

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 para
el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
Diciembre 2020



Discapacidad
y conflicto armado
en Colombia:

en busca de un relato ausente

*Informe del Programa de Acción por la Igualdad
y la Inclusión Social -PAIIS- de la Universidad de los Andes
con destino a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,
la Convivencia y la No Repetición en Colombia*

Bogotá, 2020

Coordinación y edición general:

Juliana Bustamante Reyes, Directora PAIS, Universidad de los Andes

Asistente editorial:

Daniela Gómez Fernández

Investigadores y autores:

Yinna Figueredo Urrea, Daniela Gómez Fernández, Agustín Hernández Guzmán, Rafael Alejandro Mendoza Mojica (estudiantes PAIS), Juliana Bustamante Reyes (Directora PAIS)

Apoyo en investigación:

Sofía Forero Alba, Julián Garcerant Fuentes, Alejandro León Marín, Valentina Niño Campos, Paola Santamaría Socha

Diseño gráfico:

Mónica Vásquez

Foto portada:

Shutterstock

Fotografías:

Centro de Memoria Histórica, Comisión de la Verdad, JEP, Cancillería Colombia, Unidad de Víctimas, Handicap International, Álvaro Cardona, Isabel Valdéz, Gustavo Valle, Ximena Navarro, Malcom Linton, Freepik, Pexels, Pixabay, Stockvault

Agradecimientos especiales:

Nayibe Sánchez Rodríguez, estudiantes y equipo de PAIS.



Discapacidad
y conflicto armado
en Colombia:

en busca de un relato ausente

*Informe del Programa de Acción por la Igualdad
y la Inclusión Social -PAIIS- de la Universidad de los Andes
con destino a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,
la Convivencia y la No Repetición en Colombia*

Bogotá, 2020

Índice

Presentación	10
Primera parte:	
Aspectos teóricos en el análisis de la discapacidad en el conflicto armado colombiano	17
1. Identidad	18
Identidad y temporalidad	20
El papel de las categorías jurídicas en la identidad	21
Influencia de la percepción de la discapacidad en la construcción de identidad	25
2. Discriminación	27
El concepto de discriminación	27
Discriminación histórica de personas con discapacidad	30
Capacitismo como manifestación de discriminación	31
Discriminación y Modelo Social	32
Discriminación como fenómeno dinámico	33
Acciones afirmativas y enfoques diferenciales como herramienta contra la discriminación	36
Discriminación como experiencia situada	37
3. Interseccionalidad	38
4. Impacto desproporcionado	43
5. Aspectos colectivos	49
Identidad colectiva	50
Fragmentación del movimiento	51

Segunda parte:

La discapacidad en el transcurso histórico del conflicto armado colombiano	57
Introducción	58
1. Primeras aproximaciones a la discapacidad en el Conflicto Armado en Colombia: los incipientes aportes a finales del Siglo XX	60
Las minas antipersonal	60
Impactos psicosociales	65
El desplazamiento forzado	66
El movimiento por los derechos de las personas con discapacidad a nivel internacional y su impacto en el ordenamiento jurídico colombiano	69
2. Un nuevo milenio: La primera década del Siglo XXI	72
2.1. El estado de cosas inconstitucional: la Corte Constitucional ante el desplazamiento forzado en Colombia y primera aproximación a la población con discapacidad víctima del conflicto	73
2.2. El movimiento social de la discapacidad a nivel internacional	76
2.3. Visibilización del cruce entre discapacidad y conflicto armado en Colombia a través de la justicia constitucional	78
Audiencia pública ante la Corte Constitucional en 2008	79
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.	82
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	83
3. La segunda década del Siglo XXI	86
3.1. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como oportunidad para concretar las vulnerabilidades de las personas con discapacidad	86
3.2. El rol de la Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras en la visibilización del enfoque de discapacidad	89
3.3. El trabajo del Centro Nacional de Memoria Histórica en materia del enfoque de discapacidad	92
3.4. La Ley estatutaria sobre Derechos de las Personas con Discapacidad	94
3.5. El Auto 173 de 2014 de la Corte Constitucional	95
3.6. La consolidación del enfoque de discapacidad en el trabajo con víctimas del conflicto armado a partir del Auto 173 de 2014	98
La respuesta de la UARIV frente a las nuevas órdenes de la Corte Constitucional	98
Los riesgos para el liderazgo social de víctimas con discapacidad en las regiones	101
El protocolo para la toma de decisiones con apoyos	103

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	105
4. Principales aspectos actuales sobre discapacidad y conflicto armado en Colombia: Los años más recientes	106
4.1. 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 duradera.	107
Fase secreta	107
Fase pública	107
Acuerdo Final e implementación	109
El proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)	110
Pedagogía y conocimiento del Acuerdo Final por parte de las personas con discapacidad	110
4.2. La Ley 1996 de 2019 y el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mayores de edad: Un avance clave para garantizar los derechos de las víctimas con discapacidad.	112
4.3. 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	114
Retos para la concreción del enfoque diferencial en discapacidad en el SIVJRNR	116
La experiencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	117
La experiencia de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)	119
La experiencia de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)	121
Guía práctica para la aplicación del enfoque de discapacidad por parte de las entidades pertenecientes al SIVJRNR: un aporte de PAIS a la justicia transicional en Colombia	122
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.	123
4.4. 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	127
Fuerzas Militares	127
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo (FARC-EP)	130
Las personas con discapacidad y su participación en la guerrilla	131
El sector privado en el postconflicto y la discapacidad	133

Índice

Apéndice	
ESTUDIO: Una mirada a la discapacidad en los más recientes Procesos de PAZ en Colombia	137
1. Las negociaciones de La Habana y el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera	136
1.1. La fase secreta de las negociaciones: el diseño del proceso.	140
1.2. La fase pública: las negociaciones de La Habana.	143
1.3. Implementación del Acuerdo	149
1.4. Las Personas con Discapacidad en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	152
2. La discapacidad en el Proceso de Paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)	158
2.1 Algunas reflexiones finales sobre la participación de personas con discapacidad en el contexto de las negociaciones de paz	160
Conclusiones y recomendaciones	165
Entrevistas realizadas	173
Bibliografía	175

Presentación

En abril de 2019, el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIS de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes organizó un encuentro en el que se abrió el urgente y necesario diálogo en torno al enfoque diferencial de discapacidad en los trabajos de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. Este espacio, que contó con participación de alto nivel de todas las entidades del Sistema, puso en evidencia la necesaria incorporación de un tema desconocido y ante el cual sigue existiendo mucha aprehensión fundada en los estigmas que por siglos han caído sobre esta población.

Entendimos desde entonces que, a pesar de las amenazas y retos que enfrentan en el desarrollo de su trabajo las entidades creadas por el Acuerdo de Paz en materia de justicia transicional, y las posibles carencias del Acuerdo en materia de discapacidad, la coyuntura actual es una oportunidad histórica que debemos reconocer y abrazar para sacar el mejor provecho de ella. La relevancia que tendrá para las nuevas generaciones el resultado del trabajo del Sistema Integral, nos obliga como sociedad a hacer todos los esfuerzos que sean necesarios para que sea un proceso incluyente, abierto y de cara al país. Esto implica incorporar los enfoques diferenciales de manera transversal a todas las gestiones que adelante cada una de estas entidades. Además, representa el momento en el que podremos revisar los asuntos más difíciles y menos reconocidos de nuestro relato del conflicto armado en relación con las poblaciones tradicionalmente marginadas y más vulneradas en sus derechos, como es el caso de las personas con discapacidad.

A raíz de esta iniciativa y con esa convicción, entablamos una conversación con la Dirección de Conocimiento de la Comisión de la Verdad, luego de la cual acordamos construir un documento que contribuyera con su trabajo de visibilizar las problemáticas menos exploradas de nuestro conflicto armado e incorporarlas a su Informe Final. En particular, nos propusimos hacer referencia a los retos que plantea la incorporación del relato de la población con discapacidad en el marco de ese conflicto y explorar la forma como la sociedad y el Estado la han comprendido y han respondido a sus demandas como víctimas, en el proceso de construcción de paz en Colombia.

Presentación

Los derechos de las personas con discapacidad se encuentran reconocidos internacionalmente por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) que se adoptó en el seno de las Naciones Unidas en 2009 y de la que Colombia es parte desde 2011. Paralelo a ello, a raíz de la sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional de la problemática del desplazamiento forzado, el tema de la discapacidad emergió como uno de los mayores desafíos del Estado frente a las víctimas del conflicto. Sin embargo, como se puede ver en este estudio, aún persisten muchas barreras para que esa doble condición de personas con discapacidad y víctimas del conflicto sea plenamente comprendida y asumida por todos los actores que participan en este proceso.

El modelo social de la discapacidad que soporta la Convención imprime en todo el abordaje de la discapacidad una perspectiva de derechos humanos a partir de la cual la dignidad humana, la igualdad material, la no discriminación y la participación activa e independiente en el devenir social, son los pilares sobre los cuales se construye la política pública, la respuesta del Estado y la inclusión social de las personas con discapacidad. Por ello, la discapacidad como concepto se identifica en la medida en que, por una situación de diversidad funcional a largo plazo, una persona enfrente barreras físicas y actitudinales que le impidan acceder a derechos en igualdad de condiciones que las demás personas. Sin esas barreras, la discapacidad no existe, solo existe la diversidad humana.

La apuesta por el modelo social de la discapacidad parte del reconocimiento de que la discriminación contra las personas con discapacidad es un problema estructural que se reproduce en las prácticas individuales y colectivas que configuran estereotipos respecto de la diferencia y la diversidad. La discapacidad ha sido considerada por muchos como un castigo o, al menos, un motivo de intervención para la 'normalización'. Esto, entendiéndolo que aquél que se aparte de los estándares impuestos por los cánones sociales hegemónicos debe ser marginado y no se considera sujeto de derechos capaz de decidir sobre su vida. El reto que el mundo y en particular Colombia se ha trazado a partir de la CDPD, es entender a las personas con discapacidad como personas iguales, verdaderamente sujetas de derechos, cuya diversidad puede hacer que eventualmente requieran apoyos o ajustes para el ejercicio de sus derechos. Esa comprensión, que ya la ley reconoce, debe hacerse extensiva a la gestión que se desarrolle en la construcción de paz frente a la población con discapacidad.

Pese a que desde hace varios años se reconoce a las personas con discapacidad como víctimas del conflicto y como sujetos de especial protección constitucional, aún hoy diversas entidades estatales encargadas de la aplicación de la normatividad que las favorece, incurrir en prácticas discriminatorias como considerar unívocamente que la disca-

pacidad es equivalente a una enfermedad y por ende exigir constancias médicas de una supuesta patología para validar la discapacidad de la persona. En otros casos, aunque las entidades en su mandato reconocen que deben atender las necesidades de las personas con discapacidad, en la práctica desatienden esa llamada, desarrollan procedimientos sin haber consultado la perspectiva y opinión de las personas con discapacidad o simplemente interactúan con esta población sin implementar enfoques diferenciales, medidas afirmativas o ajustes que permitan superar barreras discriminatorias como las antes descritas que excluyen a la población con discapacidad.

Existen asuntos abordados desde la óptica del conflicto que todavía no han sido profundizados en clave de discapacidad, varios de los cuales se identifican en este informe y que, como se corroboró en la investigación adelantada, siguen sin ser tratados a fondo por la institucionalidad colombiana. Además de la mirada desde el daño producido por artefactos explosivos y las formas de hacer la guerra, aún es necesario reflexionar sobre otro tipo de circunstancias y sobre las múltiples discapacidades que se han presentado en nuestro conflicto y que siguen estando muy invisibilizadas. Tómese, por ejemplo, los casos en los que la discapacidad intelectual fue abusada por diversos actores del conflicto estatales y no estatales dando lugar, entre otras, a la victimización de personas que aparecieron como caídas en combate; al impacto psicosocial que la guerra produjo entre combatientes, población civil y sus familias; o a la discapacidad que se generó con ocasión de las circunstancias de la guerra, cuando, por ejemplo, la falta de acceso a servicios de salud generó o profundizó la discapacidad de quienes se encontraban en zonas de conflicto. Estos y muchos otros temas necesitan ser considerados si queremos que esta transición produzca un impacto que genere nuevas dinámicas sociales y mejores políticas públicas.

Colombia es un país que se caracteriza porque la mayoría de sus víctimas del conflicto tienen varias vulnerabilidades que coexisten y se cruzan, haciendo muy compleja la comprensión de su experiencia y la acción del Estado para reconocerlas y considerarlas en toda su extensión. La meta de la reconciliación nacional requiere comprender y actuar frente a los retos que esas intersecciones que surgen de la realidad de nuestro país presentan

La construcción de este informe, que es el resultado de una solicitud de la Dirección de Conocimiento de la Comisión de la Verdad a PAIIS como organización que ha venido trabajando este asunto desde sus inicios en Colombia, no fue tarea fácil. La información del tema central del mismo es esencialmente escasa, fragmentada y está atravesada por las percepciones sociales, generalmente discriminatorias, de una población vulnerable que el derecho mismo ha discriminado por siglos.

Presentación

Pero además de ello, construir un informe sustancial relacionado con el conflicto en medio de una pandemia y de medidas restrictivas a la movilidad, planteó retos importantes y determinó límites a las posibilidades de documentar suficientemente los temas abordados. Aunque la virtualidad resultó ser una buena herramienta para lograr conversar con personas que generalmente son difíciles de agendar presencialmente por sus ocupaciones y sirvió para entablar diálogos con personas que no estaban en Bogotá, la falta de contacto presencial, real y vivo con las víctimas y en general con los actores entrevistados en sus territorios, impidió llegar más a fondo en ciertos asuntos. A pesar de ello, debemos señalar que sí fue posible dialogar remotamente con varias víctimas con discapacidad y sus líderes, gracias a lo cual pudimos identificar la desconexión de los territorios con el sector central y las limitaciones de acceso a servicios y derechos de la población con discapacidad en zonas alejadas. En todo caso, a pesar de las limitaciones y el miedo a participar de algunas personas, percibimos un interés real de participar en ejercicios encaminados a resaltar las luchas y reclamos de las víctimas con discapacidad.

Adicionalmente, y esto es un asunto que trasciende la coyuntura de salud pública actual, los silencios institucionales, sociales y académicos que existen frente al tema de la relación entre discapacidad y conflicto armado son muy dicentes. Seguramente se escapan a este trabajo varias aristas de esa relación entre conflicto y discapacidad. Sin embargo, aunque la pretensión de este trabajo no era abarcar la totalidad de ese cruce, confiamos que pueda servir para motivar e impulsar conversaciones que ya se han dado y otras que deben darse. Conversaciones que hasta ahora parecen estar más caracterizadas por las omisiones y las ausencias, que por un nutrido y participativo diálogo social.

De otra parte, y esto no es una cuestión menor, la evidente situación de deterioro del orden público en Colombia y el riesgo permanente que enfrentan las víctimas y personas que le están apostando a la paz en los territorios, fue un elemento determinante que en ciertos casos dificultó y en su mayoría impidió acceder a toda la información que hubiéramos querido incluir acá. No obstante, eso de por sí es un hallazgo: es indispensable proveer reales garantías a defensores de derechos humanos, líderes sociales, desmovilizados y personas y funcionarios que están trabajando para construir paz en Colombia, si en realidad queremos movernos hacia la reconciliación y la no repetición. De lo contrario, podemos estar presenciando una nueva configuración de violencia que perpetúe la división y la lógica de aniquilamiento de la diferencia en total contradicción con lo propuesto por nuestra Constitución y lo pretendido en el Acuerdo Final de Paz.

