

Discapacidad y conflicto armado en Colombia: *en busca de un relato ausente*

Informe del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social -PAIS-
de la Universidad de los Andes a la Comisión de la Verdad

Diciembre 2020

Resumen ejecutivo¹

Primera parte

Aspectos teóricos en el análisis de la discapacidad en el conflicto armado colombiano

1

Identidad

Abordar la lucha por el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado con discapacidad implica necesariamente hablar de identidad. Entender las formas como estas personas se identifican y entender también cómo esa identidad se transforma, permite reconocerlas como sujetos de derechos desde su perspectiva y desde la construcción de su propio relato.

La identidad es un terreno dinámico y diverso, por lo que es imposible abordar el tema en su totalidad y en sus particularidades. Sin embargo, hablar de algunos

factores que inciden en la forma como las personas se identifican proporciona algunas luces para entender que la construcción de identidad puede ser un ejercicio de empoderamiento.

Desde el campo de la sociología, la identidad se entiende como un fenómeno dinámico que se transforma en función de la interacción social de los individuos. Esto implica que no la conforman características ni configuraciones predeterminadas, permanentes ni completamente estables, sino que es producto de una interacción constante y puede ser resignificada dependiendo de los acontecimientos que se inscriben en el trayecto biográfico de cualquier sujeto o grupo social. En ese sentido, ni la categoría de víctima ni la categoría de persona con discapacidad, ni la categoría de víctima con discapacidad necesariamente definen identidades consolidadas que poseen un contenido esencial unívoco. Por lo anterior, no es posible hablar de la identidad de las personas con discapacidad en el marco del conflicto

1 Este resumen no incorpora la presentación del Informe ni las conclusiones y recomendaciones allí contenidas.

como una categoría general y unificada, pues eso ciertamente dependerá de muchos factores.

Identidad y temporalidad. No se perciben de la misma forma las personas que tenían una discapacidad antes de ser impactadas por el conflicto, que las personas que adquieren la discapacidad como consecuencia de un hecho victimizante. En el último caso, tiende a haber una reticencia a asumir la discapacidad como algo positivo. La discapacidad no es una diversidad funcional sino el recuerdo de un episodio que nunca debió acontecer.

Identidad y categorías jurídicas. Unificar la construcción de identidad es una labor compleja y no necesariamente acertada para el reconocimiento de distintos grupos poblacionales. Sin embargo, es importante crear categorías legales que sean lo suficientemente amplias para reconocer los derechos y necesidades de todas las víctimas con discapacidad. Esa necesidad hace que se confunda el marco jurídico con el identitario, teniendo como resultado que en muchas ocasiones los sujetos queden condicionados a asumir una identidad que se les asigna desde lo jurídico.

El derecho entonces puede definir unos formatos preestablecidos que condicionan la forma como las personas con discapacidad se perciben y

perciben al Estado, que muchas veces asigna esas plantillas desde la carga de discriminación históricamente impuesta a las personas con discapacidad. Las categorías asignadas desde lo jurídico están ligadas a la construcción de identidad porque proponen una lectura que las personas están condicionadas a asumir si quieren acceder a derechos que sólo puede garantizar el Estado.

En el caso de las víctimas con discapacidad, las plantillas producidas desde el plano legal muchas veces imponen un lugar de vulneración en el no se sienten representados. Esto se debe a que estas categorías tienden a limitar su agencia, invisibilizándolos en vez de ser espacios de empoderamiento y ejercicio de la ciudadanía en condiciones de igualdad. El caso de la Ley de Víctimas, que dispone un marco legal que reconoce que la atención a las víctimas debe darse a través de enfoques diferenciales, muestra que no es suficiente un mandato general en el papel. Los enfoques diferenciales son necesarios para garantizar los derechos de las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado, pero más allá de reconocer la necesidad del enfoque en el papel, el diseño e implementación de las medidas que garantizan ese enfoque pueden hacer la diferencia entre empoderar o revictimizar a las víctimas con discapacidad. El Estado, a través de la correcta

implementación de enfoques diferenciales, tiene la capacidad de construir una plantilla narrativa que empodere a las personas con discapacidad y les permita ejercer una ciudadanía plena.

Influencia de la percepción de la discapacidad en la construcción de identidad.

Es común que las víctimas prefieran no identificarse como personas con discapacidad por la connotación negativa que ha sido atribuida históricamente a la discapacidad. También, las víctimas se niegan a identificarse como personas con discapacidad porque esto implica invisibilizar que sus casos son consecuencia de un hecho victimizante que nunca debió haber ocurrido. Otras personas consideran que no se encuentran en una situación de desventaja provocada por barreras sociales y, en ese sentido, no consideran que tengan una discapacidad.

Cada experiencia de vida es un proceso de construcción de identidad individual diferente e incluso un análisis desde la colectividad debe tener en cuenta que las categorías propuestas impactan a cada persona de manera distinta. Lo que hemos buscado en este acápite es recoger una serie de criterios que fueron comunes a los relatos recogidos sobre identidad de personas con discapacidad en el conflicto armado y mostrar que tener en cuenta esas categorías, por lo menos desde una perspectiva

jurídica, puede contribuir a convertir procesos de construcción de identidad en experiencias de empoderamiento y no de revictimización.

2

Discriminación

Las plantillas narrativas a través de las cuales se percibe la identidad están permeadas por cargas históricamente impuestas a personas con discapacidad. En ese sentido, es necesario profundizar en las personas con discapacidad como población históricamente discriminada para entender cómo eso repercute en las medidas dispuestas por el Estado para víctimas con discapacidad.

Las prácticas discriminatorias conllevan inequívocamente al establecimiento de jerarquías que implican negar o limitar derechos y oportunidades para ciertos sectores o individuos de la sociedad. Se trata de una conducta cultural e históricamente situada y esto implica que las razones por las que se discrimina o las características e identidades que el estatus hegemónico rechaza no son siempre las mismas. Esta, entonces, se manifiesta en actos concretos, pero responde a procesos sociales que afectan la experiencia vital y cotidiana de los sujetos discriminados. En atención a lo anterior, se trata de un fenómeno estructural que se inscribe en las relaciones, instituciones, andamiaje y en el tejido social en su conjunto.

Discriminación histórica de personas con discapacidad.

En el caso de las personas con discapacidad, hay una construcción del otro apoyada en el prejuicio, y esto tiende a excluir la diferencia y negar la diversidad. Al concebir al otro desde el prejuicio, se da pie a la configuración de relaciones desiguales en las que el diferente -la persona con discapacidad- es visto en posición de inferioridad. Así, la reproducción colectiva de uno o varios estereotipos respecto de las personas con discapacidad configura relaciones de poder que frecuentemente las sitúan en un escenario de inferioridad, desconociendo su diversidad y vaciando su identidad hasta reducirla a aquello que configura el prejuicio. Por esa vía se desconoce la dignidad humana del "otro". Esa identificación desde el prejuicio y el estereotipo configura escenarios estructurales de discriminación y de exclusión de los sujetos con discapacidad a quienes se señala como diferentes y, en el imaginario común, como patologizados.

Capacitismo como manifestación de discriminación.

El capacitismo hace referencia a prácticas discriminatorias contra cuerpos que no corresponden con concepciones hegemónicas de "normalidad". Las personas con discapacidad consideran que la discriminación en su contra se da desde una "solidaridad mal entendida" por parte de las personas sin discapacidad y desde actitudes que los reconocen como especiales y como

sujetos de compasión, o desde la manifestación de miedo o temor que otros expresan al interactuar con ellas. La subestimación de las personas con discapacidad y el capacitismo hacen que puedan ser percibidas como una carga y al tiempo ser marginadas y excluidas de entornos sociales y de la posibilidad de ejercer determinadas actividades y acceder a ciertas experiencias vitales.

Discriminación y modelo social.

