Derecho Global y Desplazamiento Interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Young, I.M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

## Documentos jurídicos citados

- Colombia. Congreso de la República. Ley 188 de 1995 (2 de junio de 1995). Por la cual se expide de Plan Nacional de Desarrollo e inversiones 1995-1998. *Diario oficial*, número 41.876. 5 de junio de 1995. En: [https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0188\\_95.pdf](https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0188_95.pdf)
- Colombia. CONPES 2804. (1995). Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Ministerio del Interior - Consejería Presidencial para los Derechos Humanos - Consejería Presidencial para la Política Social DNP: UJS-DEGAI. Santafé de Bogotá, D.C., 13 de septiembre de 1995. En: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Documentos-de-pol%C3%ADtica-p%C3%ABblica.aspx>
- Colombia. CONPES 2924. (1997). Sobre Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Ministerio del Interior - Consejería Presidencial para los desplazados - Consejería Presidencial para los Derechos Humanos - Consejería Presidencial para la Política Social DNP: UJS-DEGAI. Santafé de Bogotá, D.C., 28 de mayo de 1997. En: <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/politica-de-atencion-a-victimas/Paginas/Documentos-de-pol%C3%ADtica-p%C3%ABblica.aspx>
- Colombia. Congreso de la República. Ley 387 de 1997 (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. *Diario oficial*, número 43.091. 24 de julio de 1997. En: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0387\\_1997.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html)

Colombia. Presidencia de la República. Resolución Número 85 (14 de octubre de 1998). Por la cual se declara la iniciación de un proceso de paz, se reconoce el carácter político de una organización armada y se señala una zona de distensión.

Colombia. CONPES 3057. (1999). Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado. Ministerio del Interior – Red de la Solidaridad Social DNP: UPRU. Santafé de Bogotá, D.C., 10 de noviembre de 1999. En: [https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013.html/Normas/Conpes\\_3057\\_1999.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013.html/Normas/Conpes_3057_1999.pdf)

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-090 de 2000, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, 2 de febrero 2000. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU090-00.htm>

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-1150, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, 30 de agosto 2000. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/SU1150-00.htm>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, número 44.263. 19 diciembre de 2000. Bogotá, D.C. En: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1468523>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2007 del 22 de septiembre de 2001. Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación. *Diario Oficial*, número 44.564. 27 septiembre de 2001. Bogotá, D.C. En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-2007-de-2001/13612>

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025, Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero 2004. En: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/sentencia\\_t025\\_de\\_2004.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/sentencia_t025_de_2004.pdf)

Colombia. Congreso de la República. Ley 975 de 2005 (25 de julio de 2005). Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan

otras disposiciones para acuerdos humanitarios. *Diario Oficial*, número 45.980. 25 de julio de 2005. En: [https://www.cejil.org/sites/default/files/ley\\_975\\_de\\_2005\\_0.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/ley_975_de_2005_0.pdf)

Colombia. Congreso de la República. Ley 1429 de 2010 (29 de diciembre de 2010). Por la cual se expide la Ley de formalización y generación del empleo. *Diario oficial*, número 47.937. 29 de diciembre de 2010. En: [https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/Ley\\_1429\\_2010.pdf](https://www.sic.gov.co/sites/default/files/normatividad/Ley_1429_2010.pdf)

Auto 219 de 2011, Seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/A219-11.htm>

Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 de 2011 (2011, junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, número 48.096. 10 de junio de 2011. En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, número 48.280. 20 de diciembre de 2011. En: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4800-de-2011.pdf>

## **Prensa**

Avanza venta de Mineras Las Brisa, en liquidación (2012, 20, febrero). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/avanza-venta-de-minera-las-brisas-en-liquidacion/>

Corte Constitucional amplió vigencia de la ley de víctimas (2019, 5, diciembre). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-amplio-vigencia-de-la-ley-de-victimas-440696>

Desplazamiento forzado sin freno, en el Bajo Cauca antioqueño (2018, 9, diciembre). *Verdad Abierta*. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/desplazamiento-forzado-sin-freno-en-el-bajo-cauca-antioqueno/>

Minera Las Brisas cierra producción de asbesto (2011, 11, febrero). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1232173>

Refugios humanitarios: la respuesta frente al desplazamiento en el Bajo Cauca (2020, 4, marzo). *El espectador*. Recuperado de: <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/refugios-humanitarios-la-propuesta-frente-al-desplazamiento-forzado-en-el-bajo-cauca-articulo-907654/>

Trabajadores de Minera “Las Brisas” le piden a la JEP ser reconocidos como víctimas de las Farc (2019, 31, octubre). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/judicial/trabajadores-de-minera-las-brisas-le-piden-la-jep-ser-reconocidos-como-victimas-de-las>