El documento que presentamos a continuación se divide en dos grandes partes y tiene un anexo especial. La primera parte aborda los aspectos teóricos más relevantes al momento de estudiar el fenómeno de la discapacidad en el conflicto armado. Así, se reflexiona en

torno a la construcción de identidades individuales y cruzadas, la discriminación estructural y sistémica de esta población, la interseccionalidad como criterio orientador para comprender la vulneración de las poblaciones marginadas, el impacto desproporcionado del conflicto en las víctimas con discapacidad y los retos organizativos en el activismo por los derechos de esta población. En la segunda parte, se hace un recorrido histórico de hitos de diversa índole que han llevado a incorporar en Colombia, de manera generalmente improvisada y desarticulada, el tema de la población víctima con discapacidad en las políticas públicas, en la construcción de paz y en la búsqueda de la reconciliación del país.

Así como se reconocen avances y esfuerzos, también se cuestiona el hecho de que las instituciones y la sociedad aún se ubiquen en una posición distante de los derechos humanos y estándares internacionales de la discapacidad. Esta parte del estudio, es una invitación a articular esos esfuerzos individuales, colectivos e institucionales desde la óptica del modelo social, para lograr incorporar el relato diverso de la discapacidad -con enfoque diferencial e interseccional- en nuestra comprensión del conflicto armado en Colombia; ello, particularmente, para la gestión de las entidades del Sistema Integral y las demás que trabajan con víctimas.

Adicionalmente, en un apéndice final, se presenta un análisis detallado -que apenas se introduce en la segunda parte- sobre cómo se trató la discapacidad en las negociaciones de los Acuerdos de La Habana y los avances del proceso con el ELN; éste último ejercicio, más ambicioso frente a la inclusión social de las poblaciones marginadas. El apéndice al Informe busca dar pistas sobre aspectos a tener en cuenta en procesos políticos que requieran integrar todas las voces para ser realmente transformadores. Finalmente, cerramos con unas conclusiones y recomendaciones que pretenden provocar una reflexión profunda y continuar la conversación sobre la comprensión de la discapacidad en el conflicto armado como un fenómeno real que es necesario que la sociedad e institucionalidad colombianas conozcan y comprendan.

El ejercicio que hoy culmina es producto del esfuerzo de varios estudiantes de la clínica jurídica PAIS que han demostrado un compromiso irrestricto con la construcción de paz en Colombia y que entienden lo que implica hacerlo respecto de las poblaciones más vulnerables, en este caso las personas con discapacidad. Se trata de un trabajo teórico e investigativo muy juicioso, que demandó gran dedicación y que refleja una verdadera comprensión del tema de la discapacidad en sus múltiples facetas. Precisamente por eso, es un trabajo que reconoce en el tratamiento cultural a la discapacidad una limitante en la construcción del relato histórico de la experiencia de las víctimas con discapacidad en el conflicto, pero que, a la vez, busca servir de canal para invitar a amplificar esas voces marginadas, sus carencias y sus reclamos.

Presentación

Este documento que PAIS entrega a la Comisión de la Verdad, procura dar un nombre y un lugar a la población víctima del conflicto con discapacidad en la memoria y en el relato del conflicto armado colombiano. Además, como se dijo, más que establecer una única historia o validar una versión o noción de la relación entre conflicto armado y discapacidad en Colombia, espera poder motivar diálogos y conversaciones futuras frente al tema.

Plantea la necesidad de entender a esta población desde un enfoque diferencial e interseccional que evite que sea obviada por narrativas que no logran abarcar ni dimensionar las vulneraciones a las que ha sido sometida o por aquellas que asumen que la discapacidad es uniforme y la experiencia de todas las personas con discapacidad similar o equiparable. Las experiencias de las víctimas con discapacidad son sustancialmente diferentes de aquellas de las demás víctimas del conflicto y merecen ser recordadas de forma particular y atendiendo a la intersección creada por su doble categoría de vulnerabilidad: la discapacidad y la victimización. En ese sentido este es también un llamado de atención para insertar con mayor compromiso y constancia este tema en la agenda pública por parte de todos los actores, estatales y no estatales.

Este informe, apelando al objetivo de la Comisión de la Verdad de contribuir a la no repetición y al esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto con especial atención a sus aspectos menos conocidos, pone de presente que el Estado y la sociedad tienen una deuda con las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado colombiano. Una deuda que parte de la falta de reconocimiento de sus experiencias particulares como parte de ese conflicto, sin el cual el proceso de construcción de paz estará incompleto.

JULIANA BUSTAMANTE REYES

Directora PAIS

Bogotá, diciembre de 2020





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 personas con discapacidad en el marco del conflicto armado colombiano necesariamente implica indagar sobre el significado de la noción de víctima con discapacidad. Esta noción puede ser el punto de partida para aproximarse a algunos aspectos que caracterizan los procesos de subjetivación política, que se configuran y se alimentan con las apropiaciones y resignificaciones que las personas hacen de esta categoría¹. Entender las formas cómo las personas con discapacidad víctimas del conflicto se nombran y se identifican a sí mismas, y entender también cómo esa identidad se transforma desde unos contextos específicos, permite reconocerlas como sujetos de derechos desde su perspectiva y desde la construcción de su propio relato.

Entender las formas cómo las personas con discapacidad víctimas del conflicto se nombran y se identifican a sí mismas, y entender también cómo esa identidad se transforma desde unos contextos específicos, permite reconocerlas como sujetos de derechos desde su perspectiva y desde la construcción de su propio relato.

Llevar a cabo un análisis sobre la construcción de identidad de las personas con discapacidad en el conflicto armado es una tarea compleja debido a que la identidad es siempre un terreno dinámico y diverso y, en ese sentido, no se puede abarcar plenamente en un informe. Sin embargo, dar cuenta de algunos factores que tienen incidencia en la forma como las personas se identifican, como el marco legal, la colectividad y el nivel de organización social, el momento en que se adquiere la discapacidad, la perspectiva que se tiene de ella, entre otros factores, proporciona algunas luces para entender que la construcción de identidad, permeada por todos estos elementos, puede ser un ejercicio de empoderamiento en vez de una revictimización y una perpetuación de dinámicas de discriminación.

El concepto de *identidad* ha sido ampliamente estudiado por distintas disciplinas. Es por esto, que resulta fundamental determinar un marco conceptual del cual se pueda partir para abordar de manera concreta algunos de los aspectos que inciden en la forma como las personas con discapacidad construyen y entienden su identidad en el marco del conflicto armado.

1 Mariana Delgado Barón, «Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica», *Perfiles latinoamericanos* 23, n.º 46 (diciembre de 2015): 121-45.

Desde el campo de la sociología, la mayoría de autores coinciden en que la identidad debe pensarse como un fenómeno dinámico. Esto quiere decir que la identidad debe pensarse como un concepto sujeto a permanente transformación en función de la interacción social de los individuos y de la identificación que estos individuos tienen con las cambiantes representaciones sociales que se dan en un entorno determinado². La construcción personal de la identidad, que puede darse por la respuesta a la pregunta “¿Quién soy yo?”, requiere la narrativa de una historia de vida que naturalmente se encuentra permeada por otras historias de vida. Esto, en razón a que todo ser humano se encuentra en una vinculación constante y permanente con el otro³.

En palabras de Berger y Luckmann, la identidad se entiende como una noción relacional que se configura a partir de una tensión constante entre la realidad subjetiva y la realidad social⁴. Esto quiere decir que la identidad no la conforman características ni configuraciones predeterminadas, permanentes ni completamente estables, sino que es producto de una interacción constante. Esta se forma a través de procesos sociales que marcan transformaciones a medida que los distintos acontecimientos irrumpen en el trayecto vital de los individuos⁵.

La identidad, entonces, no es el resultado de la unión de distintas características que los sujetos poseen de manera definitiva, sino más bien una forma de presentarse y de ser representado por los otros en el marco de un escenario espacial y temporal más o menos definidos⁶. Lo anterior implica que la identidad puede ser resignificada dependiendo de los acontecimientos que se inscriben en el trayecto biográfico de cualquier sujeto o grupo social.

Este concepto de identidad resulta fundamental para entender que ni la categoría de víctima, ni la categoría de personas con discapacidad, ni la categoría de víctima con discapacidad necesariamente definen identidades consolidadas que poseen un contenido esencial unívoco. Si bien hay personas que se identifican dentro de cualquiera de los tres grupos, el contenido de esas identidades es dinámico y puede transformarse. La identidad de una persona o un grupo no es natural, sino que es parte de un proceso histórico, social, cultural, político y económico⁷. Es por eso que no es posible hablar de la identidad de las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado como una categoría general, estática y unificada, pues eso ciertamente depen-

2 Antonieta Hola, Ángela Soteras, y Patricia Morales, «Personas sordas e identidad», *Extramuros: revista de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación*, 2004.

3 Martínez, «Identidad y desplazamiento forzado: el tránsito y la resignificación de sí mismo y de los otros próximos» (Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud. Universidad de Manizales, 2009), http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/1150/Martinez_Quintero_Felipe_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

4 Peter Berger y Thomas Luckmann, «La construcción social de la realidad» (Amorortu Editores, 1999).

5 Martínez, «Identidad y desplazamiento forzado: el tránsito y la resignificación de sí mismo y de los otros próximos».

6 Ibid.

7 Ana Guglielmucci, «El concepto de víctima en el campo de los derechos humanos: una reflexión crítica a partir de su aplicación en Argentina y Colombia», *Revista de Estudios Sociales*, no 59 (1 de enero de 2017): 83-97.

derá de múltiples factores que tienen un impacto diferente en la construcción de la identidad de cada persona, entre los que se pueden encontrar el territorio, el tipo de discapacidad, el hecho victimizante, las redes de apoyo con las que cuenta cada persona, entre otros.

Ni la categoría de víctima, ni la categoría de personas con discapacidad, ni la categoría de víctima con discapacidad necesariamente definen identidades consolidadas que poseen un contenido esencial unívoco.

● **Identidad y temporalidad**

Uno de los factores que más incidencia tiene en la construcción de la identidad de las víctimas con discapacidad, por ejemplo, es el momento en el que se adquiere la discapacidad. No se perciben de la misma forma las personas que tenían una discapacidad antes de ser impactadas por el conflicto armado, que las personas que adquieren la discapacidad como consecuencia de un hecho victimizante. La identidad como víctima, o como persona con discapacidad, o como ambas categorías, se construye en momentos y por razones distintas, muchas veces según este criterio temporal.

Adquirir la discapacidad como consecuencia de un hecho victimizante muchas veces implica la reticencia de la víctima a asumir la discapacidad como algo positivo. En ese sentido, no se ve como una diversidad funcional sino como el recuerdo constante de un episodio que nunca debió acontecer. El 26 de abril de 2017, en el lanzamiento del Informe de Memoria Histórica “La Guerra Escondida”, Lucas Correa, líder de incidencia en la Fundación Saldarriaga Concha para entonces, hizo un llamado a entender la intersección entre discapacidad y conflicto armado de manera crítica, especialmente en situaciones en que la discapacidad fue empleada como arma de guerra. Según Correa, la idea de la discapacidad como arma de guerra no es compatible con el enfoque social con el que actualmente se entiende la discapacidad: en la guerra la discapacidad ha sido entendida en sus acepciones más negativas y perversas. No basta entonces entender la discapacidad como una manifestación de la diversidad humana, cuando esa situación de vida fue causada por las formas más absurdas de la guerra. Tampoco basta calificar a las víctimas como héroes que desfilan en sillas de ruedas o con muletas. Esa calificación es una categoría impuesta por los demás que en el fondo no los representa⁸.

⁸ Palabras de Lucas Correa, entonces Líder de incidencia de la Fundación Saldarriaga Concha en el lanzamiento del Informe de Memoria Histórica “La Guerra Escondida”, 26 de abril de 2017.

● El papel de las categorías jurídicas en la identidad

El momento en que se adquiere la discapacidad es uno de los múltiples factores que inciden en la forma como las personas con discapacidad construyen su identidad. Esto evidencia que unificar la construcción de identidad es una labor compleja, no necesariamente acertada e incluso peligrosa para el reconocimiento de distintos grupos poblacionales cuya identidad podría desconocerse en ese proceso de unificación. Sin embargo, en un país históricamente marcado por el conflicto armado como Colombia, resulta fundamental –tanto en términos jurídicos como políticos– la creación de categorías legales que sean lo suficientemente amplias como para reconocer a las víctimas con discapacidad y reconocer también sus derechos y necesidades. Esta creación de categorías muchas veces implica que se confunde el marco jurídico con el marco identitario, teniendo como resultado que, de manera excepcional, los marcos legales se construyan a partir de la identidad de los sujetos o que, por el contrario, los distintos sujetos y grupos sociales queden condicionados a asumir una identidad que se les asigna desde lo jurídico, con todas las implicaciones que esto conlleva⁹.

A partir de lo anterior, queda claro que no es acertado afirmar que el derecho construye la identidad de las víctimas con discapacidad. Especialmente porque, si bien el derecho puede llegar a ser uno de los factores que inciden en la construcción de identidad, hay muchos otros factores que terminan invisibilizándose al asignar categorías únicamente desde lo jurídico. En la mayoría de casos, el derecho entra a reconocer y regular identidades que ya estaban constituidas. De cualquier forma, es importante tener en cuenta que el derecho sí puede terminar proporcionando y definiendo unas plantillas narrativas, relatos guía o formatos preestablecidos que condicionan la forma como las personas con discapacidad se perciben a ellas mismas, perciben a los demás y perciben al Estado. Finalmente, este último se encarga de delimitar esas plantillas, usualmente desde la carga de discriminación que históricamente se les ha asignado a las personas con discapacidad. Más adelante se profundizará sobre cómo las medidas dispuestas por el Estado para las víctimas con discapacidad pueden ser reflejo de una discriminación estructural, pero lo que debe quedar claro desde una perspectiva general es que el acto de nombrar y calificar jurídicamente es clave en los procesos de subjetivación política que parten, se alimentan y se configuran con las apropiaciones y resignificaciones de la noción de víctima¹⁰ y de persona con discapacidad. En otras palabras, las categorías asignadas desde lo jurídico están muy ligadas a la construcción de identidad porque, si bien en el caso de las víctimas con discapacidad el derecho no construye esa identidad, sí propone una lectura que las personas están condicionadas a asumir si quieren acceder a derechos que sólo puede garantizar el Estado.

9 Juan Villa Gómez, «Por los caminos de la memoria... La construcción social de la identidad de víctima. By the ways of memory ... The social construction of victim identity», (2016).

10 Delgado Barón, «Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras».

En el caso colombiano, para muchas personas, asumir la condición de víctima se torna en una vía para la incorporación de la ciudadanía o de su derecho a ejercerla, a través de su reconocimiento estatal como sujeto de atención¹¹. Sin embargo, como lo plantea Juan Pablo Villa en su investigación sobre la construcción social de la identidad de las víctimas, históricamente el Estado ha desarrollado un marco legal en el que se desarticulan algunas de las posibilidades de resiliencia y de resistencia de las víctimas, e incluso se ha desarrollado un marco conceptual en el que constantemente se pone a las víctimas en un estado de dependencia. Desde una lógica asistencial, se mantiene en una permanente promesa a las personas, en la que deben acatar procesos y dinámicas propias de las instituciones estatales si quieren acceder a indemnizaciones, ayudas humanitarias y auxilios para vivienda, entre otros procesos¹².



En el caso específico de las personas con discapacidad en el conflicto, que la plantilla narrativa se produzca en el plano de lo legal termina por imponer a la víctima un lugar de vulneración en el que tanto su condición de víctima como su discapacidad, y las dinámicas propias que surgen al pertenecer a ambas categorías, al mismo tiempo, son una carga. Pese a que la perspectiva sobre discapacidad ha cambiado desde la incorporación de la CDPD en el ordenamiento jurídico colombiano y ahora se entiende a las personas con discapacidad desde el modelo social¹³ como sujetos de derechos, las víctimas con discapacidad no se sienten representadas por las identidades que se crean a partir de estos formatos preestablecidos. Esto se debe a que esas categorías legales ya establecidas tienden a limitar su agencia, invisibilizándolos en vez de ser espacios de empoderamiento y ejercicio de la ciudadanía en condiciones de igualdad, lo cual se evidencia en el diseño e implementación de los enfoques diferenciales en políticas de atención a víctimas.