Precisamente por lo anterior, el modelo social de la discapacidad insiste en que la discapacidad no reside en la persona que detenta una diversidad funcional, sino que es resultado de las barreras que el entorno social le impone a estas personas y que imposibilita su acceso y ejercicio de derechos en igualdad de condiciones. Estas barreras constituyen mecanismos de discriminación, propician limitaciones intolerables para el goce de derechos de las personas con discapacidad y las excluyen de la vida social y resultan de esa percepción y validación colectiva de la discapacidad como algo que se margina por ser distinto.

Discriminación como fenómeno dinámico.

La discriminación puede manifestarse de formas sutiles y eso no solo reproduce y fortalece la discriminación como estructura, sino que dificulta su reconocimiento tanto por los sujetos que discriminan como por aquellos que son discriminados. Mediante la discriminación indirecta, se limita el acceso

a capital social y cultural de las personas con discapacidad. Esta discriminación implica que, aunque los criterios formales que limitan el acceso a espacios y oportunidades no son discriminatorios en sí mismos, la carencia de un enfoque que reconozca la situación diferencial de los sujetos discriminados implica incurrir en discriminación. Este tipo de discriminación se da cuando se aplican medidas neutras desconociendo que el terreno social en el que han de ser aplicadas es desigual y está atravesado por prácticas discriminatorias. Según esta idea, el desconocimiento de situaciones de opresión, de cargas desproporcionadas que ciertas situaciones implican, de la existencia de discriminación estructural y de la divergencia diametral en la posición en que se ubican diferentes personas constituye actos de discriminación, pues somete a personas históricamente marginadas o vulnerables a procesos iguales cuando el punto de partida con otras poblaciones no es equiparable.

Acciones afirmativas y enfoques diferenciales como herramienta contra la discriminación. Los escenarios de atención y reparación a las víctimas procuran, para no incurrir en discriminación indirecta, adoptar acciones afirmativas, enfoques diferenciales y priorizar la atención de las personas con discapacidad. Estas medidas implican fomentar y permitir el acceso y participación de personas con discapacidad en todas las

etapas de las políticas públicas que los involucren. Pese a lo anterior, se debe aclarar que la obligación de implementar enfoques diferenciales no implica en sí misma que las medidas dejen de manifestar prácticas discriminatorias estructurales. Sin embargo, el reconocimiento de estructuras de discriminación debe tener como consecuencia la adopción de medidas con vocación transformadora. Esto implica transformar ese contexto bajo la premisa de que volver a la víctima al estado previo al hecho victimizante implica dejarlo en una posición en la que es discriminado.

Discriminación como experiencia situada. Si bien la discriminación puede estar dirigida contra todos los miembros de un grupo, y en efecto todos pueden verse discriminados, la experiencia de discriminación no necesariamente es la misma para todos los integrantes del grupo por igual. Tener claridad sobre este es necesario para evitar construir narrativas que homogenicen experiencias y que silencien diversas posturas. Es en ese sentido que se hace necesario hablar de víctimas con discapacidad desde una perspectiva interseccional.

3

Interseccionalidad

Las personas con discapacidad que han sido víctimas del conflicto sufren vulneraciones propias de quienes cuentan con esta doble condición, vulneraciones que

requieren respuestas particulares y que no se satisfacen con los mecanismos existentes para la reivindicación, por separado, de las víctimas y de las personas con discapacidad. La necesidad de adoptar un enfoque interseccional que analice el cruce entre discapacidad y conflicto armado resulta un imperativo para que se reivindiquen la identidad de esta población desde la intersección y para que puedan encontrar un lugar estable en la agenda pública que además se garantice en la práctica y no solamente en el papel.

4

Impacto desproporcionado

El impacto de la guerra se vive de manera diferencial debido a diversas condiciones sociales, económicas, personales y culturales que, en algunos casos, representan un mayor grado de vulnerabilidad frente a diversos hechos victimizantes. Este es el caso de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad corren mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos. En el marco de los conflictos armados, las personas con discapacidad suelen ser objeto de asesinatos selectivos, son utilizadas como escudos humanos, las mujeres y niñas corren un mayor riesgo de ser víctimas de violencia sexual, tienen mayores probabilidades de morir o quedar gravemente heridas debido a mecanismos de protección inaccesibles y falta de asistencia médica oportuna, entre otros.

La discapacidad muchas veces fue vista como una forma de transgresión a los estándares de normalidad que los grupos armados habían instaurado en los territorios. En este sentido, la población con discapacidad fue un objetivo de ataques particulares, que cobraron un significado distinto del aniquilamiento. Con su eliminación, los grupos armados mostraban su poder y su capacidad de control sobre los estándares de normalidad impuestos por ellos mismos.

Esta, entre otras dinámicas de violencia, evidencia que el impacto en las personas con discapacidad resulta siendo especialmente desproporcionado, lo que implica una mayor vulnerabilidad frente a la violación de sus derechos.

5

Aspectos colectivos

En distintos momentos, las personas con discapacidad han logrado organizarse para ser escuchadas y materializar sus derechos como víctimas al mismo tiempo que como personas con discapacidad. En la construcción de este relato es menester hacer algunas observaciones.

- La importancia de la colectividad en la construcción de identidad en la lucha por la materialización de derechos de poblaciones históricamente discriminadas. Asumir una identidad depende del grupo y de su capacidad de liderazgo y agencia. La

colectividad permite que las víctimas se apropien de distintas categorías y las transformen en narrativas de supervivencia.

- No hay un movimiento consolidado por las víctimas con discapacidad porque, si bien ha tratado de consolidarse, tiende a fragmentarse por la percepción que se tiene sobre la discapacidad, que es uno de los factores que influyen en que el movimiento se manifieste de formas más o menos contundentes.
- Es posible encontrar puntos comunes dentro de la diversidad que permitan una movilización fuerte. Esto no quiere decir que las organizaciones sean responsables de saldar la deuda que tiene el Estado con las víctimas con discapacidad. Sin embargo, un movimiento fuerte tiene la capacidad de generar una incidencia significativa que lleve a cambios materiales.

Segunda parte:

La discapacidad en el transcurso histórico del conflicto armado colombiano

Es necesario dar cuenta de algunos marcos históricos dentro del contexto de violencia sociopolítica del país para entender de qué forma se empezó a hablar de

discapacidad en el conflicto armado colombiano y cómo esa inclusión tuvo repercusiones en la forma como actualmente se entiende ese fenómeno, así como el marco normativo que lo regula.

Este acercamiento histórico debe tener en cuenta que la relación discapacidad-conflicto puede presentarse de distintas formas. A saber, i) cuando la víctima del conflicto tenía una discapacidad preexistente al hecho victimizante, ii) cuando es el hecho victimizante el que genera la discapacidad y iii) cuando la discapacidad se adquiere luego de ocurrido el hecho victimizante.

1

Primeras aproximaciones a la discapacidad en el conflicto armado en Colombia: los incipientes aportes a finales del Siglo XX

Hay dos hechos victimizantes que constituyen un acercamiento más claro en el siglo XX a la relación entre discapacidad y conflicto armado: las minas antipersonal y el desplazamiento forzado.

Las minas antipersonal. Históricamente, estos artefactos se han empleado porque los daños ocasionados a nivel físico y psicológico hacen que tengan un profundo impacto en los proyectos de vida de las víctimas en el plano personal, familiar, social y laboral. Tanto miembros de las Fuerzas Arma-

das como de las FARC reconocen que el objetivo con este tipo de artefactos no era matar a las personas sino utilizarlas para debilitar a la contraparte. Las minas han sido utilizadas para generar discapacidades y para instrumentalizar los efectos de los estigmas y obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad.