11 Guglielmucci, «El concepto de víctima en el campo de los derechos humanos».

12 Juan Villa Gómez, «Por los caminos de la memoria... La construcción social de la identidad de víctima. By the ways of memory ... The social construction of victim identity»

13 En palabras de Agustina Palacios, "Los presupuestos fundamentales del modelo social son dos. En primer lugar, se alega que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas ni científicas, sino sociales o al menos, preponderantemente sociales. Según los defensores de este modelo, no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social. En cuanto al segundo presupuesto —que se refiere a la utilidad para la comunidad— se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, o que, al menos, la contribución será en la misma medida que el resto de personas —sin discapacidad—. De este modo, partiendo de la premisa de que toda vida humana es igualmente digna, desde el modelo social se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia". Agustina Palacios y Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad* (Madrid: Cinca, 2008).

Esto ocurre porque esos formatos preestablecidos trascienden lo que textualmente se dispone en los marcos normativos de atención a víctimas, que usualmente reconocen la necesidad de incorporar un enfoque diferencial de discapacidad. En el caso de las víctimas con discapacidad, el relato guía que permea su identidad se construye desde el diseño, pero también desde la implementación de políticas de atención orientadas específicamente a esta población. Particularmente en la Ley de Víctimas¹⁴ se dispone que la atención a víctimas debe darse con un enfoque diferencial de discapacidad. Sin embargo, en el plano de la implementación de la ley, las entidades encargadas encuentran que las políticas específicas

Las categorías asignadas desde lo jurídico están muy ligadas a la construcción de identidad porque, si bien en el caso de las víctimas con discapacidad el derecho no construye esa identidad, sí propone una lectura que las personas están condicionadas a asumir si quieren acceder a derechos que sólo puede garantizar el Estado.

de materialización de la ley no se pensaron con un enfoque de discapacidad desde el momento de su diseño –pese a que el enfoque diferencial sí se contempla en la Ley de Víctimas–, de manera que resulta mucho más complejo y revictimizante incorporar el enfoque de discapacidad que construir la medida con una perspectiva de discapacidad¹⁵.

Existen múltiples intentos, por ejemplo desde la implementación de la Ley de Víctimas por incorporar el enfoque de discapacidad de manera transversal a todas las medidas de atención y reparación a víctimas. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) desarrolló entre 2013 y 2014 una serie de lineamientos para incorporar el enfoque en donde se reconocía la discapacidad desde un modelo social como una diversidad funcional que, al enfrentarse con la sociedad, encontraba barreras que implicaban la exclusión en el ejercicio de los derechos de las víctimas¹⁶.

14 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011. «Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones». (10 de junio de 2011) Diario oficial: 48.096.

15 Lucas Correa Montoya (miembro del equipo que implementó el enfoque diferencial de discapacidad en la UARIV) entrevistado por Daniela Gómez y Juliana Bustamante el 20 de abril de 2020. Paula Gaviria Betancur (Directora de la UARIV de 2011 a 2016) entrevistada por Daniela Gómez, Valentina Niño y Juliana Bustamante el 27 de mayo de 2020.

16 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, «Víctimas del conflicto armado con discapacidad. Grupos de personas con Habilidades y Capacidades Diversas (Personas con Discapacidades)», (2014). Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartilladiscapacidad2014.pdf>.

El caso de la Ley de Víctimas muestra bien que, pese a que existe un marco legal que reconoce que la atención a víctimas debe tener perspectiva de discapacidad y pese a que es posible dar cuenta de esfuerzos institucionales de entidades como la UARIV por incorporar el enfoque —como se evidenciará en el desarrollo histórico de la discapacidad en el conflicto— el marco legal de atención a las víctimas con discapacidad crea unas categorías que tienen incidencia en la construcción de identidad de las personas con discapacidad en el marco del conflicto, pues la percepción que se tiene en el Estado de las víctimas con discapacidad se manifiesta en este tipo de regulaciones en el papel y en su implementación. En el caso de la UARIV, pese

*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.*

a todas las dificultades en la ejecución, se entendió la discapacidad desde el modelo social y esto implicó la orientación de las medidas institucionales a brindar la atención adecuada a las personas con discapacidad, en vez de buscar simplemente rehabilitarlas. Este apoyo del Estado, por lo menos en teoría, implica un empoderamiento y una apropiación del concepto de discapacidad. Sin embargo, la indebida ejecución puede implicar entender la discapacidad como algo negativo, pues además de ser víctima, por su discapacidad, la persona tiene que incurrir en un doble esfuerzo para exigirle al Estado la materialización de sus derechos. En otras palabras, el desarrollo del enfoque diferencial en la UARIV es un ejemplo que permite entender cómo 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.

La Ley de Víctimas es uno de los primeros esfuerzos reales por incorporar la perspectiva de discapacidad desde el modelo social en un marco normativo orientado a la atención de víctimas del conflicto armado. Antes de eso, y del Auto 006 de 2009 de la Corte Constitucional que dispuso una serie de medidas para víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad, los marcos normativos orientados a víctimas se pensaban desde una perspectiva médica asisten-

cialista que ni siquiera incluía en su diseño a personas con discapacidad, como se evidencia en el recuento histórico. Según lo dicho hasta ahora, cabe preguntarse cómo la construcción de identidad de las víctimas también se ve permeada por la forma en la que legalmente se entiende, y se ha entendido, la discapacidad tanto en el marco del conflicto armado como fuera de él.

Es inevitable que los relatos guía que inciden en la forma cómo se identifican las personas con discapacidad víctimas del conflicto se construyan desde el derecho. Máxime si se tiene en cuenta que el reconocimiento legal tanto de las personas con discapacidad como de las víctimas del conflicto siempre ha estado ligado a la forma como ambas poblaciones se perciben a sí mismas y ha permitido que se pongan sus agendas sobre la mesa. El movimiento por los derechos de las personas con discapacidad, que se materializó en la CDPD, implicó un cambio de paradigma en el que las personas se apropiaron de su discapacidad y empezaron a exigir su participación y su inclusión, lo que después haría posible que se incluyeran enfoques diferenciales en los que se pensarán específicamente sus necesidades, entre otras cosas.

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

Además del relato que se construye desde lo jurídico y que se relaciona también con la colectividad, hay múltiples factores que inciden en la forma como las víctimas se identifican. La percepción acerca de la discapacidad es otro de ellos. Es común que las víctimas prefieran no identificarse como personas con discapacidad por la connotación negativa que ha sido atribuida históricamente a la discapacidad desde el modelo de prescindencia o el modelo médico; en otros casos, la construcción de identidad desde la discapacidad tiene que ver con la percepción que se tiene específicamente del modelo social.

Como se indicó arriba, cuando la discapacidad surge como consecuencia del hecho victimizante –como pasa por ejemplo en casos de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)– las personas víctimas

La construcción de identidad es un proceso que no se puede unificar, porque 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.

que conocen el modelo social se niegan a identificarse como personas con discapacidad justamente porque consideran que, en sus casos, no es posible ver la discapacidad como una diversidad funcional que se enfrenta a una serie de barreras impuestas por la sociedad. Ver la discapacidad desde esa perspectiva, para ellos, implica invisibilizar que sus casos son consecuencia de un hecho victimizante que nunca debió haber ocurrido.

Otra de las razones por las que las víctimas no se identifican como persona con discapacidad es porque entienden este concepto desde el modelo social y no consideran que existan barreras que requieran medidas especiales para garantizarles condiciones de igualdad en el goce efectivo de sus derechos. Es decir, al tener todas sus necesidades cubiertas, no se sienten en una situación de desventaja provocada por barreras sociales y, en ese sentido, no consideran que tienen una discapacidad. Esta última percepción responde más a un caso aislado que a una respuesta común de las personas entrevistadas para la construcción del informe¹⁷.

Todas las categorías propuestas hasta ahora, constituyen apenas un acercamiento general a la reflexión sobre cómo la construcción de identidad es un proceso que no se puede unificar, incluso si se plantea desde una categoría tan amplia como personas con discapacidad víctimas del conflicto armado. Esto, porque 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

Este ejercicio de análisis de construcción de identidad no puede ignorar que las plantillas narrativas a través de las cuales se percibe la identidad están permeadas por las cargas históricamente impuestas a las personas con discapacidad. Es en ese sentido que se hace necesario profundizar en el concepto de discriminación, en las personas con discapacidad como población históricamente discriminada y en cómo las medidas dispuestas por el Estado para personas con discapacidad —tanto en el marco del conflicto como fuera de él— también se ven permeadas por una discriminación estructural.

17 Esta persona pidió que no se revelara su identidad.



• El concepto de discriminación

De acuerdo con Rodríguez Zepeda¹⁸, la discriminación comporta el establecimiento de relaciones interpersonales asimétricas en las que, de manera predeterminada, se asigna un rol superior y uno inferior a determinados sujetos. Ese establecimiento de jerarquías se da sobre la base del rechazo de características o rasgos de los sujetos que a la postre se ven discriminados por parte del sector mayoritario y/o hegemónico de la sociedad. Zepeda advierte que el elemento clave de la discriminación es que implica tratar al otro como inferior por ser diferente y que ese trato se apoya en prejuicios negativos y estigmas.

La discriminación se desarrolla respecto de categorías sociales, por lo que son los individuos que se identifican con relación a esas categorías quienes reciben un trato desfavorable y son los prejuicios sociales y culturales los que aúpan el trato discriminatorio¹⁹. Bokser comparte también la idea de que la diferenciación entre grupos sociales en sí misma no equivale a discriminación. Esta última se constituye siempre que la diferenciación conlleve un relacionamiento desde el desprecio, límite o niegue derechos y excluya a determinados sujetos del mundo social²⁰.

18 Jesús Rodríguez Zepeda. «Un marco teórico para la discriminación» Colección Estudios Nro. 2 (Consejo Nacional para la Prevención y Eliminación de la Discriminación (CONAPRED), México D.F, 2006). Disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/marco%20teorico%20para%20la%20discriminacion-Ax.pdf

19 Judit Bokser, «Reflexiones sobre un 'fenómeno difuso' a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (2007) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42120005>

20 Al respecto, ver Antonio Jimenez Lara y Agustín Huete García, «La discriminación por motivos de discapacidad. Análisis de las respuestas recibidas al Cuestionario sobre Discriminación por Motivos de Discapacidad promovido por CERMI estatal». (2003) Disponible en: <http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3855/La%20discriminaci%c3%b3n%20por%20motivos%20de%20discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031234689028043>

Como lo señala Giménez²¹, la discriminación está estrechamente ligada a la identidad pues los prejuicios negativos, los estigmas que se erigen respecto de determinados rasgos o atributos de los sujetos se dan con frecuencia en relación a la identificación de una diferencia identitaria. La raza, el género, la orientación sexual, el origen nacional o la discapacidad están atravesadas, como se expresó con anterioridad, por razones identitarias. Así las cosas, la discriminación construye sistemas de relacionamiento social en los que a determinados grupos de personas que se identifican de alguna manera o que cuentan con ciertos atributos o características no hegemónicas, se las trata como inferiores.

Ese trato del otro como inferior naturalmente comporta un daño y una serie de consecuencias negativas, empezando porque tiende a limitar los derechos y las oportunidades de quien es discriminado²². En línea con ello, es posible entender la discriminación como un fenómeno de carácter contextual. Así las cosas, el punto clave para comprender e identificar prácticas discriminatorias es que no solo establecen diferencias de trato entre unas personas y otras por sus características de identidades, sino que quienes desde concepciones hegemónicas tratan a otros como inferiores en últimas ejercen un poder que limita o niega los derechos y oportunidades en el mundo social de las personas consideradas como diferentes y sujetas de rechazo precisamente por el hecho de detentar estas identidades o características que son mal vistas por el orden social predominante.

Así las cosas, es preciso recalcar ciertas características centrales que determinan la discriminación. En primer lugar, la discriminación es una conducta contextual e histórica por tener un sustento cultural y social. Esto implica que las razones por las que se discrimina, o las características e identidades que el estatus social hegemónico rechaza, no siempre -ni en todos los grupos sociales ni en todos los momentos históricos- son las mismas. Segundo, el rechazo y exclusión asociada a la práctica discriminatoria no se da en sí misma en respuesta a acciones del grupo o individuo discriminado, sino que se apoya en prejuicios sociales negativos y por lo general predeterminados respecto de las características e identidades de quien es discriminado. Finalmente, las prácticas discriminatorias conllevan inequívocamente al establecimiento de jerarquías que implican negar o limitar derechos y oportunidades para ciertos sectores o individuos de la sociedad²³.

21 Gilberto Giménez, «Las diferentes formas de discriminación desde la perspectiva de la lucha por el reconocimiento social» *Manuscrito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*. (2006) Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/5259/1/03gimenez.pdf>

22 Jesús Rodríguez Zepeda, «Un marco teórico para la discriminación».

23 Ibid.

Por lo general, las prácticas discriminatorias se identifican con ocasión de actos individuales. Sin embargo, el contenido discriminador de las mismas se explica en estereotipos, prácticas y estructuras de poder que atraviesan el mundo social. Por ende, el alcance de los actos individuales que comportan discriminación trasciende la relación individual de discriminador-discriminado, siendo a la vez insumo y reflejo de un sistema asimétrico de poder. La discriminación, entonces, no empieza ni termina con un acto particular y sus efectos van más allá, pues más amplios son también sus orígenes. En palabras de Bokser, es preciso identificarla en sus manifestaciones particulares y en actos concretos sin perder de vista que hace parte de un proceso social que afecta la experiencia vital y cotidiana de los sujetos en todas sus dimensiones (económica, productiva, política, cultural, etc.).

En atención a lo anterior, la discriminación es un fenómeno estructural toda vez que se inscribe en las relaciones, instituciones, andamiaje y en el tejido social en su conjunto²⁴. Es un fenómeno que se apoya en prácticas y concepciones colectivas y en las interacciones sociales e institucionales asociadas a esas prácticas y creencias sociales. Las manifestaciones particulares de discriminación responden a, y a la vez alimentan, escenarios de segregación y exclusión social. Aunado a lo anterior, Bokser advierte que no pocas veces la discriminación se promueve de forma velada, lo que puede llevar a que sea un fenómeno no solo normalizado sino imperceptible tanto para quienes discriminan como para quienes sufren la discriminación. Por ende, la vulneración de derechos, las restricciones para su goce efectivo, la exclusión so-

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.

cial, la desigualdad y la disminución de la calidad de vida a la que se ven sometidas poblaciones y/o individuos discriminados no se explica por cuenta de determinados episodios aislados de carácter temporal. Tiene que ver con la existencia de una serie de relaciones de poder que residen y abarcan el colectivo social y que ocurren y se retroalimentan permanentemente y es en ese sentido que debe entenderse la discriminación de personas con discapacidad.

• **Discriminación histórica de personas con discapacidad**

Históricamente la discriminación que han sufrido las personas con discapacidad no se explica suficientemente desde los actos de violencia, rechazo o exclusión promovidas por unas

24 Ibid.



cuantas personas, sino que se anida en concepciones mayoritarias sobre la discapacidad. La discriminación en razón de la discapacidad, es un fenómeno de carácter estructural. En muchos casos esas concepciones delimitan el tipo de relaciones y la manera en que las personas sin discapacidad se aproximan a las personas con discapacidad. Sin un aparato social que estructuralmente abrace una serie de concepciones discriminatorias, esta difícilmente se concretaría. A su vez, la exclusión social de las personas con discapacidad es tan generalizada precisamente porque la discriminación que la origina es de carácter estructural, no individual o particular.

Según Aurora Vergara, existe una tendencia a entretejer las relaciones sociales desde la diferencia²⁵. Esto implica que se identifican las similitudes que se tienen

con quienes son cercanos y a quienes no lo son, se les define desde la diferencia y se les identifica como "otros", y para nombrar lo diferente, los seres humanos tienden a recurrir a prejuicios. El riesgo de esa construcción del otro apoyada en el prejuicio radica en que tiende a excluir la diferencia y negar la diversidad. El resultado de esto es que se "vacía de contenido al otro y se reduce su existencia al prejuicio que se tiene de aquel sujeto al que se considera como diferente"²⁶.

Es así como, 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 del otro desde la diferencia y mayoritariamente 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.

25 Vergara, Aurora, «Cuerpos y territorios vaciados ¿En qué consiste el paradigma de la diferencia? ¿Cómo pensamos la diferencia?». CS. No. 13 (Universidad ICESI, 2014). 338-360. Disponible en: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1830/2358

26 Ibid. Es preciso aclarar que, pese a que la autora plantea este fenómeno con relación al racismo, los efectos descritos pueden predicarse también de la discriminación contra las personas con discapacidad.

• Capacitismo como manifestación de discriminación

El *capacitismo* es un ejemplo que puede ilustrar la forma en que la concepción del otro desde el prejuicio configura escenarios de discriminación contra las personas con discapacidad. Conviene en este punto precisar los alcances del concepto de capacitismo. Éste hace referencia a prácticas discriminatorias contra cuerpos que no corresponden con las concepciones hegemónicas de “normalidad”²⁷. Esa discriminación ocurre con la creación, difusión y consolidación de estereotipos negativos por parte de la sociedad que además devienen en prácticas de exclusión de las personas cuyas corporalidades son negadas como normales. Algunos ejemplos desde el lenguaje del capacitismo es el uso de términos como discapacitado, minusválido, inválido, incapaz -entre muchas otras expresiones que denotan estereotipos negativos- para referirse a personas cuyos cuerpos, como se dijo previamente, no se ajustan a lo que mayoritariamente se considera bello, funcional, productivo o completo. En el fondo, el uso de esos términos para identificar al otro y para describirlo generan rechazo y discriminación.

Autores como Jiménez y Huete²⁸ advierten que en gran medida 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.

Durante mucho tiempo, la diversidad funcional fue (y en algunos casos sigue siendo) considerada, de manera general, como una enfermedad y se hizo común la reclusión de personas con discapacidad en centros de tratamiento médico-psiquiátrico para mantenerlas separadas de la sociedad mientras eran curadas. Cuando no daban lugar a prácticas de internación de personas con discapacidad —muchas veces sin tener en cuenta su voluntad— en instituciones médicas, se promovía una relación entre personas con discapacidad y sin discapacidad basada en la misericordia y el asistencialismo que sigue vigente hasta hoy. En ese tipo de relaciones se percibe con frecuencia el uso de apodos, la reproducción de chistes que recrean a la persona con discapacidad como inferior, o incluso el uso de expresiones equívocamente consideradas cariñosas.

27 Jhonatthan Maldonado Ramírez, «Sentir la discapacidad en tiempos neoliberales: optimismo cruel y fracaso», Nómadas, 2020.

28 Antonio Jimenez Lara y Agustín Huete García, «La discriminación por motivos de discapacidad. Análisis de las respuestas recibidas al Cuestionario sobre Discriminación por Motivos de Discapacidad promovido por CERMI estatal». (2003) Disponible en: <http://riberdis.cedd.net/bitstream/handle/11181/3855/La%20discriminaci%c3%b3n%20por%20motivos%20de%20discapacidad.pdf?sequence=1&rd=0031234689028043>

Ambas prácticas discriminatorias, fundadas en modelos distintos al social, han favorecido que las personas con discapacidad sean infantilizadas y vistas como sujetos de lástima y no de derechos. Esa infantilización responde a un imaginario colectivo, a una concepción estructural y excluyente de lo diferente y no es el resultado de acciones aisladas y temporales ejercidas por unas cuantas personas. Es el resultado de un sistema de poder y de valores asimétrico, transversal a la sociedad y presente en todas las esferas de la vida social.

Esa manifestación aparentemente compasiva y protectora de la discapacidad tiende a ocultar el riesgo concomitante de exclusión y rechazo. En tanto no se da necesariamente amparada en un discurso de odio (como por ejemplo la xenofobia o la homofobia), se puede creer erróneamente que las personas con discapacidad no son excluidas con estas prácticas.

La infantilización responde a un imaginario colectivo, a una concepción estructural y excluyente de lo diferente y no es el resultado de acciones aisladas y temporales ejercidas por unas cuantas personas.

Es el resultado de un sistema de poder y de valores asimétrico, transversal a la sociedad y presente en todas las esferas de la vida social.

• **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. Las barreras pueden ser de orden físico, comunicativas, actitudinales y/o socioeconómicas y, por lo general, están enquistadas en la cotidianidad de la vida social, tanto en los espacios públicos como en los privados.

Además, las barreras a las que en este punto se hace referencia resultan de esa percepción y validación colectiva de la discapacidad –y de los sujetos con discapacidad– como algo que se margina, se separa por ser distinto. Por lo general, las barreras actitudinales, es decir, los imaginarios peyorativos sobre la discapacidad, se traducen luego en barreras de acceso físico, social, comunicativas y de nuevo actitudinal, a servicios y derechos. En conjunto e individualmente consideradas, las barreras suponen una amenaza permanente para

el goce efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad pues éstas pueden manifestarse en todos los espacios vitales por los que transita una persona y en todos los momentos. Tienen entonces un efecto opresivo sobre la vida cotidiana pero también en una perspectiva vital de larga duración, pues afectan el acceso a posibilidades y al desarrollo autónomo de las aspiraciones de personas con discapacidad.

Es así como puede afirmarse que la discriminación reside en la forma en que opera la sociedad y en la existencia de un sistema de opresiones que afectan negativamente a las personas con discapacidad. La apuesta del modelo social es sobre todo una invitación a la acción, con perspectiva transformadora y una estrategia contra la discriminación. Por supuesto, a pesar del avance del modelo social, las prácticas discriminatorias antes descritas aún se siguen presentando.

• **Discriminación como fenómeno dinámico**

El reconocimiento de la discriminación implica asumirlo como un fenómeno que evoluciona de acuerdo con las transformaciones económicas, políticas y sociales de la estructura social específica. De la misma manera, las manifestaciones de exclusión social pueden verse modificadas con el tiempo. Ello implica que las formas de discriminación y exclusión pueden verse relevadas por otras y/o que la forma en que se manifiestan simplemente pueden cambiar en ciertos aspectos.

Por ejemplo, hasta hace poco más de un año legalmente en Colombia se negaba la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Ese estándar legal que limitaba la autonomía, libertad y otra serie de derechos de las personas con discapacidad, implicaba que a través del derecho y las formas legales se instalaban prejuicios capacitistas que comportaban estructuras discriminatorias contra esta población. Si bien la Ley 1996 de 2019 propuso transformar esa situación y reconoció, al menos formalmente, la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mayores de edad, hasta el momento es palpable que en multiplicidad de escenarios de interacción social en los que las personas con discapacidad deberían estar en posibilidad de ejercer su capacidad jurídica, se enfrentan a barreras que aún les impiden el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. Esto refleja que, si bien el terrero del derecho fue el escenario en que ocurrió una transformación formal sobre los límites de operación de ciertas prácticas discriminatorias, éstas no han sido abolidas pues las barreras actitudinales siguen siendo particularmente poderosas, impidiendo el desmonte de prácticas sociales discriminatorias paradigmáticas.

Otro ejemplo de la discriminación como sistema dinámico en el caso de las personas con discapacidad es el terreno de la reparación para las víctimas del conflicto armado. En los años 90 y durante la primera parte de la primera década del milenio, el reconocimiento de las personas con discapacidad como víctimas del conflicto armado interno en Colombia era sumamente pre-

cario. Progresivamente y al tiempo de transformaciones en el reconocimiento de derechos de las víctimas del conflicto y de la incidencia del modelo social de la discapacidad, se fue reconociendo institucionalmente a las personas con discapacidad como víctimas del conflicto. Sin embargo, en algunos procesos de atención y reparación se desconoce o se rehúye la necesidad de desarrollar procesos diferenciales para personas con discapacidad de manera que sea posible vencer las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad en su interacción con las instituciones estatales. Si bien esto refleja que las transformaciones políticas y jurídicas pueden variar y esa variación puede modificar también ciertas prácticas discriminatorias, esto no obsta para que la discriminación y exclusión muten y pervivan en otras prácticas y escenarios.

En suma estos ejemplos reflejan que, si bien ha habido avances formales que han permitido superar y reducir escenarios discriminatorios, la discriminación integralmente considerada, lejos de haber desaparecido, ha mutado y encontrado resonancia para perpetuarse e incluso reducir la eficacia de los cambios legales alcanzados. A esto hay que sumarle también que el ejercicio institucional de la discriminación, por lo general, tiene un mayor alcance y, por ende, sus efectos pueden ser más perjudiciales. La institucionalización de la discriminación normaliza estas prácticas, reproduciendo y legitimando cánones discriminatorios.

Es este punto conviene aclarar que no es lo mismo el ejercicio institucional de la discriminación y la institucionalización de la misma. Lo primero se refiere a escenarios en los que las instituciones, sean públicas o privadas, incurren en prácticas discriminatorias. Por ejemplo el sistema de transporte público que no adecúa su infraestructura para que las personas con discapacidades físicas puedan acceder al servicio. La institucionalización de la discriminación, por otra parte, tiene que ver con la normalización de la discriminación en las relaciones y sistemas sociales. Se debe resaltar que la manifestación de la discriminación de las personas con discapacidad se configura y solidifica con apoyo de dispositivos de poder como el lenguaje, el derecho, los medios de comunicación y las políticas públicas, entre otras. Así, la figura de la *interdicción* fue por mucho tiempo manifestación jurídica del paradigma que consideraba que las personas con discapacidad no eran capaces de tomar decisiones por sí mismos.

Si bien ha habido avances formales que han permitido superar y reducir escenarios discriminatorios, la discriminación integralmente considerada, lejos de haber desaparecido, ha mutado y encontrado resonancia para perpetuarse e incluso reducir la eficacia de los cambios legales alcanzados.

En atención a lo anterior, 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. Esta consideración es relevante pues, por medio de la discriminación indirecta, se limita el acceso a capital social y cultural de las personas con discapacidad. Tal como lo describe Saez Lara, la idea general al referirse a la discriminación indirecta es 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. Así las cosas, la autora resalta que 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**

En el contexto del conflicto armado colombiano la lucha contra la discriminación de víctimas con discapacidad ha sido parte central de su agenda y preocupaciones, es-

pecialmente en el escenario procesos de atención y reparación a las víctimas. Allí han sido centrales los esfuerzos y también las dificultades al intentar alcanzar y adoptar enfoques diferenciales, acciones afirmativas y políticas que reconozcan las cargas desproporcionadas que el conflicto acarrea para las personas con discapacidad, la existencia de discriminación estructural, de fenómenos de opresión y de desigualdad que atraviesa la experiencia vital de las víctimas del conflicto armado con discapacidad.

Si bien es cierto que en Colombia existen normas anteriores a 1991 que podrían considerarse acciones afirmativas²⁹, estas adquieren notoriedad con la Constitución de 1991, cuyo artículo 13 resalta el deber del Estado de promover medidas a favor de los grupos discriminados o marginados. La Corte Constitucional ha sido enfática en recalcar que la respuesta estatal a las víctimas debe articularse en torno a acciones afirmativas que garanticen la promoción de igualdad y la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, especialmente en temas de desplazamiento forzado. Según esta corporación "la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como niños, adultos mayores o personas discapacitadas"³⁰.

Los escenarios de atención y reparación a las víctimas y en general los contextos transicionales procuran, para no incurrir en discriminación indirecta, adoptar acciones afirmativas, enfoques diferenciales y priorizar la atención de las personas con discapacidad. Estas medidas, especialmente los enfoques, además, 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, como se evidenció en el tema de construcción de identidad, no implica en sí misma que las medidas dejen de manifestar prácticas discriminatorias estructurales.

A su vez, en el escenario del conflicto y de las víctimas con discapacidad, el reconocimiento de una estructura de discriminación debería tener como consecuencia la adopción de medidas con vocación verdaderamente transformadora. Ello implica, también de cara a evitar la discriminación indirecta, que las políticas referentes a víctimas con discapacidad deberían adoptar medidas que no solo pretendan restituir al estado previo a la afectación sino transformar ese contexto bajo la premisa que en sí mismo ese estado de cosas -por lo menos en los casos en los que la discapacidad es previa al hecho victimizante- era discriminatorio y debe ser reevaluado.

Finalmente, como rescata Rodríguez Zepeda, las garantías constitucionales y los desarrollos normativos del derecho internacional y nacional que prevén especial protección y trato especial para los grupos e individuos discriminados lo que en últimas reflejan es el compromiso estatal por impedir la negación de derechos a personas y poblaciones por detentar

29 Se entiende por acciones afirmativas las medidas de carácter temporal que buscan asegurar la igualdad de oportunidades, a través de un trato preferencial a los miembros de un grupo que ha experimentado situaciones de discriminación y marginalidad que pueden persistir en el futuro, y que los coloca en una situación de desventaja frente al resto de la sociedad. Magdalena León y Jimena Holguín, «La acción afirmativa en la Universidad de los Andes: El caso del programa "Oportunidades para talentos nacionales"», *Revista de Estudios Sociales*, 2004, 57-70.

30 Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. Sentencia T-602 de 2003 (23 de julio de 2003). Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

identidades y/o características contramayoritarias e impedir que sean tratadas como inferiores y que sean excluidas de la sociedad. Sin embargo, como se mencionó previamente, para que esas garantías realmente puedan materializar ese compromiso hace falta que tengan una perspectiva de interseccionalidad y una vocación transformadora

• **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. Tampoco es uniforme la intensidad, manifestación o el alcance de la discriminación a la que pueden estar sometidos los integrantes de un grupo o la totalidad de sujetos que se identifican identitariamente con alguna categoría social. Esto, entre otras por lo que sugieren Giménez y Huete, se debe a que la discriminación también cambia conforme la percepción que tenga el sujeto discriminado respecto del acto de discriminación. Es así como los mecanismos de discriminación no se restringen a un comportamiento uniforme de discriminador - discriminado por lo que la manera en que se percibe la discriminación puede ser diferente dentro de un mismo grupo, aunque todos sus integrantes sean discriminados.

Aunque todas las personas con discapacidad puedan llegar a ser discriminadas en algún punto de sus vidas, la intensidad, manifestación, alcance y percepción de la discriminación puede variar, entre otras de acuerdo a la presencia de interseccionalidades.

Esto implica, por ejemplo, que aunque todas las personas con discapacidad puedan llegar a ser discriminadas en algún punto de sus vidas, la intensidad, manifestación, alcance y percepción de la discriminación puede variar, entre otras de acuerdo a la presencia de interseccionalidades. No es lo mismo ser discriminado como persona con discapacidad si se es un hombre cisgénero, blanco, de clase media, que vive en la capital del país a si se trata de una mujer afro y víctima de desplazamiento forzado en el contexto del conflicto armado interno. Si bien ambas personas pueden ser discriminadas por cuenta de la discapacidad, esta puede verse intersectada con otros factores de discriminación poniendo a la persona en mayor riesgo de ser discriminada y excluida y potenciando los efectos negativos de esa práctica.