Pese a que no hay un registro del momento exacto en el que se empezaron a emplear, en la década de los 90 su uso se empezó a popularizar y empezaron a darse registros oficiales de víctimas. Esto implicó que los primeros acercamientos normativos a la discapacidad en el marco del conflicto se dieran a través del tema de minas. Así, la Convención de Ottawa significó la suspensión de fabricación e importación de minas y el inicio de un proceso de desminado humanitario en bases militares del ejército.

El tema de minas tuvo un efecto discursivo entre los miembros de las Fuerzas Armadas y de las FARC, pues las víctimas nunca fueron vistas de manera peyorativa y discriminatoria, sino que se generó un discurso de respeto al considerar la adquisición de la discapacidad una cuestión de honor. Esto se refleja, por ejemplo, en que las víctimas de minas desfilan en la celebración del 20 de julio como héroes de la patria heridas en combate. Sin embargo, algunas víctimas afirman que el Estado se queda en la rehabilitación

médica, ignorando que sus cuidadores son víctimas indirectas que tienen necesidades particulares o que no se le presta la debida atención al impacto psicosocial del hecho victimizante.

Impactos psicosociales. Los hechos del conflicto pueden proporcionar sentimiento de tristeza profunda, angustia, miedo, ansiedad, entre muchos otros cuadros que afectan la salud mental. Aproximadamente el 8% de los colombianos en edad adulta aducen haber sufrido afectaciones mentales asociado con hechos del conflicto; ese porcentaje aumenta a casi el 11% en municipios del país en los que el conflicto estuvo presente de manera continua. Adicionalmente, en los municipios del país más afectados por el conflicto parece haber una mayor posibilidad de desarrollar ansiedad, depresión, estrés postraumático que en regiones del país en que el conflicto no fue una realidad tan cotidiana.

El desplazamiento forzado. A diferencia del caso de minas, la relación entre el desplazamiento forzado y la discapacidad no es tan evidente. El objetivo del desplazamiento no es ocasionar una discapacidad. Se trata más bien de casos en los que no existe una relación causal entre la discapacidad y la victimización, sino de casos en los que una discapacidad preexistente acentúa los riesgos relacionados con la victimización y dificulta su reparación.

El desplazamiento forzado muestra aquellos riesgos y obstáculos a los que se enfrentan las personas víctimas del conflicto con discapacidad y a las que solo se enfrentan por cuestión de esta doble condición. La visibilización de estas dinámicas se empezaría a gestar por la Corte Constitucional a principios de la década de los 2000, que emitió la Sentencia T-025 de 2004, en la que declaró un estado de cosas inconstitucional con relación a la situación de la población desplazada.

En el proceso de seguimiento a la Sentencia, emitió el Auto 006 de 2009, en el que reconocía que el desplazamiento forzado afectaba de manera diferencial a las víctimas con discapacidad y, en ese sentido, ordenó una serie de medidas para la protección de los derechos de las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado. Esto implicó un primer reconocimiento de la necesidad de incorporar enfoques diferenciales para las víctimas con discapacidad e introdujo la agenda de las personas con discapacidad en el marco regulatorio del tema de víctimas. Con esto, a su vez, se reconoció que el conflicto comportaba una afectación desproporcionada para las personas con discapacidad. Este tipo de reconocimientos fueron claves para consolidar el tema en la agenda pública y para favorecer la adopción de enfoques normativos novedosos en el país que permitieron desarrollar en mayor medida políticas diferenciales.

El movimiento por los derechos de las personas con discapacidad a nivel internacional y su impacto en el ordenamiento jurídico colombiano.

De manera paralela a lo anterior, a nivel internacional la discapacidad estaba empezando a consolidarse como un movimiento organizado en países como Estados Unidos y Gran Bretaña, lo que tendría repercusiones en la discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano. Este movimiento se caracterizó por la toma de conciencia colectiva sobre la realidad opresora y estigmatizante a la que se enfrentan las personas con discapacidad.

Así, los primeros marcos normativos que se acercan a la incorporación de la discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano se sitúan a finales del siglo XX. Sin embargo, el desarrollo normativo muestra cómo esa incorporación ha sido relativamente reciente y careció en un principio de sistematicidad. Por ello, legalmente hubo un desconocimiento del cruce entre discapacidad y conflicto armado hasta fines de la década de los 90. Ello, a pesar de que la discapacidad llevaba mucho tiempo afectando de manera diferenciada y desproporcionada a las víctimas del conflicto, como se evidenció con el tema de minas y desplazamiento forzado.

Desde la Constitución de 1991 y la Ley 100 de 1993, la protección a personas con discapacidad fue precaria y ese pri-

mer acercamiento a la intersección entre discapacidad y conflicto armado desde las pensiones de invalidez entendió la discapacidad únicamente como discapacidad física que se daba como consecuencia del conflicto armado. Esto implicó la invisibilización de múltiples dinámicas propias de la discapacidad específicamente en el marco del conflicto. No fue sino hasta finales del siglo XX que se empezó a incorporar al ordenamiento una comprensión limitada de la discapacidad y hasta la década siguiente que la Corte empezó a entender la discapacidad, desde una perspectiva más amplia, como un factor que diferenciaba la experiencia de las víctimas desde el fenómeno del desplazamiento forzado.

2

Un nuevo milenio: la primera década del siglo XXI

El estado de cosas inconstitucional: la Corte Constitucional ante el desplazamiento forzado en Colombia y la visibilización de la población con discapacidad víctima del conflicto.

A principios del siglo XXI hubo acercamientos en materia de jurisprudencia constitucional a la discapacidad en el conflicto. Sin embargo, estas referencias tangenciales no tuvieron un verdadero impacto en la formulación de políticas públicas gubernamentales para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en su diversidad. Pese a lo anterior, ese acer-

camiento sirvió para movilizar organizaciones de la sociedad civil a insertar el cruce entre discapacidad y desplazamiento forzado en la discusión pública. Como consecuencia de esa movilización, la Corte Constitucional realizó sesiones de información técnica que culminaron en autos de enfoques diferenciales en temas de género, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad.

Acá es importante resaltar que la adopción de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad fue fundamental para cambiar el paradigma de la discapacidad en el ordenamiento y empezar a cambiar el enfoque de las políticas públicas y de la jurisprudencia de Altas Cortes, orientándolo poco a poco a la adopción del modelo social. Fue en ese marco que se solicitó la sesión de información técnica en materia de desplazamiento para el enfoque diferencial de personas con discapacidad. No obstante, esto constituyó un reto para las organizaciones porque era un tema muy invisibilizado y, en consecuencia, poco estudiado. Finalmente optaron por entrevistar personas en las regiones que dieran cuenta de los efectos prácticos del cruce entre desplazamiento y discapacidad.

Audiencia pública ante la Corte Constitucional en 2008. En las sesiones de información técnica, que contaron con la participación de víctimas con

discapacidad de las regiones, se encontraron una serie de riesgos a los que se enfrenta la población desplazada, que se acentúan cuando las víctimas son personas con discapacidad, entre los que se encontraban i) la posibilidad de adquirir o profundizar una discapacidad; ii) abandono por falta de independencia; iii) Imposibilidad de huir ante amenazas y; iv) la posibilidad de ser sujeto de ejecuciones extrajudiciales. En este último riesgo, los distintos actores armados buscaban eliminar a las personas cuya vida se consideraba sin valor.

Expedición del Auto 006 de 2009: Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004. El Auto 006 fue el primer reconocimiento estatal sobre la necesidad de entender de forma integral el cruce entre discapacidad y conflicto, aunque fuese solo para el caso de víctimas de desplazamiento forzado.