Esto se explica, entre otras cosas, porque las experiencias de vida de cada persona son distintas y porque su identidad –como se manifestó previamente– no se divide en compartimentos está-

ticos sino que se construye de forma articulada con otras categorías y factores que la moldean y que, naturalmente, alteran las experiencias de discriminación. La raza, el género, la orientación sexual, la nacionalidad, la opinión política, la edad, la situación socioeconómica, por mencionar solo algunas, juegan un rol determinante para comprender la discriminación a la que una persona puede estar sometida y las posibilidades a su alcance para hacerle frente a la situación. Como consecuencia de lo anterior, es prudente advertir que la categoría víctima del conflicto armado con discapacidad no responde a un grupo homogéneo. Tan solo dentro de quienes se identifican como personas con discapacidad hay diversidad de preocupaciones, intereses y necesidades, pues son también diversos los lugares de enunciación de cada persona, sus coordenadas político-históricas y las formas en que viven y perciben la discriminación. Tener claridad sobre este punto –como se mencionó al hablar de identidad– 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

La interseccionalidad ha sido entendida como la relación entre múltiples dimensiones y ejes de diferencia de las relaciones sociales³¹ —ya sean de carácter económico, político, cultural, psíquico, subjetivo o experiencial— que se dan en un contexto histórico y social específico y que producen efectos complejos, variados y variables sobre las personas. De esta forma, el análisis interseccional es aquel que no ve los ejes de diferencia y los factores sociales como hechos aislados sino que los entiende de forma simultánea. El concepto de interseccionalidad ofrece elementos de reflexión para desarrollar una nueva perspectiva desde la cual abordar las desigualdades sociales y permite complejizar la mirada sobre la producción de desigualdades en contextos específicos, atendiendo a cómo diversos marcadores de diferencia se intersecan produciendo nuevas desigualdades que requieren aproximaciones particulares³².

Algunos autores sugieren que los orígenes teóricos de la interseccionalidad se remontan a la lucha por el sufragio femenino y la lucha contra la esclavitud en Estados Unidos a finales del siglo XIX. En este escenario, empezaron a cobrar relevancia las interrelaciones entre varios ejes de

31 Leslie McCall, «The Complexity of Intersectionality», *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 30, n°3 (2005): 1771–1800, doi:10.1086/426800.

32 Martha Zapata, Andrea Cuenca, e Ismael Puga, «Guía desde un enfoque interseccional. Metodología para el Diseño y Aplicación de Indicadores de Inclusión Social y Equidad en Instituciones de Educación Superior de América Latina». (MISEAL, 2014). Disponible en: https://www.lai.fu-berlin.de/disziplinen/gender_studies/miseal/publicaciones/pub_dateien/GuaDesdeUnEnfoqueInterseccional-MISEAL_F.pdf

diferenciación, especialmente el sexo, la raza y la clase social³³. No obstante, fue hasta la segunda mitad del siglo XX que estas relaciones se analizaron más a fondo, sobre todo en el marco de las luchas de las mujeres negras durante el movimiento por los derechos civiles y la lucha política de activistas chicanas en ese mismo país.

Si bien estos movimientos ya daban cuenta de los cruces entre ejes de diferenciación como el sexo y la raza, el término “interseccionalidad” surgió apenas en el año 1989, acuñado por la abogada y académica Kimberlé Crenshaw, quien se enfoca en teoría crítica de la

raza. Ese año, en su defensa del caso de una mujer negra -dos minorías de las que la misma Crenshaw hace parte- la abogada empleó el término como un marco teórico para exponer aquellos casos en los que se solapan problemas sociales, sometiendo a las personas a múltiples niveles de injusticia social³⁴. De esta forma, la abogada demostró que las mujeres afroamericanas no solamente sufrían los estigmas de la población afroamericana ni los estigmas de ser mujer, sino que este cruce las hace objeto de nuevas formas de discriminación.

Si bien el desarrollo histórico de la interseccionalidad y su uso inicial por parte de Crenshaw estuvieron ligados al cruce entre las luchas feministas y raciales, lo cierto es que la interseccionalidad cubre cualquier relación entre ejes de diferenciación, por lo cual dentro de estos pueden incluirse a las personas con discapacidad, víctimas de discriminación por cuenta del capacitismo, así como a las víctimas del conflicto armado.

La interseccionalidad no implica la mera adición de variables como si se tratase de una operación aritmética, sino que permite pensar contextos de dominación construidos históricamente. En palabras de Grandón, “podría decirse que la interseccionalidad es una herramienta analítica que permite visibilizar la diferenciación de lugares sociales que se crean a partir de las relaciones de poder que cruzan las estructuras sociales”³⁵. El lente interseccional a la hora



33 Avtar Brah y Ann Phoenix. «Ain't I A Woman? Revisiting Intersectionality». *European Journal of Women's Studies* 5, nº3 (2004): 75–86. Disponible en: <https://vc.bridgew.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1543&context=jiws>

34 Kimberlé Crenshaw. «The Urgency of Intersectionality». TedTalk (2016). Disponible en: https://www.ted.com/talks/kimberle_crenshaw_the_urgency_of_intersectionality?language=es

35 Grandón Valenzuela, Débora Ester. 2017. «Terapia Ocupacional, Discapacidad Y género: La Interseccionalidad Como Apertura Hacia Reflexiones Pendientes». *Revista Ocupación Humana* 17 (2), 34-45. <https://doi.org/10.25214/25907816.170>.

de hablar de víctimas del conflicto con discapacidad resulta necesario para entender que esta población no puede integrarse por completo a las luchas preexistentes y separadas de estas condiciones. Se trata de un grupo que no solamente ha sufrido la discriminación y los obstáculos de las personas con discapacidad. Tampoco es un grupo que haya sufrido las mismas aflicciones que el resto de las víctimas del conflicto armado. 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.

En el cruce entre personas con discapacidad y desplazamiento forzado la Corte Constitucional ha señalado que:

“(...) las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser dejadas de lado, se olvida que, a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información, a la participación. En situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada. Muchas personas con discapacidad, por las múltiples barreras y restricciones que enfrentan, ni siquiera tienen la oportunidad de escapar para sobrevivir. Pero incluso, aquéllas que logran hacerlo para garantizar su vida, seguridad e integridad personal, se ven abocadas en un nuevo entorno a un mayor aislamiento y marginación que les hace más difícil recuperarse y recobrar sus medios de subsistencia”³⁶

Las leyes y políticas públicas que se han implementado para superar los obstáculos que impiden que las personas con discapacidad puedan relacionarse y desarrollar sus proyectos de vida en sociedad no están diseñadas para víctimas del conflicto. Si bien Colombia ha avanzado en la consolidación de los derechos de las personas con discapacidad, estos avances no tienen en cuenta las dificultades particulares de las víctimas del conflicto. Un ejemplo de lo anterior es que poco se ha tocado el tema de las personas que adquieren una discapacidad física o psicosocial como consecuencia de hechos victimizantes como la tortura. En consecuencia, las políticas públicas no incluyen acciones pensadas para la reparación de estas personas y los mecanismos de inclusión social no incluyen un factor de vulnerabilidad tan importante como lo es la victimización. Lo mismo sucede con las políticas orientadas a víctimas del conflicto que no logran materializarse desde un enfoque diferencial de discapacidad.

36 Corte Constitucional, Auto 006 de 2009, (26 de enero de 2009). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Los vacíos en materia de derechos en los que caen las víctimas del conflicto con discapacidad ante la ausencia de una categoría que relacione estos dos ejes de diferenciación más allá del papel devuelven este análisis a la cuestión sobre la identidad. La ausencia de reconocimiento termina por invisibilizar las aflicciones que sufren estas personas y las sujetan a reparaciones que no están hechas a la medida de sus necesidades. 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.

En Colombia, los esfuerzos que se han hecho para superar los estigmas hacia las personas con discapacidad y la instauración de los enfoques diferenciales en el plano legal han sido importantes para reconocer la existencia de la población víctima del conflicto con discapacidad. Esta no ha sido una lucha sencilla. Por el contrario, introducir a esta población en una perspectiva institucional ha requerido el compromiso y esfuerzo de numerosas personas, organizaciones y entidades. Sin embargo, estos esfuerzos se han visto coartados por distintos factores, empezando por las dificultades que existen para que quienes pueden eventualmente hacer parte de esta población se identifiquen como parte de ella debido, principalmente, a los estigmas y a la carga simbólica discriminatoria que acarrea, lo que ha hecho evasiva una movilización organizada y también la conformación de un registro poblacional a nivel nacional. Lo anterior lleva a subdimensionar la gravedad del impacto que el conflicto armado ha dejado en la población con discapacidad. Este problema del subregistro en el caso de desplazamiento forzado y discapacidad fue incluso denunciado por las organizaciones sociales locales y reconocido por la Corte Constitucional en los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014³⁷. Por último, el amplio desconocimiento del modelo de la discapacidad, aunado a la discriminación estructural que sufre esta población, ha llevado a obstaculizar la implementación de políticas públicas adecuadas para la reparación de esta población.

*La ausencia de reconocimiento termina
por invisibilizar las aflicciones que sufren estas personas y las sujetan a
reparaciones que no están hechas a la medida de sus necesidades.*

37 Lucas Correa Montoya y María Catalina Castro Martínez, «Discapacidad e inclusión social en Colombia. Informe Alternativo de la Fundación Saldarriaga Concha al Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad» (Bogotá D.C, Colombia: Fundación Saldarriaga Concha, 2016).

Pese a todo lo anterior, los esfuerzos –en su mayoría aislados– de distintas personas, entidades y organizaciones han logrado consolidar un marco jurídico para proteger a las personas con discapacidad en el marco del conflicto y para garantizar que las entidades del Estado respondan adecuadamente a sus necesidades. Este informe pone de presente que cualquier reflexión sobre personas con discapacidad en el marco del conflicto debe darse desde una perspectiva interseccional y debe tener en cuenta los espacios ganados, los obstáculos y los múltiples retos que aún enfrenta esta población, no desde la discapacidad ni desde el conflicto, sino desde las dinámicas propias que se generan para quienes se identifican desde ambas perspectivas. Debe entenderse entonces que la población en cuestión se encuentra en un escenario de yuxtaposición de experiencias de discriminación, que crea una nueva categoría de análisis y, en ese sentido, exige una respuesta particular del Estado, encargado de materializar derechos en igualdad de condiciones.

En el caso colombiano, la propia Corte Constitucional ha adoptado el uso de la interseccionalidad como un paradigma de análisis que examina situaciones en las que convergen tipos de discriminación, generando una intersección o superposición de identidades. La Corte, adicionalmente, aclara que la pertenencia a varios grupos históricamente discriminados no puede entenderse como una suma incremental de factores que aumentan una carga de desigualdad, “sino como una situación que produce experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos, las cuales han de ser analizadas desde un punto de vista cualitativo”³⁸.

El trabajo que se ha hecho por introducir a las personas víctimas del conflicto con discapacidad en la agenda pública ha sido invaluable para evitar que las necesidades de esta población sean ignoradas por el Estado. Esta lucha ha sido un esfuerzo de distintas personas, entidades y organizaciones de la sociedad civil.

La óptica interseccional cobra aquí más relevancia que nunca, pues Crenshaw y sus predecesoras idearon este paradigma conscientes de que, sin marcos que permitan observar las repercusiones de los problemas sociales sobre todos los miembros de un grupo discriminado, muchos de estos caerán en las grietas de los movimientos, abandonados a la invisibilización de sus sufrimientos³⁹.

Después de todo, según Cubillos, esta perspectiva:

“Permite entender cómo las estrategias políticas que sólo se centran en una dimensión de desigualdad marginan de sus agendas a aquellos sujetos y/o grupos cuya situación

38 Corte Constitucional, Sentencia T-141 de 2015 (27 de marzo de 2015). Magistrada Ponente: María Victoria Calle.

39 Crenshaw, «The Urgency of Intersectionality».

de exclusión responde a la imbricación de diversos sistemas de opresión. Dichas estrategias, a la vez, reproducirían y reforzarían aquellos sistemas de poder que actúan articuladamente, al no dar cuenta de la heterogeneidad interna de los grupos sociales”⁴⁰

Es menester traer a colación la razón por la que se habla de interseccionalidad y no de discriminación múltiple. Según la Observación General sobre mujeres y niñas con discapacidad del Comité de la ONU, es importante hacer la distinción porque mientras que la discriminación múltiple hace referencia a situaciones en las que un individuo experimenta dos o más motivos de discriminación, la interseccionalidad se refiere a situaciones en las que varios motivos interactúan al mismo tiempo de forma inseparable⁴¹. En ese sentido resulta fundamental dejar de ver la discapacidad y la condición de víctima –tanto desde la sociedad como desde el diseño e implementación de políticas públicas sobre víctimas del conflicto– como categorías aisladas, pues de lo contrario se corre el riesgo de invisibilizar a las víctimas con discapacidad. En la práctica, si bien es cierto que ese análisis interseccional se manifiesta en los enfoques diferenciales para personas con discapacidad en las medidas de atención y reparación a víctimas, no es suficiente que en el papel se reconozca la necesidad de implementar enfoques diferenciales si este análisis no trasciende a las medidas concretas que materializan esos enfoques.

4

Impacto desproporcionado

Un análisis interseccional hace visible la necesidad de hablar del impacto diferencial del conflicto armado en las víctimas con discapacidad. Es claro que el conflicto armado interno ha dejado a su paso una profunda herida en todas las personas que de alguna forma se han visto involucradas en él. Sin embargo, 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.

En los contextos de conflicto armado, la población civil es la que más se ve afectada por las dinámicas de la violencia pues, en muchas ocasiones, los actores armados las utilizan como parte de su estrategia de guerra, tanto como para debilitar al enemigo como para acumular poder. El profesor Eric Lair explica que los civiles hacen parte de los medios y los objetivos del conflicto, pues

40 Javiera Cubillos Almendra, «La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista», *OXÍMORA Revista Internacional de Ética y Política*, 2015.

41 Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación General núm. 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad», CRPD/C/GC/3. *Organización de las Naciones Unidas*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhnsbHatvuFkZ%2Bt93Y3D%2Baa2oLCHc5Ye5y0yX37Gpo%2FkmBZ11QeKTg7cNEuS%2FzK-c3xGM7PD4P8YrjsNLHbSyyH3%2BpDNGpobvX%2B6Zw74L1Z2GWT>



terminan siendo fuentes de respaldo económico, político, moral y logístico⁴² que resulta ser determinante en el curso de la guerra y, por ello, pueden ser víctimas de homicidios, secuestros, torturas, desplazamientos, entre otros. A lo anterior se suma el hecho de que, para los actores del conflicto, solo hay dos roles posibles: aliados o enemigos. En ese sentido, cuando alguna persona se niega a ayudar a determinado actor, termina siendo señalada como colaboradora u auxiliadora del enemigo⁴³ y por ello puede ser sometida a un hecho victimizante.

Como ya se desarrolló, las personas con discapacidad son una población históricamente enfrentada a situaciones de discriminación estructural, en la que se generan estereotipos que desconocen su diversidad y son vistas como inferiores ante la sociedad. Lo anterior genera que se enfrenten a barreras que resultan siendo un impedimento para que se garanticen sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas. Esta discriminación estructural por la discapacidad, combinada con otros factores de discriminación que pueden generar otras intersecciones en cada caso concreto, hace que las personas con discapacidad se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad.

Según el informe "Disability and armed conflict" expedido en mayo de 2019 por The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 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 otros⁴⁴.

Ahora bien, en el marco del postconflicto, las personas con discapacidad también se enfrentan a ciertas situaciones que agudizan su condición como víctimas, pues en la mayoría de los casos, los sitios de refugio y lugares a los que se ven obligados a trasladarse carecen de las condiciones

42 Eric Lair, «Reflexiones acerca del terror en escenarios de guerra interna», *Revista de Estudios Sociales* 15 (2017): 93.

43 *Ibidem*, 94.

44 The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. «Disability and armed conflict». Academic briefing N.14, 2019, 12.

mínimas que permitan su acceso⁴⁵. Adicionalmente, en los procesos de identificación y registro, suelen no ser tenidas en cuenta, y por lo tanto no se les brindan los servicios esenciales que necesitan, de una forma que tenga en cuenta sus condiciones particulares, ni que garanticen una plena accesibilidad⁴⁶. También, resultan siendo ignoradas en la creación y diseño de políticas públicas para la atención de víctimas, por lo cual las posibilidades de obtener justicia y reparación resulta casi imposible⁴⁷. Es pues, por todo lo anterior, que se considera que los impactos del conflicto armado en la población de las personas con discapacidad, es particularmente desproporcionado, y por ello, deben establecerse medidas diferenciales para su atención.

La discapacidad, dentro de las dinámicas de la violencia, muchas veces fue vista como una forma de transgresión a los estándares de normalidad que los grupos armados habían instaurado en los territorios en los cuales se hacían con el poder. 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. De esta manera, el mensaje que enviaban con el asesinato de personas con discapacidad no solo se traducían en términos territoriales sino también en su capacidad de control sobre los cuerpos de las personas.

Adicionalmente, en entrevista con Vicente Espitia⁴⁸, se explicó que hay una forma particular en la cual los grupos armados se han agenciado el control territorial, y es por medio del control poblacional. Esto implica, que el ejercicio del poder radica en el control de las acciones de los pobladores, pues estas deben estar de acuerdo a los estándares que se imponen con la llegada de los grupos armados. En términos de discapacidad, según Espitia, muchas veces el accionar de grupos armados va directamente encaminado a generar una discapacidad (como es el caso de las minas antipersona), o bien, a aprovecharse de la discapacidad preexistente para su accionar violento. Con respecto a lo último, se han dado casos en los cuales una persona con discapacidad es utilizada como un “arma de guerra” para lesionar al enemigo; bien sea utilizándola como medio de transporte para llegar al objetivo (por ejemplo poniendo cargas explosivas y trasladándola a un lugar cercano al objetivo), o bien, atacándola de forma reiterada para demostrar el poder en la zona.

Ahora bien, uno de los hechos victimizantes en el que se puede ver el impacto diferenciado al que se enfrentan las personas con discapacidad es el desplazamiento forzado. Si bien esta

45 *ibid.*, 13.

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

48 Vicente Espitia (Docente e investigador en estudios culturales, disability studies, procesos de lectura y escritura e inclusión educativa. Asesor de política pública y enfoque diferencia de la Secretaría Distrital de Integración Social y de la Alta consejería para los Derechos de las víctimas, la Paz y la reconciliación) entrevistado por Yinna Figueredo y Juliana Bustamante el 6 de junio de 2020.

problemática en términos generales afecta de forma masiva los derechos fundamentales de todas las personas que lo viven, la población con discapacidad sufre de un impacto mucho mayor, pues su ocurrencia exacerba las estructuras de desigualdad que se encuentran establecidas en las sociedades, lo que implica una agudización de las distintas formas de discriminación, aislamiento, exclusión y, en general, todo tipo de violencias de las cuales son víctimas las personas con discapacidad"⁴⁹.

En el caso colombiano, la Corte Constitucional ha identificado una serie de problemáticas y riesgos específicos a los que se enfrenta la población desplazada con discapacidad:

- i) Discriminación y exclusión por barreras actitudinales*, producto del desconocimiento, prejuicios, estigmas e imaginarios sociales errados acerca de la discapacidad;
- ii) de discriminación y exclusión de los servicios de atención al desplazamiento*, por barreras de acceso al entorno físico y al transporte;
- iii) de discriminación y exclusión por barreras de acceso a la información y a la comunicación;*
- iv) riesgos acentuados por los efectos destructivos del desplazamiento forzado* sobre las estructuras y capacidades familiares;
- v) riesgos agravados por la pérdida de redes sociales y del entorno;*
- vi) mayores obstáculos para el acceso, permanencia y adaptabilidad al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes desplazados con discapacidad;*
- vii) obstáculos agravados para las personas desplazadas con discapacidad*, mayores de 15 años para acceder al sistema educativo o a programas de capacitación laboral **acordes con sus necesidades;**
- viii) mayores obstáculos para la inserción al sistema económico y de acceso a oportunidades laborales y productivas;*
- ix) riesgo acentuado de deterioro en la salud y de disminución de esperanzas de vida* por condiciones inadecuadas de vivienda, nutrición y saneamiento básico, y por la ausencia de una atención integral en salud;
- x) riesgo acentuado de mendicidad;*
- xi) problemas graves de índole psicosocial;*
- xii) dificultades para la construcción de identidad;*
- xiii) obstáculos acentuados para ejercer su derecho a la participación y asociación.⁵⁰*

49 Diana María Parra Romero y Carlos Iván Molina Bulla, «La discapacidad en el marco del conflicto armado» *Cátedra Unesco. Derechos humanos y violencia: Gobierno y gobernanza: Problemas, representaciones y políticas frente a graves violaciones a los derechos humanos* (Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016).

50 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, «Auto 006 de 2009», (26 de enero de 2009). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Ciertas circunstancias como la edad avanzada, la baja escolaridad, la falta de empleo, la pérdida de roles sociales, pérdida de familiares y amigos, las enfermedades crónicas, entre otros, son factores de vulnerabilidad adicionales que incrementan las afectaciones a las que se ven expuestas la población desplazada con discapacidad. Adicionalmente, la intersección de los anteriores con circunstancias como el género, la edad o la pertenencia a determinados grupos étnicos o culturales, hace que continúen aumentando los riesgos y problemáticas enumeradas con anterioridad; por lo tanto, el impacto en las personas con discapacidad resulta siendo especialmente desproporcionado, lo que implica una mayor vulnerabilidad frente a la violación de sus derechos.

Las formas de victimización como la violencia sexual fueron utilizadas como herramientas para corregir los cuerpos que, según los grupos armados, no cumplían con parámetros establecidos en las dinámicas de control territorial. Al momento de llegar a algún territorio, los distintos actores del conflicto se empeñaron en construir “un sentido de comunidad basado en principios morales, sexuales y de género, que favorecieron la dominación territorial y la preservación de su poder”⁵¹. En consecuencia, “personas con sexualidades no normativas, trabajadoras sexuales, personas con discapacidades, hombres con cabello largo y madres que protegieron a sus hijos de ser reclutados, fueron víctimas de castigos correctivos como desnudez forzada, tratos crueles e inhumanos como el empalamiento, la violación correctiva y la violación grupal”⁵².

Este impacto se vio aunado por una hipersexualización de los cuerpos con discapacidad. Dentro de los imaginarios sociales había una idea de que las personas que tenían una discapacidad cognitiva o psicosocial no se daban cuenta de los actos sexuales a los que estaban siendo sometidas y, por lo tanto, aquéllos se consideraban menos graves⁵³. En el informe “La Guerra Escrita en el Cuerpo” del Centro Nacional de Memoria Histórica se expone 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.*

51 Centro Nacional de Memoria Histórica. «La guerra inscrita en el cuerpo», 131.

52 Ibid. 132.

53 Arturo Charria, (Coordinador del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación hasta 2019), entrevistado por Juliana Bustamante el 30 de septiembre de 2020.

algunos miembros del Ejército incluso llegaron a justificar la comisión de actos de violencia sexual en contra de jóvenes con discapacidad bajo ese imaginario⁵⁴. Al igual que lo anterior, se han resaltado también los casos de violencia sexual en mujeres con discapacidad auditiva, quienes además de ser vulnerables a sufrir estos hechos, tienen una barrera comunicativa que limita su acceso a la justicia, pues muchas de las víctimas son personas que viven en zonas rurales y tienen un bajo manejo del lenguaje de señas que es un saber que no llega a muchas zonas remotas de Colombia; esto impide, incluso, que comprendan su calidad de víctimas de este tipo de hechos. Por esta razón, los casos de violencia sexual terminan siendo poco conocidos y en consecuencia, quienes lo sufren, no tengan rutas de acceso a atención con enfoque diferencial⁵⁵.

La Corte Constitucional, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, realizó una evaluación de la situación y de las afectaciones de los derechos fundamentales de mujeres, niñas, adolescentes y adultas mayores víctimas de actos de violencia sexual en el marco del conflicto armado, que se materializó en el Auto 009 de 2015. En esa providencia, la Corte explicó que la población con discapacidad se enfrenta a mayores riesgos de sufrir violencia sexual por parte de actores armados en los territorios en los que ejercen control por factores como: **i)** limitaciones para resistir o repeler físicamente las agresiones; **ii)** dificultad para comprenderlas; **iii)** existencia de barreras para comunicar los hechos o acceder a la justicia y; **iv)** la coacción por medio de la violencia, respaldada por el uso de armas⁵⁶. Todo lo anterior constituye una aproximación general a la violencia sexual como otra de las dinámicas en las que se evidencia que el conflicto armado ha impactado de manera diferencial y desproporcionada a las personas con discapacidad.

En suma, la información presentada en este acápite hace eco a un ejercicio que ha llevado a cabo el Estado, principalmente a través de la Corte Constitucional, y es el reconocimiento del impacto desproporcionado del conflicto armado en las personas con discapacidad y de los riesgos a los que se ven enfrentados. Es importante recalcar que se trata de un acercamiento general a solo algunas de las dinámicas en las que es posible evidenciar la forma como el conflicto armado ha impactado de manera diferenciada a las personas con discapacidad. Este análisis, en todo caso, evidencia la necesidad de que la respuesta institucional a las víctimas incorpore los enfoques diferenciales, que responden precisamente a que el conflicto armado afecta de manera diferenciada a ciertas poblaciones.

54 Centro Nacional de Memoria Histórica «La guerra inscrita en el cuerpo», 330.

55 Arturo Charria, "Una violencia silenciada," Revista Semana, mayo 17 de 2019, sección opinión.

56 Corte Constitucional, Auto 009 de 2015 (27 de enero de 2015). Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



5

Aspectos colectivos

En otro acápite del informe se profundizará sobre cómo, en distintos momentos, las personas con discapacidad han logrado organizarse para ser escuchadas y para materializar sus derechos como víctimas del conflicto armado, al mismo tiempo que como personas con discapacidad. Sin embargo, más allá del relato histórico, en la construcción de este informe también ha sido posible constatar cómo el aspecto organizativo parece ser transversal a cualquier reflexión que se haga sobre personas con discapacidad y conflicto armado. Después de todo, ha tenido un papel fundamental en cada uno de los logros alcanzados por la población con discapacidad.

Una cosa que parece evidenciarse con este informe es que, a lo largo de la historia, no se ha dado una construcción cohesionada –tanto a nivel histórico como normativo– de la discapacidad en el conflicto armado. Los logros alcanzados han respondido a esfuerzos aislados de personas, entidades y organizaciones que en momentos históricos distintos han trabajado desde sus respectivas áreas para ganar esas batallas. Sobre esa falta de cohesión en la construcción de las demandas en torno a la discapacidad es preciso hacer algunas reflexiones. Sin embargo, antes de entrar en ello es pertinente aclarar que somos conscientes de que la construcción de un relato unívoco y homogéneo puede llegar a ser una generalización que atenta contra todo lo que hemos querido resaltar en este informe. Es en ese sentido que, al hablar del papel de las organizaciones en la consolidación de un relato, queremos que se entienda como un relato diverso, amplio e incluyente. Ello porque, desde que el ordenamiento jurídico colombiano adoptó la CDPD, se optó también oficialmente por el modelo social, que

entiende la discapacidad como las barreras del entorno que enfrenta alguien con una diversidad funcional determinada.

Las categorías creadas históricamente alrededor de las víctimas con discapacidad, reforzadas además por enfoques diferenciales protocolarios y sin perspectiva de implementación, tienden a exacerbar las barreras en el acceso a derechos e impiden o dificultan que las víctimas con discapacidad se apropien de esas narrativas y las transformen desde lo individual, pero mucho más desde lo colectivo.

• **Identidad colectiva**

Una primera reflexión frente a las organizaciones sociales, es la importancia de la colectividad en la construcción de la identidad y en la lucha por la materialización de los derechos de distintas poblaciones históricamente discriminadas. Al respecto, la Directora Nacional de Investigación y Laboratorios de la Universidad Nacional Martha Nubia Bello –quien además fue la coordinadora del informe *BASTA YA* del Centro Nacional de Memoria Histórica– observa que la construcción de identidad en el caso de las personas con discapacidad en el conflicto es un proceso que tiene que ver también con la colectividad. Desde su experiencia, las personas, individualmente consideradas, tienden a retraerse en el espacio público. En cambio, cuando se encuentran en lo colectivo, se reconocen a ellas mismas, se empoderan y se movilizan. Esta construcción también se ve permeada por la presencia de organizaciones que introducen y naturalizan discursos que luego se convierten en tema de diálogo y aceptación y se incorporan a la identidad de las personas⁵⁷. María Elisa Pinto, directora de la Fundación Prolongar, resalta que asumir la identidad, en el marco del posconflicto por ejemplo, depende en alguna medida del grupo y de su capacidad de liderazgo y agencia. En su experiencia, la colectividad muchas veces ha implicado que las víctimas se apropien de esa categoría, le quiten la connotación negativa relacionada con el pesar y la resignación y la conviertan en una narrativa de supervivencia y no de simple sobrevivencia. En esa medida, es importante que puedan apropiarse de su identidad y crear sus propios discursos desde lo individual y también desde lo colectivo⁵⁸.

57 Martha Nubia Bello (Directora de Investigación y Laboratorios de la Universidad Nacional de Colombia y Coordinadora del Informe *BASTA YA* del Centro Nacional de Memoria Histórica) entrevistada por Yinna Figueredo y Juliana Bustamante el 17 de julio de 2020.

58 María Elisa Pinto (Directora Ejecutiva de la Fundación Prolongar) entrevistada por Daniela Gómez, Valentina Niño y Juliana Bustamante el 28 de mayo de 2020.

Acá es importante resaltar que las categorías creadas históricamente alrededor de las víctimas con discapacidad, reforzadas además por enfoques diferenciales protocolarios y sin perspectiva de implementación, tienden a exacerbar las barreras en el acceso a derechos e impiden o dificultan que las víctimas con discapacidad se apropien de esas narrativas y las transformen desde lo individual, pero mucho más desde lo colectivo. En ese sentido, resulta fundamental que el reconocimiento legal se acompañe de medidas efectivas que se piensen desde el principio con una perspectiva de discapacidad capaz de materializarse y, sobre todo, que incluyan a personas con discapacidad en su diseño e implementación.

• Fragmentación del movimiento

Traer a colación la importancia de la colectividad hace evidente la necesidad de ahondar en lo que hemos encontrado desde los distintos movimientos sociales que trabajan temas de discapacidad en el conflicto armado. En primer lugar, encontramos que una de las razones por las que no hay un movimiento consolidado es que, si bien este ha buscado consolidarse en ciertas etapas históricas concretas, eventualmente tiende a fragmentarse por diferencias en las distintas perspectivas sobre discapacidad, que salen a la luz cuando se hace necesario llegar a acuerdos sobre medidas concretas. Esto se evidencia, por ejemplo, en que, en las mesas de víctimas como mecanismo de participación, algunos sectores abogan porque se reconozca la discapacidad a través de un carné para facilitar la priorización, mientras que otros afirman que la carnetización de las personas con discapacidad, desde el movimiento social, sólo contribuye a acrecentar el estigma impuesto a las personas con discapacidad⁵⁹. Esta situación es un ejemplo que ilustra cómo la percepción que se tiene sobre la discapacidad puede ser uno de los factores que impiden que el movimiento se manifieste de formas más o menos contundentes. Además, las medidas específicas son tan variadas que, con frecuencia, las personas deben competir por el reconocimiento de medidas específicas que lleguen a atender sus necesidades particulares según la discapacidad de que se trate, lo que fragmenta aún más el movimiento, por tipo de discapacidades.

La percepción que se tiene sobre la discapacidad puede ser uno de los factores que impiden que el movimiento se manifieste de formas más o menos contundentes.

59 Andrea Parra Fonseca (Directora del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIS desde 2011 hasta 2016) Entrevistada por Daniela Gómez y Valentina Niño el 6 de mayo de 2020.