En esta decisión, la Corte adoptó decisiones en tres sentidos. Por una parte, hizo una constatación general de la vulneración de los derechos de las personas desplazadas con discapacidad y reconoció la obligación del Estado de atender a esta población de forma diferencial, además de reconocer una presunción constitucional de vulnerabilidad en cabeza de esta población. Dio al

gobierno, en cabeza de diferentes entidades, órdenes precisas de reforma estructural para la atención de las personas desplazadas con discapacidad. Por último, profirió una serie de órdenes orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las 15 víctimas individuales que expusieron su situación ante el Alto Tribunal en la sesión de información técnica correspondiente.

El rol de las organizaciones de la sociedad civil en relación con la discapacidad y el conflicto armado colombiano a raíz de la audiencia en la Corte Constitucional. Tanto antes del 2008 –año en que las organizaciones empezaron a preparar los informes que sirvieron de asesoría técnica a la Corte– como después de emitido el Auto en 2009, algunas organizaciones trataron de hacer un seguimiento de la agenda de las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado. Sin embargo, ese seguimiento se vio debilitado por factores como la falta de recursos o que sus causas no se identificaban con la intersección entre discapacidad y conflicto armado. Las organizaciones de personas con discapacidad no relacionaban sus proyectos con el conflicto armado y las organizaciones de víctimas tampoco se identificaban como personas con discapacidad. Al no encontrar elementos comunes que les permitieran unir fuerzas y buscar incidir en un mismo campo, la intersección

entre discapacidad y conflicto armado no fue un tema particularmente fuerte desde las organizaciones una vez alcanzado el Auto 009. Algunas de las dinámicas que se presentaron en la construcción del Auto 009 y en la Ley de Víctimas evidencian que las diferencias entre organizaciones frente a su perspectiva de la discapacidad y la falta de recursos fueron algunos de los factores que impidieron la consolidación de un movimiento.

3

La segunda década del siglo XXI

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como oportunidad para concretar las vulnerabilidades de las personas con discapacidad.

El artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras incluye el principio de enfoque diferencial para personas que, por su discapacidad, cuenten con características particulares de vulnerabilidad y por ello requieran un trato diferenciado. Además de la Ley de Víctimas, el Estado emitió una serie de decretos que evidencian cómo, aún cuando legalmente se reconocía que había factores que incrementan la situación de vulnerabilidad de ciertas poblaciones, el enfoque diferencial de discapacidad no había tenido un desarrollo legal tan amplio como otros. La categoría de discapacidad se incluyó de forma muy tímida (al menos en el

contenido normativo), dentro del amplio desarrollo que nació a partir de la expedición de la Ley de Víctimas. A pesar de lo anterior, debe resaltar el papel clave que ha tenido la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), entidad que nació a partir de la Ley 1448 para garantizar los derechos de la población con discapacidad víctima del conflicto.

El rol de la Unidad de Víctimas y restitución de Tierras en la visibilización del enfoque de discapacidad.

Con el comienzo de la implementación de la Ley, en la UARIV encontraron que no había una política específica que incluyera a las personas con discapacidad. La Ley –y todo su desarrollo normativo posterior– no estaba pensada desde la intersección entre discapacidad y conflicto, pese a que incluía el enfoque diferencial. En ese sentido, incorporar la discapacidad a un modelo de atención y reparación que ya existía en el papel y que, además, tenía una oferta masiva, era una tarea titánica. De esta forma, la UARIV comenzó de forma temprana la lenta progresión que se daría posteriormente en otras entidades, buscando superar el modelo médico rehabilitador y pasando al modelo social en materia de discapacidad.

Para esa época, la dirección del Sistema Nacional de Discapacidad se encontra-

ba en cabeza del Ministerio de Salud, reafirmando la visión estatal en la que imperaba el modelo médico rehabilitador. Además, la identificación del Estado de las personas con discapacidad y el grado de discapacidad continuaba dependiendo fuertemente de la existencia de un diagnóstico médico, más que de un proceso identitario. Si bien se realizaron esfuerzos para que este Sistema y el SNARIV se integraran, lo cierto es que los esfuerzos fueron insuficientes y no vieron mayor continuidad. El Ministerio de Salud y la UARIV realizaron cinco encuentros regionales y dos nacionales para coordinar y articular las acciones entre la UARIV y el Ministerio. No obstante, estos encuentros no se enmarcaron en una política estructural que permitiera vincular fuertemente a los dos sistemas. Adicionalmente, los cambios en la dirección del Sistema Nacional de Discapacidad -que pasó al Ministerio del Interior en el 2017- hace que el seguimiento a la integración sea elusivo y que las políticas carezcan de la continuidad necesaria.

El trabajo del Centro Nacional de Memoria Histórica en materia del enfoque de discapacidad. El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), fue una de las primeras entidades que empezó a narrar las historias de la población con discapacidad en el marco del conflicto armado. Esto surgió por el interés de abordar los enfoques diferenciales, a partir del año

2014, en el marco de sus esfuerzos por crear medidas de reparación simbólica según lo dictado en la Ley de Víctimas. El enfoque diferencial de discapacidad fue abordado por el CNMH después de haber trabajado otros enfoques como el enfoque de género, el de niños, niñas y adolescentes y el de adultos mayores. Cuando finalmente se trabajó, el CNMH realizó un estudio teórico sobre la discapacidad en el conflicto armado y decidió abordar una primera línea de investigación en el tema a partir de las afectaciones a minas antipersonal.

El CNMH, empezó a implementar una política de “transversalización”, la cual consistía en que en cada una de las líneas de trabajo que se estaban estudiando, las personas se apropiaron del lenguaje y la temática del conflicto armado diferenciado en las personas con discapacidad; posteriormente, en una siguiente etapa se realizaron acciones específicas, como escenarios de memoria histórica dirigidos en forma puntual para la participación de personas con discapacidad. De esta forma, los relatos de los hechos que vivieron las personas pertenecientes a esta población empezaron a tener un espacio en la reconstrucción del conflicto armado colombiano, y poco a poco, la agenda pública empezó a visibilizar más las condiciones de discriminación y vulnerabilidad a las personas con discapacidad se vieron sometidas.

El Auto 173 de 2014 de la Corte Constitucional.

En el año 2014, con el fin de armonizar sus órdenes y seguimiento con la Ley de Víctimas, la Corte Constitucional realizó una revisión del cumplimiento a las disposiciones del Auto 006 de 2009. En esa decisión, la Corte Constitucional desarrolla su argumentación en el siguiente orden temático: (i) la persistencia de barreras de acceso por motivos de discapacidad a la oferta institucional para la población desplazada y a la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, (ii) el riesgo desproporcionado que implica el desplazamiento forzado para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, específicamente, respecto a la garantía de su derecho fundamental a la educación inclusiva, (iii) la desprotección de las personas mayores con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, (iv) el riesgo de las personas con discapacidad de ser víctimas de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del desplazamiento forzado y, (v) las limitaciones a la capacidad jurídica y al acceso a la justicia de esta población.

Lo que el contenido del Auto 173 permite vislumbrar, es que, en efecto, ha habido una visibilización de las condiciones de vulnerabilidad a las cuales las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado se han visto sometidas durante décadas. Resulta un acierto por parte de las instituciones,

el reconocer la necesidad de que estas poblaciones sean priorizadas para recibir atención; sin embargo, en muchos de los casos, las medidas se quedan en el papel, pues siguen existiendo barreras en las instituciones que impiden su efectiva materialización.

La consolidación del enfoque de discapacidad en el trabajo con víctimas del conflicto armado a partir del Auto 173 de 2014

La respuesta de la UARIV frente a las nuevas órdenes de la Corte Constitucional. Desde marzo de 2015, la UARIV inició el “Proyecto para la inclusión social de las víctimas del conflicto con discapacidad”. Para este proyecto solicitó al gobierno del Japón su cooperación técnica y su apoyo financiero en la materia.