Si bien se profundizará más adelante sobre los momentos históricos concretos en los que se ha visto un movimiento más fuerte y organizado desde la sociedad civil, es pertinente recalcar que todos esos hitos tienen en común que lo que se estaba buscando a través de la movilización social era la materialización de medidas que beneficiaran a toda la población con discapacidad. Es decir, se trataba de medidas generales frente a las que fue posible llegar a consensos en su momento para lograr la movilización. Esto resulta relevante porque indica que no es necesario unificar todas las posturas en una sola concepción de la discapacidad para llegar a consensos y lograr consolidar un movimiento organizado capaz de generar incidencia. Como se mencionó previamente, un movimiento unívoco y homogéneo no es necesario ni deseable. Hace falta entonces reconocer que es posible llegar a consensos, entendiendo que hay lugares comunes dentro de la diversidad que pueden ser puntos fuertes de movilización y que pueden ser impulsados desde la sociedad civil.

Lo anterior no quiere decir que las organizaciones sean responsables de saldar la deuda que tienen el Estado y la sociedad con las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado. Sin embargo, un movimiento fuerte, como se ha evidenciado históricamente, tiene la capacidad de generar una incidencia significativa que puede generar cambios materiales. Además, se ve la necesidad de posicionarse en espacios políticos que cohesionen a la población en torno a la necesidad de reclamar un lugar en la política pública del Estado como grupo que les permita plantear sus demandas. Un punto de partida para consolidar ese movimiento tiene que ser la apropiación de la categoría persona con discapacidad víctima del conflicto armado. Como lo afirma Maria Elisa Pinto, directora ejecutiva de la Fundación Prolongar, es necesario responder a esa necesidad de apropiarse de las categorías, liberarlas de prejuicios, transformarlas y resignificarlas para que puedan migrar de una connotación negativa y revictimizante a una empoderadora y transformadora⁶⁰.



60 Maria Elisa Pinto (Directora Ejecutiva de la Fundación Prolongar).

“El liderazgo y el trabajo por mi comunidad me ha ayudado a dejar poco a poco el miedo, voy descargando todas las penas que llevo y así alejo el rencor.”

“La discriminación y el rechazo de la sociedad hace que las personas no se quieran identificar como personas con discapacidad.”

“En este país la discapacidad no se dio de forma aislada, fue consecuencia de la guerra.”

“Creemos que el país está cansado de desangrarse con tanta violencia, por lo tanto, nosotros ponemos nuestro granito de arena para trabajar en pro de quienes hemos sido víctimas del conflicto.”

“Hay personas que aun sienten temor, porque han vivido ciertas situaciones que les genera temas para relatar los hechos y poder expresar lo que les atormenta.”

“El daño aún lo tengo en el corazón, pero decidí dejar de tener miedo, dejar todo eso atrás y en cambio luchar por los demás, por quienes aún tienen miedo de hablar.”

“A pesar del riesgo que el trabajo como lideresa social me implica, yo voy a seguir trabajando, anhelo la paz y solo quiero ayudar.”

“Este trabajo se trata de poner un granito de arena para alcanzar la tan anhelada paz en los territorios.”

“Tuve que huir a la ciudad y aún le tengo miedo al campo, si me invitan a viajar no puedo quedarme allá en la noche.”

“Hay muchas cosas de las cuales aún no puedo hablar.”

“Yo no quiero que nadie viva lo mismo que yo, por eso le apuesto todo al proceso de paz.”

“Algunas entidades del SIVJNR han venido al municipio a trabajar, pero a la gente aún le da miedo hablar y participar, entonces no asisten a los eventos.”

“El liderazgo es una herramienta que nos empodera y nos enseña a velar por la no repetición de la violencia”

“A las personas con discapacidad nos ven vulnerables, que no podemos actuar, por ello somos blancos más fáciles. Me siento impotente porque no puedo escapar si algún día llegan a matarme.”

“Ver que le cambio la vida a las personas me impulsa a seguir adelante y no rendirme.”

** testimonios de experiencias de personas con discapacidad en el marco del conflicto armado y la construcción de paz en Colombia que colaboraron para la preparación de este informe*



Segunda parte

La discapacidad
en el transcurso
histórico del
conflicto armado
colombiano

Introducción

Rastrear el relato de la discapacidad en el conflicto armado colombiano es una tarea compleja que implica identificar y analizar distintas dinámicas dentro de un amplio contexto de violencia sociopolítica. Es necesario dar cuenta de algunos marcos históricos dentro de ese contexto 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.

Colombia es un país históricamente marcado por la violencia. Desde antes del siglo XX, fenómenos de desigualdad y de exclusión política, económica, social y cultural llevaron a la constitución de relaciones de violencia entre múltiples actores que, pese a haberse transformado a través del tiempo, todavía hoy siguen vigentes. En ese contexto, no es claro el momento en el que la discapacidad empieza a incorporarse en ese relato. En todo caso, es preciso advertir que no es intención de este trabajo analizar el cruce entre discapacidad y conflicto con relación a *todos* los escenarios de conflicto que ha tenido Colombia en su historia. La pretensión es mucho más modesta y, como se ha advertido, busca esbozar elementos característicos de la relación entre discapacidad y conflicto armado en Colombia, en las últimas décadas. Para ello, se hace necesario ir más allá del caso colombiano para entender cómo la discapacidad se empezó a percibir en el conflicto, partiendo de una perspectiva internacional y cómo eso tuvo una incidencia a nivel interno, en particular en la construcción de su regulación normativa.

Buscar un acercamiento al desarrollo histórico de la discapacidad en el conflicto hace necesario, de manera preliminar, tener en cuenta que la relación entre discapacidad y conflicto puede presentarse de distintas formas y no necesariamente tiene que darse como consecuencia de un hecho victimizante.

La institucionalidad colombiana ha reconocido que la relación entre discapacidad y conflicto se puede dar en tres ejes temporales diferentes⁶¹. Estos son 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.

En el primer caso es relevante considerar que la discapacidad precedente al hecho victimizante puede también explicar la ocurrencia del mismo. Por ejemplo, cuando la discapacidad motiva la acción. Es el caso de crímenes cometidos con la intención de eliminar a las personas con discapacidad. Otro ejemplo de ese fenómeno es cuando la discapacidad es aprovechada por el actor violento pues facilita la comisión de la conducta que genera el hecho victimizante. Por ejemplo, cuando se selecciona a las víctimas por ser personas con discapacidad con la idea de que son sujetos más vulnerables e indefensos.

En el segundo escenario, cuando el hecho victimizante genera la discapacidad se debe considerar eventos del conflicto que generan barreras adicionales a las que puede generar en sí mismo cualquier hecho victimizante. La discapacidad en estos casos es un hecho que guarda estrecha relación temporal con el evento victimizante pues este último genera afectaciones directas e inmediatas que, como se explicó, devienen en barreras adicionales y discapacidades para quien los sufre⁶². Este tipo de escenarios tienden a estar más relacionadas con el surgimiento de discapacidades físicas.

El tercer escenario, cuando la discapacidad aparece tiempo después de ocurrido el hecho victimizante, requiere la identificación de la relación causal y directa entre los hechos del conflicto y la posterior aparición de la discapacidad. En este escenario se observa con mayor frecuencia el surgimiento de discapacidades psicosociales.

Por supuesto, este tipo de clasificaciones son meramente ilustrativas y es necesario considerar que la experiencia de las personas con discapacidad pueden estar asociada a uno, varios o todos los márgenes temporales antes descritos. Esto implica que una personas puede haber tenido una discapacidad preexistente al hecho victimizante, ser víctima de un hecho que genera una discapacidad adicional y/o además desarrollar discapacidades posteriores en razón de esa experiencia con el conflicto armado.

61 Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. *Víctimas del conflicto armado con discapacidad*. (2014) Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartilladiscapacidad2014.pdf>

62 Annyssa Bellal, Alice Priddy, Giles Duley. *Improving the Protection of Persons with Disabilities during Armed Conflicts*, (2016).



1

PRIMERAS APROXIMACIONES A LA DISCAPACIDAD EN EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: *los incipientes aportes a fines del siglo XX*

Algunos autores sugieren que desde la Primera Guerra Mundial se empieza a contemplar la discapacidad como arma de guerra⁶³. Este parece ser el primer momento histórico en el que, de manera explícita, se generan dinámicas que empiezan a dar visibilidad a la discapacidad dentro de los conflictos armados. Sin embargo, es importante aclarar que la discapacidad como arma de guerra no es la única forma de entender la discapacidad en el conflicto, ya que ésta sólo representa una de las múltiples dinámicas que se generan al cruzar ambos conceptos. En Colombia, incluso desde el marco normativo que regula el tema de víctimas, se reconoce que existen distintas formas de entender la discapacidad en el conflicto armado.

● **Las minas antipersonal**

La discapacidad como arma de guerra ha sido una de las dinámicas más visibles en el conflicto. Esta se refleja de manera clara en el uso de minas antipersonal en el marco de la conducción de hostilidades. Antes de abordar un panorama general de la evolución histórica del uso de minas en el conflicto, es pertinente aclarar cómo está el panorama actual de uso de minas en Colombia. Al 31 de octubre de 2020, según cifras de la Oficina del Alto

63 Colombia y Freddy Padilla de León, *Testigos fieles. Víctimas del horror de las minas antipersonal*, Ensayos / Crónicas (Bogotá: Comando General Fuerzas Militares, 2008).

Comisionado para la Paz, Colombia contaba con un total de 11.947 víctimas de minas. De esta cifra es importante resaltar que el 39,63% son civiles y el restante 60,37% son miembros de la fuerza pública. Adicionalmente, también es pertinente aclarar que del total de víctimas de minas, el 19,43% muere como consecuencia del hecho victimizante, mientras que el 80,7% es herida por el artefacto. Este año, en Colombia se han registrado 137 víctimas al 31 de octubre, mientras que el año pasado la cifra fue de 114 víctimas en todo el año⁶⁴. Finalmente, según datos proporcionados por el Registro Único de Víctimas actualizados al 31 de octubre de 2020, de 9'068.199 víctimas del conflicto armado, 11.738 son víctimas directas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)⁶⁵.

Históricamente, las minas antipersonal justamente se han empleado porque los daños ocasionados a nivel físico, como amputación de miembros, discapacidad auditiva y visual en la mayoría de los casos, y psicológico, hacen que tengan un profundo impacto en los proyectos de vida de las víctimas en el plano personal, familiar, social y laboral⁶⁶. Al respecto, tanto miembros del antiguo secretariado de las FARC como miembros de las Fuerzas Armadas que hicieron parte de la Subcomisión de Género en las negociaciones de la Habana reconocen que el objetivo con este tipo de artefactos no era matar a las personas sino utilizarlas para debilitar a la contraparte. Esto, toda vez que herir al enemigo con una mina implicaba por lo menos dos personas que lo socorrieran y lo transportaran a un lugar seguro, por no mencionar que los costos de atender y rehabilitar a la víctima eran mucho más altos que si la persona hubiese muerto en combate.

Diversas entrevistas realizadas por la Fundación Prolongar y publicadas en el informe “La Guerra Escondida” del Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) dan cuenta de esta práctica. El informe incluye testimonios que establecen que el interés tras las minas “no es matar al Ejército sino dejarlo lisiado de guerra”, “tratar de dejar al enemigo herido, no matarlo”, y que “lo importante es que queden sin patas (...) que queden sin piernas, sin nada”. El mismo informe deja claro cómo crear una discapacidad en los soldados tenía a su vez el propósito ulterior de desmoralizar a las tropas, impactarlas psicológicamente y forzar al Estado a emplear numerosos recursos en la atención de las víctimas.

De esta forma, las minas han sido utilizadas como armas de guerra en el conflicto para reducir las capacidades de la contraparte al generar discapacidades y para instrumentalizar

64 Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP, «Geoportal AICMA», Geoportal AICMA, 20 de octubre de 2020, <http://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opsdashboard/index.html#/d0d6d3d731c04152b91108d220095b8c>.

65 Para ampliar esta información, visitar <http://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opsdashboard/index.html#/d0d6d3d731c04152b91108d220095b8c>

66 Grupo de Memoria Histórica, «¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad» (Bogotá: Imprenta Nacional: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), 93.

los efectos de los estigmas y obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad. Además, es importante aclarar que por ser un arma tan difícil de detectar es claro que muchas veces los propios integrantes de los grupos armados que las dejaban en el territorio resultaban afectados por esas mismas minas que habían sembrado previamente.

No existen registros exactos sobre el momento exacto en el que tanto guerrillas como Fuerzas Militares y paramilitares empezaron a utilizar estos artefactos. Oficialmente se conoce que entre los años 60 y 70, con el objetivo de defender el territorio nacional debido al incremento de dinámicas conflictivas territoriales que afectaban directamente a unidades militares, el Estado colombiano importó minas antipersonal, las cuales empezaron a utilizarse desde los años 80 con previa autorización del Comando de las Fuerzas Militares como táctica de defensa alrededor de algunas bases militares⁶⁷.

Es importante resaltar que, pese a lo anterior, los conteos oficiales de víctimas empiezan a registrarse desde la década de los 90. Por parte de los grupos armados al margen

Las minas han sido utilizadas como armas de guerra en el conflicto para reducir las capacidades de la contraparte al generar discapacidades y para instrumentalizar los efectos de los estigmas y obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad.

de la ley, según el Centro Nacional de Memoria Histórica, se conoce que esta táctica de guerra surgió a partir de la influencia de conflictos armados en países como Vietnam y Camboya, que ocurrieron mucho antes⁶⁸. En el contexto del conflicto armado colombiano, distintos grupos armados también han usado estos elementos como protección ante ataques de Fuerzas Militares, convirtiendo las minas en un arma de guerra común, que llevó a Colombia a convertirse en el país con más víctimas de minas en el mundo después de Afganistán, en el año 2005.⁶⁹

El recurso de las minas, como se puede inferir de los registros oficiales de víctimas, se hizo mucho más visible en la década de los 90. El informe Basta Ya (2013) del Centro Nacional de Memoria Histórica describe de forma clara la situación:

67 Presidencia de la República, Dirección Contra Minas. «Informe de aplicación de las acciones del plan de acción de Maputo en materia de asistencia a víctimas - Convención de Ottawa» (2016). Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Convencion%20de%20Ottawa/160601-Informe_Maputo_Asistencia_a_Victimas.PDF

68 Centro Nacional de Memoria Histórica, «Esa mina llevaba mi nombre» (Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016), 21.

69 Grupo de Memoria Histórica, «¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad», 94.

El recurso de las minas antipersonal en el conflicto armado comenzó a ser más visible a partir de los años noventa, cuando los hechos victimizantes registraron un nivel de ocurrencia bajo pero constante. La guerrilla del ELN es el grupo armado que más implementa esta práctica para compensar su incapacidad militar y como forma de control territorial. Según el Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal – PAICMA –, esta tendencia estable se prolonga hasta 1999, y registra un crecimiento vertiginoso desde el 2000 hasta el 2006 y vuelve a tendencia decreciente desde el 2007 hasta hoy. De 861 víctimas entre 1990 y 1999, se pasa a 5.113 entre 2000 y 2006, y 4.152 entre 2007 y 2012. Estos cambios revelan, por un lado, la masificación de la siembra de minas antipersonal y, por el otro, que nueve de cada diez víctimas han sido atacadas desde la década del 2000 hasta hoy, justo cuando la mayoría de los indicadores de violencia decrecen.⁷⁰

Como consecuencia de lo anterior, el primer acercamiento normativo a la discapacidad en el marco del conflicto en la década de los noventa, tanto a nivel internacional como nacional, es justamente a través del tema de minas. En 1997, Colombia firmó –junto con otros 122 países– la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, conocida también como la Convención de Ottawa. El tratado fue ratificado por Colombia en septiembre del 2000 y entró en vigor en 2001. Este compromiso sería complementado posteriormente con la Ley 759 de 2002, que dictó normas para dar cumplimiento a la Convención y creó la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. También dispuso un régimen para la penalización de las acciones tendientes a la producción, empleo y almacenamiento de minas, así como un régimen para la destrucción de las mismas.

Como consecuencia del compromiso adquirido, se suspendió la fabricación e importación de minas antipersonal y se inició un proceso de desminado humanitario en bases militares del Ejército Nacional. Al 31 de diciembre de 2019, se tenía un acumulado de 6.368.003 metros cuadrados despejados y 3.733 minas antipersonal destruidas⁷¹.