El proyecto estuvo compuesto de cinco componentes, los cuales fueron apoyados por varias entidades del Estado, a saber: (i) inclusión productiva, apoyado por el Ministerio del Trabajo; (ii) educación, apoyado por el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación; (iii) salud, apoyado por el Ministerio de Salud y Protección Social; (iv) empoderamiento, apoyado por el Ministerio del Interior y la UARIV; y (v) víctimas, dirigido por la UARIV.

El trabajo de la UARIV y las demás entidades en estos territorios se di-

rigió a capacitar a las personas con discapacidad, a sus familiares y redes de apoyo y a las autoridades locales frente al modelo social de la discapacidad, los derechos con los que cuentan estas personas a la luz de la CDPD y la importancia de garantizar su acceso a servicios como la salud y la educación.

Uno de los ejercicios realizados en el proyecto que resultó más exitoso fue la Consejería entre Pares. En este esquema son las mismas víctimas con discapacidad las que lideran el proceso, buscando prestarse apoyo mutuo entre ellas y lograr un mayor empoderamiento. Este tipo de actividades fomentan la autodeterminación de esta población, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y de sus relaciones interpersonales. El éxito de la Consejería entre Pares fue tal que esta es ahora una técnica constantemente utilizada por la UARIV, permitiendo así también una mayor participación de las víctimas con discapacidad en la estructuración y realización de este tipo de proyectos.

Para las víctimas, este trabajo conjunto entre organizaciones ha implicado una nueva oportunidad para servirle a sus comunidades. Estos espacios han permitido una amplia organización y trabajo focalizado en pro del desarrollo e incidencia de

políticas públicas que tienen que ver con las víctimas del conflicto. Para los participantes con discapacidad que representan esta población en las mesas, el trabajo que allí se realiza se ha convertido en una forma de reparación, pues les ha dado una oportunidad de sentirse incluidos a nivel social al tener la oportunidad de servirle a la comunidad por medio del liderazgo.

Los riesgos para el liderazgo social de víctimas con discapacidad en las regiones. En el marco de la presente investigación, se tuvo la oportunidad de entrevistar a algunos líderes y lideresas que trabajan en algunas zonas del país por la población con discapacidad, quienes expresaron su preocupación con respecto a la situación de inseguridad que se está presentando en diversas zonas del territorio. Narran, que la mayoría de ellos han recibido amenazas por distintos medios, incluyendo llamadas y panfletos que provienen de personas anónimas, en los que les indican que deben dejar de realizar la labor social a la que se dedican con la comunidad.

La labor de los y las líderes en la comunidad es fundamental, pues son quienes se encargan de ser un medio de comunicación entre sus poblaciones, el Estado y el resto de la sociedad. Buscan llamar la atención sobre

los problemas que afrontan y las necesidades a las que se enfrentan en sus territorios, para así lograr que se tomen medidas en su favor. En ese sentido, proteger a los líderes y lideresas es también proteger a las comunidades y dignificar la lucha por la garantía de sus derechos.

El protocolo para la toma de decisiones con apoyos. En atención a las órdenes dispuestas en el Auto 173, la Organización Internacional para las Migraciones contrató a PAIIS para establecer un protocolo para la toma de decisiones con apoyos en el marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto con discapacidad intelectual o psicosocial. Esto se realizó con el objetivo central de garantizar a estas víctimas el acceso en igualdad de condiciones a medidas de reparación, protegiendo sus derechos a la reparación integral y a la plena capacidad jurídica. El protocolo establece que las víctimas con discapacidad psicosocial o intelectual que requieren apoyos para la toma de decisiones sean identificadas y, si así lo deciden, les sea aplicado un instrumento mediante el cual se determinan los apoyos que requieren las víctimas para tomar decisiones frente a la asistencia y la reparación.

Informe del Estado Colombiano y de la coalición colombiana por la

implementación de la CDPD al Comité sobre los Derechos de las personas con discapacidad. En virtud del cumplimiento de la CDPD por parte del Estado, en el año 2016 Colombia presentó su informe sobre la implementación de la Convención ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De manera paralela al informe del Estado, la Coalición Colombiana por la Implementación de la CDPD presentó un informe sombra en el que denunciaba que, pese a que la Ley de Víctimas disponía un proceso de atención y reparación con enfoque diferencial de discapacidad, existían múltiples barreras que impedían el acceso en igualdad de condiciones para población con discapacidad. Denunciaba también que, pese a que el Auto 173 de 2014 reconocía la necesidad de incorporar un enfoque de discapacidad transversal a la política pública de desplazamiento forzado, persistía la falta de accesibilidad en procesos de atención a víctimas, con medidas inconsistentes en todo el territorio nacional y orientadas casi completamente a la rehabilitación física.

Frente a las negociaciones de paz, se puso de presente en el informe que, en las delegaciones de víctimas enviadas a la mesa de diálogos de La Habana, las víctimas con discapacidad no habían sido incluidas, que no

se había incorporado un enfoque de discapacidad en los acuerdos ni se había producido contenido en formatos accesibles sobre el contenido de los acuerdos o el proceso de participación ciudadana. Como respuesta, el Comité manifestó su preocupación de que el Estado no hubiese considerado prioritaria la inclusión de la perspectiva de discapacidad en la rehabilitación y reinserción social de víctimas con discapacidad, que siguieran existiendo barreras para la reparación de las víctimas, y que no hubiese llevado a cabo esfuerzos significativos por la rehabilitación integral y la reinserción comunitaria de víctimas de minas. En ese sentido, recomendó al Estado que incluyera el enfoque de discapacidad en todos los programas de asistencia y reparación de víctimas.

4

Principales aspectos actuales sobre discapacidad y conflicto armado en Colombia: los años más recientes

La discapacidad en el conflicto armado de los años más recientes se aborda reconociendo cuatro grandes temas: i) Se describe el lugar que tuvo la discapacidad en el proceso de paz con las FARC-EP y en el proceso de paz con el ELN; ii) El reconocimiento legal de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad como un hito normativo que invita a transformar

el relacionamiento de las personas con discapacidad con las entidades del Estado, en particular aquellas encargadas de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto. iii) El desarrollo del enfoque diferencial en discapacidad por parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNRR) y; iv) se aborda brevemente la percepción de la discapacidad por parte de algunos actores clave en el conflicto y para la construcción de paz en Colombia.

La discapacidad en los procesos de paz más recientes en Colombia: La fase secreta de diálogos para el diseño del proceso de paz, las negociaciones de La Habana y el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera².

Fase secreta. La fase secreta, exploratoria, del proceso de paz con la entonces guerrilla FARC-EP inició en febrero de 2012 y culminó en octubre de ese mismo año con la instalación formal de la mesa de negociaciones desde Oslo, Noruega. En esta etapa, pese a que el Gobierno era consciente de que los diálogos de paz de La Habana debían reflejar los cambios políticos y jurídicos que habían tenido lugar desde El Caguán y, en ese sentido, debían incluir a las

² Este tema se aborda en detalle en un Apéndice del Informe que este resumen no aborda.

víctimas en el centro del acuerdo, la discapacidad no apareció en la fase secreta. Lo anterior pese a que la discapacidad, como se ha constatado en este informe, ha estado históricamente ligada al conflicto armado, impactando la vida de un gran número de actores.

Sin embargo, esta falta de inclusión pudo deberse a que la fase exploratoria buscaba encontrar coincidencias con las FARC-EP sobre los puntos de la agenda que generaban mayor discordia entre las partes y sobre los que era necesario alcanzar un acuerdo para detener la confrontación y evitar su repetición. En ese sentido la discapacidad parecía no ser un punto que debía abordarse en esa etapa.

Fase pública. Una vez instalada las mesas de negociación, hubo dos temas que representaron el enlace más evidente entre discapacidad y conflicto armado. En primer lugar, las víctimas de minas antipersonal fueron el acercamiento más evidente, lo que quizá se explica en el desarrollo histórico de la incorporación al sistema jurídico del tratamiento del fenómeno de minas por parte del Estado. En segundo lugar, y de manera menos evidente, la discapacidad también se abordó en la discusión desde la adopción de atención psicosocial para la convivencia como una

medida enfocada en la salud mental y emocional que permitiera reconstruir la confianza principalmente entre excombatientes, víctimas y sociedad civil.

La fase pública contó con distintos mecanismos que fomentaron la participación de la sociedad en las negociaciones, permitiendo que propuestas concretas de la sociedad llegaran a La Habana. Allí llegaron propuestas y exigencias por parte de las personas con discapacidad y organizaciones, que esperaban la inclusión de acciones afirmativas y la adopción de un enfoque diferencial en la materia. Sin embargo, estas peticiones eran pocas comparadas, por ejemplo, con las de organizaciones de mujeres que pedían un enfoque de género. En ese sentido, pese a la oportunidad de participación, los mismos integrantes del equipo negociador reconocen que el enfoque diferencial de discapacidad careció de sistematicidad y especificidad, lo que sería un gran desacierto en el Acuerdo Final.

Esto se evidencia en que la presión por parte de las organizaciones y de la sociedad civil por incluir el género de manera transversal al Acuerdo derivó en la creación de una subcomisión de género, cuya función era evaluar los distintos puntos del Acuerdo con el objetivo de incorporar medi-

das concretas para desarrollar el enfoque diferencial de género en cada punto. Fue entonces la subcomisión desde donde con más fuerza se trató de incluir y desarrollar el enfoque diferencial en discapacidad. La estrategia empleada por ese equipo fue tratar de vincular temas de discapacidad a las medidas que se tomaban con enfoque de género. Sin embargo, estas propuestas usualmente eran rechazadas por la mesa negociadora con el fundamento de que rebasaban el mandato de la subcomisión.

El éxito del activismo de colectivos de mujeres que lograron que se instalara la subcomisión inspiró a otras poblaciones, también inicialmente relegadas del proceso, como indígenas, afrocolombianos y población LGBTI para exigir mayor participación y la adopción de enfoques diferenciales. De esta forma, estos enfoques terminaron siendo los más fuertes del Acuerdo, en contraste con la menor participación de las personas con discapacidad y la subsecuente menor relevancia y desarrollo de ese enfoque diferencial.

Otro de los obstáculos para la inclusión de la discapacidad en el Acuerdo fue el tema fiscal. La directriz por parte del gobierno al equipo negociador era no incluir medidas que no fuera posible cumplir desde una perspectiva fiscal. Así, las enti-

dades encargadas de implementar medidas como atención psicosocial respondieron que ya tenían dificultades para prestar atención básica en salud, de manera que sería prácticamente imposible brindar atención psicosocial especializada, por ejemplo, para mujeres víctimas del conflicto.

La discusión sobre discapacidad, en el marco de las negociaciones, se abordó únicamente desde la perspectiva médica relacionada con aquellas personas que habían desarrollado una discapacidad como consecuencia de confrontaciones armadas. Se ahondó en la necesidad de garantizar el acceso al sistema de salud para esas personas y, particularmente, que pudiesen acceder a prótesis y servicios especializados para personas con discapacidades físicas.

Acuerdo Final e implementación. En el Acuerdo Final se hace mención explícita de la discapacidad en al menos diez oportunidades. Desde el reconocimiento general en el preámbulo hasta las veces que se menciona la discapacidad en los puntos específicos del Acuerdo, se pone en duda si se trata de una mención como una categoría social más al lado de muchas otras, o si realmente se trata de medidas concretas y materializables para personas con discapacidad,

como sí se encuentran en el caso de población LGBTI y los enfoques de género, étnico y territorial. Parece que no existe un enfoque diferencial transversal al Acuerdo, como sí fue posible implementarlo para las mujeres, los pueblos afros, étnicos y la población LGBTI, y que la discapacidad se incluye más como una cuestión enunciativa. Sobre esto se profundizará de manera específica en cada punto del Acuerdo en el capítulo adicional a este informe.

Frente a la etapa de implementación cabe resaltar que las entidades y las personas encargadas de llevar a cabo labores de pedagogía y socialización del Acuerdo reconocen que en los Consejos Territoriales de Paz hubo un reclamo constante de las poblaciones por la falta de inclusión de la discapacidad. Además, en esa etapa hubo reclamos por parte de integrantes de las FARC que abogan por incluir medidas diferenciadas en discapacidad. En las discusiones en el Yarí sobre Zonas Veredales Transitorias de Normalización, los miembros de las FARC denunciaron que las instalaciones no tenían facilidades para la movilidad de personas sin discapacidad, por lo que para las personas con discapacidad sería aún más difícil habitar estas zonas.

También denunciaron que los procesos productivos dispuestos descono-

cían la diversidad funcional de muchos excombatientes, impidiéndoles acceder a ingresos para subsistir en el posconflicto. Estos problemas reflejan lo problemático que resulta incluir un enfoque diferencial mayoritariamente enunciativo pero que no se desarrolla en medidas concretas. Este tipo de falencias pueden incidir negativamente para la reincorporación y por ende para la no repetición del conflicto.

Estos ejemplos son una muestra general que busca reflejar la forma como se abordó la discapacidad en la etapa de negociaciones y en el Acuerdo Final, y cómo esto tuvo repercusiones en la etapa de implementación. Esto, además, refleja una deuda que tiene el Estado con las personas con discapacidad en el marco del proceso de paz y del escenario transicional actual.

El proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El 10 de junio de 2014, el Gobierno Nacional –entonces liderado por Juan Manuel Santos– y la organización guerrillera Ejército de Liberación Nacional (ELN) oficializaron diálogos exploratorios con miras a buscar una negociación de paz. El 18 de enero de 2019 el presidente Iván Duque finalizó las negociaciones, sin haber alcanzado un acuerdo, como consecuencia de un atentado

a la Escuela de Cadetes de la Policía en Bogotá, adjudicado al ELN. Sin embargo, es importante traer estas negociaciones a colación porque reflejan importantes aprendizajes en materia de inclusión de la discapacidad. Según miembros del equipo negociador del Gobierno, se intentó diseñar una estrategia de participación que incluyera diferentes sectores sociales. Así, se identificaron catorce sectores sociales para que hicieran parte del proceso, dentro de los cuales se encontraba la población con discapacidad. Sobre esto se profundizará en el capítulo adicional a este informe sobre la discapacidad en los recientes procesos de paz en Colombia.

Pedagogía y conocimiento del Acuerdo Final por parte de las personas con discapacidad. Frente a la participación de víctimas con discapacidad en los procesos de memoria, el CNMH comenzó a trabajar en 2018 con esta población a lo largo y ancho del territorio nacional, recopilando testimonios interseccionales sobre la discapacidad en el marco del conflicto armado. La cantidad de información que surgió de esta investigación, cuyo principal aliado fue la Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad, conllevó a que el proyecto se transformara en la creación de un documental acerca de las víctimas con discapacidad.

Con este documental el CNMH contribuyó brindando espacios de participación a esta población, dando a la vez mayor visibilidad al cruce entre discapacidad y conflicto armado. La UARIV continúa buscando replicar estas labores en distintos municipios, priorizando los municipios PDET.

La Ley 1996 de 2019 y el reconocimiento de la capacidad jurídica de personas mayores de edad con discapacidad. Un avance clave para garantizar los derechos de las víctimas con discapacidad. Uno de los temas que históricamente han sido transversales a la movilización de las personas con discapacidad en materia de derechos es el reconocimiento de su capacidad jurídica. El reconocimiento legal de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mayores de edad a través de la Ley 1996 de 2019 es clave desde la perspectiva de la interacción de las víctimas con discapacidad con las entidades del Estado y específicamente con aquellas cuyo mandato es garantizar los derechos de las víctimas. Esto es sin duda un avance mayúsculo para la participación de las personas con discapacidad en escenarios como el actual en el que hay una transición parcial hacia la paz que convive con la continuación del conflicto.

Enfoque diferencial en discapacidad en las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición (SIVJRNR) y otras entidades que trabajan con víctimas del conflicto armado La forma en la que se desarrolló el enfoque diferencial en el Acuerdo es precaria, por lo que se hace necesario profundizar sobre la forma en que cada una de las entidades del sistema ha desarrollado el enfoque de discapacidad para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Retos para la concreción del enfoque diferencial en discapacidad en el SIVJRNR. La JEP identificó tres retos que complejizan el desarrollo de un enfoque diferencial en discapacidad. A saber: i) Múltiples barreras que impiden y dificultan el acceso a la justicia para las personas con discapacidad; ii) La dificultad de poder garantizar los derechos de personas con discapacidades cognitivas y psicosociales en el contexto del funcionamiento de la justicia transicional. En este punto la Ley 1996 que reconoce la capacidad jurídica de personas con discapacidad es un avance para la solución del problema, pero supone que la JEP ajuste sus procedimientos para materializarla; iii) Las brechas entre las posibilidades de acceder a la información para las personas con discapacidad en la ruralidad

y en áreas urbanas; iv) La poca participación de las personas con discapacidad y la ausencia percibida de un movimiento social de discapacidad que de manera articulada proponga y le exija a la institucionalidad estatal el desarrollo del enfoque.

La experiencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). La JEP explicó que estaba construyendo desde el Departamento de Enfoques Diferenciales un documento estableciendo los lineamientos para garantizar la igualdad y no discriminación, la participación, el acceso a la información, los derechos a la verdad y justicia, así como la seguridad, protección y la no repetición para las personas con discapacidad. La entidad agregó que el contenido de los lineamientos para materializar el enfoque diferencial sería acorde al modelo social y tendría perspectiva interseccional para visibilizar el impacto de múltiples discriminaciones y exclusiones. Adicional a lo anterior, la JEP reportó la expedición de categorías de vocabulario controlado que permiten analizar en contexto y con enfoque diferencial los informes entregados a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Adicionalmente, desde 2018 la JEP presentó una propuesta de priorización de casos en la que se reconocía que, para priorizar los casos, se tendría en

cuenta el impacto sobre las personas con discapacidad.

La experiencia de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). La Comisión definió un protocolo de atención al ciudadano en el que desarrolla el Enfoque de Discapacidad. Allí se contemplan aspectos de accesibilidad a instalaciones, comunicaciones, tecnologías y otros servicios tanto en zonas urbanas como rurales, hasta definiciones básicas de diversas características de personas con discapacidad y sus particularidades de abordaje, así como recomendaciones al respecto.

Se han desarrollado también recomendaciones específicas para el abordaje de esta población en términos de esclarecimiento a través del documento “Recomendaciones para desarrollar espacios de esclarecimiento con personas en condición de discapacidad”. Allí se advierte la necesidad de tener en cuenta que el ejercicio de esclarecimiento debe identificar el tipo de barreras que enfrentan las personas con discapacidad y qué tipo de apoyos y ajustes pueden facilitar sus derechos. También incluye recomendaciones para quienes atienden las entrevistas individuales de personas con discapacidad.

Adicionalmente, la creación de la Mesa Técnica de Discapacidad promueve la

participación de personas y organizaciones de la sociedad civil y la academia que trabajan temas relacionados con la discapacidad para que vinculen sus experiencias al trabajo de la Comisión. En este marco, se ha logrado establecer alianzas estratégicas encaminadas a enriquecer el desarrollo del enfoque de discapacidad y se ha logrado hacer incidencia en la agenda investigativa de la Dirección de Conocimiento, mediante la recepción de aportes remitidos por miembros de la Mesa Técnica.

La Comisión creó el Enfoque de Curso de Vida y Discapacidad, que considera la experiencia y trabajo respecto de ciertos grupos sociales que experimentaron el conflicto de manera acentuada. Esto, desde una perspectiva interseccional y diferencial que permitan el trabajo con comunidades, lo que reconoce la necesidad de incluir de manera más activa en los relatos del conflicto la experiencia de poblaciones como las personas con discapacidad. Es de esperar que el resultado del trabajo de este Enfoque se refleje de manera contundente en el Informe Final de la Comisión de la Verdad. La verdad que cuente la Comisión no será completa sin el relato de la población con discapacidad en el conflicto colombiano.

La experiencia de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contex-

to y en razón del conflicto armado (UBPD). A finales de junio del año en curso aún no se había desarrollado de manera completa el enfoque diferencial en discapacidad. Apenas se estaban desarrollando lineamientos para su adopción. No obstante, habían avanzado en el diseño de una página web accesible; reuniones con la UARIV y con otras entidades estatales para conocer su experiencia en el diseño de ajustes razonables y de medidas para garantizar la participación de las personas con discapacidad; mapa de actores de organizaciones de personas con discapacidad; diseño metodológico para participar a las personas con discapacidad en el diseño del enfoque diferencial y un estado del arte sobre los avances de la participación de personas con discapacidad en la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos.

Del trabajo de la UBPD se destacan algunas observaciones particulares: i) La participación de las personas con discapacidad de los espacios organizados por la UBPD, especialmente en zonas rurales depende de que tengan un cuidador que pueda apoyarlos con el traslado hasta las sedes físicas en que se desarrollan las actividades; ii) La UBPD ha extraído conclusiones respecto de la participación y experiencia interactuando con personas con discapacidades físicas pero no reconoce los retos o experiencias de trabajo con

personas con discapacidades psicosociales; iii) Los ajustes razonables para permitir la participación de personas con discapacidades visuales en las actividades organizadas por la UBPD parecen responder a arreglos circunstanciales más que a protocolos institucionales que prevean la importancia de diseñar metodologías participativas que sean incluyentes.

Nuevas perspectivas del enfoque diferencial en materia de reparación y atención a menores de edad víctimas del conflicto con discapacidad: una alerta frente a las recientes medidas adoptadas por la UARIV. La Ley de Víctimas prevé que los menores de edad, en tanto sean acreditados como víctimas del conflicto, también puedan gozar del derecho a la reparación integral. En el diseño institucional concebido para transitar hacia la paz se dispuso que la UARIV sería la entidad encargada de otorgar las indemnizaciones administrativas a las víctimas del conflicto armado interno. Como parte de los instrumentos para regular estos procedimientos, La UARIV expidió la Resolución 1049 de 2019, mediante la cual priorizaba a las personas con discapacidad en el proceso que antecede la entrega de la indemnización a las víctimas del conflicto.

La Ley reglaba que las indemnizaciones reconocidas a menores de edad no

podían ser entregados y, en cambio, debían constituir un encargo fiduciario hasta que el menor de edad cumpliera dieciocho años. En ese momento el otrora menor de edad podía reclamar, recibir y disponer de los recursos. En 2020 esa regla cambió para los menores de edad con discapacidad. La Resolución 00370 del 17 de abril prevé -en casos excepcionales- la no constitución del encargo fiduciario y por ende la entrega directa de los recursos a los menores de edad reconocidos como víctimas o a sus padres. Las situaciones extraordinarias que habilitan esa excepción son, por un lado, que el menor de edad acredite una enfermedad huérfana, múltiple o de alto costo. Como segunda causal, que sea un menor de edad con discapacidad y que tenga una condición de salud que ponga en riesgo su vida. La manera para demostrar las enfermedades y la discapacidad es mediante certificaciones médicas.

Esta medida desconoce la naturaleza de la indemnización que, lejos de ser una medida de subsistencia, tiene una pretensión transformadora de la vida de las víctimas. Además, en el fondo entraña discriminación pues sugiere que las víctimas del conflicto deben cubrir el mínimo vital con la indemnización cuando por regla general, se sea o no víctima del conflicto, el mínimo vital es un derecho que debe ser garantizado. Esta experiencia particular

refleja que aún en la actualidad perviven retos para la adopción del modelo social y de un enfoque diferencial en discapacidad acorde al mismo por parte de la institucionalidad estatal encargada de garantizar los derechos de las víctimas con discapacidad.

En conjunto, las experiencias antes referidas dan cuenta de que en el SI-VJRNR el desarrollo del enfoque diferencial no se está dando de manera articulada. Cada entidad ha desarrollado a su propio ritmo estrategias para solucionar problemas estructurales de exclusión y falta de participación de las personas con discapacidad en las acciones de las entidades estatales. Sin embargo, no parece haber un diálogo fuerte y continuo entre las entidades para desarrollar un enfoque diferencial integrado y transversal a las acciones de las entidades. No deja de ser preocupante que a cuatro años de firmado el Acuerdo Final y tras varios años de operación del SI-VJRNR aún el enfoque diferencial en varias entidades siga en proceso de construcción.

Perspectivas actuales de la discapacidad por parte de algunos actores sociales con ocasión del conflicto: lejos del derribamiento de las barreras actitudinales en la sociedad colombiana

Fuerzas Militares. El Estado colombiano desarrolló avanzada in-

fraestructura de rehabilitación para atender a personas con discapacidades adquiridas como consecuencia de minas antipersonales. Se trata de una particularidad del conflicto armado interno colombiano que surgió del uso de estos artefactos. En ese desarrollo de atención a víctimas resuena la carencia de programas de atención a discapacidades psicosociales resultantes de la actividad militar.

Alrededor de las discapacidades físicas en este contexto, las FF.MM han tejido un discurso patriótico vinculado con destacar a los militares con discapacidades físicas como héroes, toda vez que se considera que han sacrificado sus cuerpos por las FF.MM. Esa entrega o sacrificio en últimas es percibida como una de las mayores manifestaciones de servicio a las instituciones.

En las FF.MM se dirigen a las víctimas con discapacidad empleando términos como “mochitos” o “batallón de los mochos”. El uso de esos términos, lejos de darse con intenciones despectivas o discriminatorias, se hace con cariño. Sin embargo, más allá de la intencionalidad que rodea el uso de estos términos en el contexto particular, estos apelativos han estado históricamente vinculados con concepciones capacitistas. Su uso en clave histórica sí

ha estado asociado a prácticas discriminatorias contra las personas con discapacidad, pues entraña una concepción del otro como un sujeto inferior y menos capaz de ejercer sus derechos. Estas nociones están vinculadas con el funcionamiento de los cuerpos en estructuras militares, pues allí se requieren cuerpos que satisfagan una serie de estándares. En ese sentido, que a las personas que desarrollan una discapacidad en cumplimiento de sus funciones se les admire no necesariamente tiene que ver con el hecho de que tengan una discapacidad sino con el reconocimiento de que han sacrificado su cuerpo para servir a la institución. Así, la concepción negativa asociada con la discapacidad no se ve resignificada, pues lo que se reconoce positivamente por el grupo no es la discapacidad sino la vocación de servicio de la persona.

Respecto del proceso de reacción institucional ante la identificación de una posible discapacidad, son varios los caminos para identificar la discapacidad como para reorientar a las personas con discapacidad al interior de la institución. Cuando en el ejercicio de alguna operación un integrante de las fuerzas resulta herido se desarrolla un proceso médico de tratamiento y rehabilitación al final del que se evalúa el grado de discapacidad, las posibilidades de

que continúe desarrollando el mismo rol y en caso contrario se procede a su reubicación en otra área, por lo general administrativa, pero se hace lo posible porque la persona permanezca vinculada con la institución. Un segundo camino en el que se identifican discapacidades son los exámenes médicos que con cierta periodicidad deben realizar los integrantes de las fuerzas. Una vez más, estos exámenes evalúan la capacidad física para desarrollar las tareas asociadas con el cargo y en caso de resultar negativo el balance se busca una reubicación en cargos administrativos, según la información provista por las fuentes consultadas. Estos exámenes también tienen componentes de evaluaciones mentales y psicosociales y que en caso de identificarse una discapacidad de esa índole también se busca reubicar a la persona especialmente en tareas que no comporten manejo de armas o municiones. Además, es necesario aclarar que en todo caso al momento del retiro las afectaciones físicas y mentales sufridas por las personas durante sus años de servicio son cuantificadas y reconocidas por la institución al momento del retiro de la persona de las Fuerzas.

Todo eso confirma la noción de que la concepción de la discapacidad en cuerpos militares sigue estando es-

trechamente vinculada con las discapacidades físicas, desconociendo por lo general la existencia y relevancia de las discapacidades psicosociales. A su vez, que las nociones predominantes de la discapacidad son capacitistas y la relación de los sujetos que componen estas instituciones con la discapacidad no se da desde el lente del modelo social.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Los excombatientes entrevistados se refirieron directamente a la discapacidad física. Cuando se les preguntó por efectos psicosociales del conflicto, enfáticamente afirmaron que no había integrantes de la guerrilla con afectaciones psicosociales. Sin embargo, reconocieron que esporádicamente ciertas personas podían contar con servicios de psicología, pero no porque estuvieran “locos”. Explicaron que había diferentes rasgos de personalidad pero que eso no debía equipararse con “locura” sino que, por el contrario, era normal y hacía parte de las características de todo grupo humano. Esta asociación de la discapacidad psicosocial con términos peyorativos como “loco” responden también a los prejuicios sociales colectivos que rodean la imaginación del otro por parte de las personas sin discapacidades. La insistencia en desmarcarse de ese

tipo de categorías identitarias también da cuenta de la noción del estigma y las características negativas asociadas a las discapacidades psicosociales.

Las personas con discapacidad y su participación en la guerrilla. Por regla general no era posible el ingreso al brazo armado de la guerrilla para personas con discapacidades, lo que no implicaba que no podían colaborar con la organización. Las personas que contaban con discapacidades, las habían desarrollado como parte de operaciones militares. En todo caso, advirtieron que las personas “desquiciadas” no podían hacer parte en ninguna posición pues no era posible que se comprometieran con la organización. Su percepción de la discapacidad, entonces, tenía matices, y no todos los tipos de discapacidad se percibían de la misma forma.

Por otra parte, la solidaridad era un valor prevalente en la organización, por lo que siempre se buscaba auxiliar o brindar ayuda a quien desarrollara alguna discapacidad con ocasión del conflicto armado. Por las condiciones en que se peleaba la guerra, difícilmente una persona con lesiones físicas que dificultaran su movilidad podría permanecer en las zonas de confrontación directa. Sin embargo, hay registros

de integrantes que luego de haber sido físicamente afectados por el conflicto continuaron con labores militares.

El sector privado en el postconflicto y la discapacidad. Las empresas son aliadas claves en procesos de reinserción y reincorporación a la vida civil. Sin embargo, es usual que en el sector privado existan prejuicios según los cuales los excombatientes son personas impredecibles y dadas a la violencia. El apoyo a los excombatientes con discapacidad en procesos de acceso al mercado laboral tiende a presentarse con mayor frecuencia respecto de personas con discapacidades físicas.

Este capítulo, lejos de tener pretensiones de caracterización o de univocidad pretendía plasmar ciertas percepciones sobre la discapacidad por parte de algunos actores entrevistados. Lo que, en todo caso, se evidencia en este capítulo –y en todo el informe– es que estamos aún lejos de derribar las barreras que derivan de esas lógicas sociales e históricas y que pesan sobre las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado. Se trata de barreras institucionales, culturales y sociales que se manifiestan en situaciones y percepciones concretas y afectan el acceso de víctimas con discapacidad a distintos espacios.