Acá vale la pena resaltar el efecto discursivo que tuvo el tema de la discapacidad como consecuencia de un artefacto explosivo tanto en las Fuerzas Armadas como en las FARC. Las víctimas de minas nunca fueron vistas por sus compañeros de manera peyorativa o discriminatoria y, siempre que pudiesen continuar trabajando, se les asignaban labores principalmente administrativas dentro de ambos grupos⁷². A su vez, el discurso que se ha generado alrededor de las víctimas de

70 Ibid.

71 Oficina del Alto Comisionado para la Paz. «Reporte de información de avance del período comprendido entre 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019», (2020) Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/2019-Colombia-Article7report%20%281%29.pdf>.

72 Juanita Millán (Miembro de las Fuerzas Militares, hizo parte del subcomité de género en las negociaciones de paz en La Habana) entrevistada por Alejandro Mendoza y Juliana Bustamante el 27 de mayo de 2020.

minas –de cara a sus compañeros y a la sociedad– es un discurso de respeto por quienes adquirieron una discapacidad en combate como una cuestión de honor. Esto se evidencia, por ejemplo, en el desfile de Independencia del 20 de julio, en el que las víctimas de minas desfilan como héroes de la patria heridos en combate, o en distintas campañas que se dieron a principio de la década de los 2000, siendo una de las más conocidas “+ Arte - Minas”. En la construcción de memoria histórica de las Fuerzas Militares, los miembros de la institución que tienen la condición de víctima ocupan un lugar especial, pues la memoria histórica militar dignifica y enaltece a las víctimas propias, las categoriza como héroes que han servido con entrega y sacrificio superiores⁷³.

Esta percepción heroica de los miembros de las Fuerzas Militares víctimas de minas se enmarca en la campaña “Los héroes en Colombia sí existen”, desarrollada por la multinacional McCann Erickson para el gobierno colombiano en 2006. Con ella se buscaba aumentar el apoyo de la gente a las Fuerzas Armadas en medio del conflicto armado, elevando a sus miembros a la categoría de héroes⁷⁴. Dentro de la campaña se emitieron una serie de comerciales en televisión, uno de ellos relativo al tema de minas, con el mensaje:

“¿Qué harías si ves a tu mejor amigo perder una pierna por una mina antipersonal? ¿Qué harías si te quitan a uno de los que más quieres? ¿Qué harías si encontraras a la persona que causó todo este dolor? ¿Cómo reaccionarías? Solo un héroe protege la vida sin importar la de quien”⁷⁵.

Esta campaña evidencia cómo el fenómeno del uso de minas fue empleado, dentro de esta estrategia discursiva, para apelar a la emotividad de la población civil y despertar un sentimiento de apoyo y admiración por las Fuerzas Armadas. El discurso fue apropiado tanto por los miembros de las Fuerzas Armadas, como por buena parte de la sociedad civil frente a las víctimas de minas.

Pese al discurso de admiración, algunas víctimas afirman que la atención del Estado a su discapacidad como consecuencia de un hecho victimizante se queda en la rehabilitación médica, ignorando, por ejemplo, que sus cuidadores también tienen necesidades que el Estado debería cubrir o que no se le presta la debida atención al impacto psicosocial que el hecho victimizante les causó. Lo cierto es que lo anterior puede deberse a que el tema de impactos psicosociales en las víctimas del conflicto nunca ha sido un tema abordado de manera amplia por las entidades encargadas de reparar a las víctimas, pero eso no quiere decir que el conflicto no genere impactos psicosociales.

73 Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, *Fuerzas militares de Colombia nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (Bogotá: Konrad Aedeauer Stiftung, 2019), <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Fuerzas+Militares.pdf/8acb9e5d-ea94-1a12-0f70-23402a752227?t=1555002345379>.

74 María Alejandra Chala Quintero, «De héroe de la patria a víctima del conflicto. Construcción de la identidad colectiva dentro del Ejército Nacional de Colombia (1998 – 2018) Campaña Publicitaria “Los Héroes en Colombia sí existen”», s. f., 74.

75 «Compilación Comerciales Ejército Nacional de Colombia 2009 - YouTube», accedido 25 de noviembre de 2020, https://www.youtube.com/watch?v=ELS8QJlt5w&ab_channel=Ej%C3%A9rcitoNacionaldeColombia.

En ese sentido, se hace necesario llevar a cabo algunas precisiones sobre el tema, pues estas afectaciones naturalmente hacen parte de la construcción histórica de la discapacidad en el conflicto.



• Impactos Psicosociales

Los impactos psicosociales que pueden tener los hechos victimizantes que ocurren con ocasión del conflicto pueden estar asociados y verse exacerbados por situaciones estructurales de marginamiento, exclusión social y discriminación⁷⁶. Tal y como lo ha documentado el Centro Nacional de Memoria Histórica⁷⁷ en situaciones similares los hechos del conflicto pueden propiciar sentimientos de tristeza profunda, angustia, miedo, ansiedad, vulnerabilidad entre muchos otros cuadros que afectan la salud mental.

Recientemente se han desarrollado esfuerzos por documentar los efectos del conflicto en términos mentales y psicosociales. Se presentan a continuación algunas conclusiones de esos estudios que permiten identificar que este es un asunto que merece mayor atención.

Por ejemplo, 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. En términos de hechos victimizantes, las víctimas de desplazamiento se ven también más afectados por ese tipo de consecuencias que las víctimas de otros hechos victimizantes o de quienes no se vieron directamente afectados por el conflicto.⁷⁸

76 Así lo reconoció la Corte Constitucional en el Auto 006 de 2009. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

77 Centro Nacional de Memoria Histórica. . Memorias de una masacre olvidada. Los mineros del topacio, San Rafael (Antioquia), 1998. (Bogotá: CNMH, Colciencias, Corporación Región, 2016). Págs. 181-183. Disponible en: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/memorias-de-una-masacre-olvidada-topacio.pdf>

78 Ministerio de Salud, *Encuesta Nacional de Salud Mental. Tomo 1.* (2015). Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO031102015-salud_mental_tomol.pdf y Gómez, C., Tamayo, N., Buitrago, G., Guarnizo, C. C., Garzón, N., Eslava, J., De Vries, E., Rengifo, H., Rodríguez, A., y Rincón, C.J. «Violencia por conflicto armado y prevalencias de trastornos del afecto, ansiedad y problemas mentales en la población adulta colombiana». *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 45(S1), 147-153. (Diciembre de 2016) Disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-colombiana-psiQUIATRIA-379-articulo-violencia-por-conflicto-armado-prevalencias-S0034745016301214>

Adicionalmente, se ha considerado que el reclutamiento forzado y en general la vinculación de menores de edad al conflicto genera afectaciones psicosociales en los menores que se vieron afectados por ese tipo de prácticas⁷⁹. Pese a ello, parece ser que las afectaciones psicosociales no parecen estar relacionadas con un decrecimiento en las actitudes hacia la reconciliación sino que a la disposición al perdón y la reconciliación parecen incrementar en entornos sociales que han sufrido la violencia del conflicto⁸⁰.

• El desplazamiento forzado

Junto con el tema de minas, otro de los espacios de incidencia en los que se empezó a desarrollar una incipiente aproximación a la discapacidad en las últimas décadas del siglo XX fue el desplazamiento forzado. En este fenómeno, transversal a la historia del conflicto colombiano, la población civil empezó, por ejemplo, a ser objeto de amenazas que anunciaban masacres y que obligaban a las personas al desplazamiento y/o al exilio. Esta práctica, ejercida principalmente en zonas rurales, ha impactado sobre todo a campesinos, líderes sociales, sindicales y comunitarios, quienes se ven obligados a desplazarse con sus familias tras recibir amenazas o ser víctimas de atentados u hostigamientos.

Cuantificar las dimensiones del desplazamiento forzado en Colombia es una tarea compleja debido, en parte, al tardío reconocimiento oficial del fenómeno. De las investigaciones que se tienen tanto de fuentes oficiales como de organizaciones no gubernamentales, se puede concluir que el desplazamiento forzado ha sido una modalidad de violencia en continuo crecimiento desde 1996, cuando comenzó una etapa de recrudescimiento del conflicto. Ese pico en la confrontación armada, que duró hasta bien entrada la primera década del presente siglo, se debió en gran parte al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los grupos paramilitares. Según los datos recogidos en el informe Basta Ya (2013):

Según CODHES, en los diez años comprendidos entre 1985 y 1995 fueron desplazadas de manera violenta 819.510 personas. De acuerdo con el RUV, en solo seis años, entre 1996 y 2002, la cifra llegó a 2.014.893 víctimas. De acuerdo con el RUV, entre el 2000 y el 2003, el número anual de personas en situación de desplazamiento forzado superó las 300.000 personas⁸¹.

79 Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Comisión Colombiana de Juristas. *El delito invisible. Versión ampliada y actualizada. Criterios para la investigación del delito de reclutamiento ilícito de niñas y niños en Colombia*. (2014)

80 Adriana Gaviria., Juan Andrés Calderón., Miguel García. *Colombia, un país más allá del conflicto. Observatorio de la democracia*. (2019). Disponible en: https://obsdemocracia.org/uploads/cms_files/03_Digital_Paz_2019_USAID.pdf

81 ¡Basta ya!, 71.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas⁸² el conflicto armado interno ha dejado más de ocho (8) millones de víctimas de desplazamiento forzado⁸³. Si se considera que el conflicto colombiano, para el 2020 había generado más de nueve millones de víctimas, es claro que el desplazamiento es el hecho victimizante que ha causado más víctimas en el conflicto nacional. El hecho victimizante que le sigue es el homicidio que entre víctimas directas e indirectas ha afectado a más de un millón de personas. En un intento por poner estas cifras en perspectiva conviene recordar las palabras de Julieta Lemaitre en su libro “El Estado siempre llega tarde” al afirmar que cerca del 10% de la población colombiana se reconoce como víctima de desplazamiento forzado. Siguiendo el criterio de la autora, no parece errado afirmar que este es el fenómeno que caracteriza al conflicto colombiano⁸⁴.

Como consecuencia del recrudecimiento de la violencia y del crecimiento de la población desplazada, este tema se empezó a mover en el marco normativo nacional a través de políticas públicas. El documento Conpes 2804 de 1995 dispuso la creación del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que fue modificándose a través de otros instrumentos de política pública. Fue hasta 1997 que se aprobó en el Congreso de la República la Ley 387 de 1997, que dispuso una serie de derechos y mecanismos de protección para la población desplazada⁸⁵. Esta ley fue hito al hacer el primer reconocimiento legal del fenómeno del desplazamiento interno y al crear categorías jurídicas para determinar quiénes eran los desplazados⁸⁶, una población que venía creciendo y que resultó en más de 254.000 personas expulsadas de sus lugares de residencia para el año en el que se expidió la ley⁸⁷.

El desplazamiento forzado no solo es un fenómeno central al conflicto por su magnitud; es también relevante para los propósitos comprensivos de este informe puesto que la relación entre el conflicto armado interno y la discapacidad empezó a pensarse desde 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 victimiza-

82 Para ampliar esta información, recomendamos visitar el siguiente enlace: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

83 Información actualizada al 31 de octubre de 2020.

84 Julieta Lemaitre, *El Estado siempre llega tarde: La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra* (Bogotá: Siglo veintiuno editores, 2019).

85 Jackeline Cecilia Saravía Caballero, *Litigio estructural y desplazamiento forzado interno en Colombia*, (2018).

86 Congreso de la República, Ley 387 de 1997. «Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia». (18 de julio de 1997) Diario oficial: 43.091.

87 Red Nacional de Información. «Reportes RNI». 2020. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Accedido el 23 de noviembre de 2020 <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>

ción, sino de casos en los que una discapacidad preexistente acentúa los riesgos relacionados con la victimización y dificulta su reparación⁸⁸. Sobrellevar el desplazamiento forzado representará una tarea aún más ardua para aquellas personas que tienen una discapacidad física que obstaculiza su movilidad para huir o desplazarse del sitio en el que se encuentran⁸⁹. También, por ejemplo, las personas con discapacidades sensoriales tendrán una mayor dificultad para adaptarse a nuevos lugares de residencia. Adicionalmente, esta población corre un alto riesgo de abandono por parte de quienes conformaban su entorno social antes de la ocurrencia del desplazamiento forzado en escenarios de expulsión violenta de sus municipios de origen por dificultades para la movilidad y la imposibilidad (o al menos dificultad) de atender las necesidades de las personas con discapacidad en situaciones emergencia como esa.

El desplazamiento forzado muestra con facilidad 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 ges-

"El desplazamiento forzado muestra con facilidad 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."

tar 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. Una de las razones centrales que llevaron a la Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional en la materia fue la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado. En segundo grado, la Corte consideró la falta de cumplimiento de las políticas de atención y la precaria articulación entre las entidades estatales para implementar acciones de atención a la población desplazada.

88 Este ejemplo debe servir para demostrar que la relación entre discapacidad y conflicto no puede ser leída desde una óptica que considere exclusivamente aquellos casos en los que la discapacidad es ocasionada a partir de la victimización. Un estudio integral de esta interseccionalidad debe incluir casos en los que la discapacidad antecede al hecho victimizante, casos en los que la discapacidad surge como consecuencia (directa o indirecta) del hecho victimizante y casos en los que la discapacidad surge con posterioridad al hecho victimizante.

89 Adicional a la dificultad de las personas con discapacidades físicas para movilizarse en caso de desplazamiento forzado, las dificultades de movilidad siguen afectando a estas víctimas en el futuro. Sobre todo en regiones rurales del país, las barreras de accesibilidad dificultan que las víctimas puedan acceder a lugares de reparación y dificulta también que puedan reunirse y asociarse entre sí.

En el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025, la Corte 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 y compatibles con el modelo social de la discapacidad. Como referentes de esta normatividad, en la que se ahondará en capítulos siguientes de este informe, es dable destacar la Ley 1346 de 2009 por medio de la que se adoptó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y buena parte de las órdenes de la Corte Constitucional en los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014.

• 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 la situación que se estaba viviendo con el tema de minas y el desplazamiento forzado a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, es fundamental hacer un breve recuento de lo que estaba pasando con la movilización sobre los derechos de las personas con discapacidad a nivel internacional, pues ello naturalmente tendría una incidencia en los imaginarios sociales sobre las personas con discapacidad y en el sistema jurídico colombiano. Entre finales de los años 60 y comienzos de los 80, la discapacidad estaba empezando a consolidarse como un movimiento organizado en países como Estados Unidos y Gran Bretaña. En ese sentido, surgieron los primeros colectivos de personas con discapacidad en alianza con otros movimientos sociales en auge en ese contexto, como el movimiento feminista o el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos. El movimiento de personas con discapacidad se caracterizó por la toma de conciencia colectiva sobre la realidad opresora y estigmatizante a la que se enfrentan las personas con discapacidad. En él se denunció que no son las limitaciones individuales las raíces del problema en la desigualdad social y de discriminación que viven las personas con discapacidad, sino las limitaciones de la sociedad para asegurar las necesidades de las personas con discapacidad⁹⁰. Este movimiento naturalmente implicó un cambio en el paradigma, que conllevó empezar a pensar la discapacidad desde otra perspectiva e incluirla en los ordenamientos jurídicos.

90 Vanessa Gómez Bernal, «La discapacidad organizada: Antecedentes y trayectorias del movimiento de personas con discapacidad», *Historia Actual Online*, n.º 39 (2016): 39-52.

Así, los primeros marcos normativos que se acercan a la incorporación de la discapacidad en el sistema jurídico colombiano se sitúan a finales del siglo XX. Esta incorporación se dio, además de la influencia del Movimiento de Vida Independiente, por influencia de distintos instrumentos internacionales que desde la década de 1980 empezaron a visibilizar la necesidad de hablar específicamente de las personas con discapacidad en sistemas de seguridad social. El Convenio 159 de la OIT (1983) fue el primero en dar cuenta de la necesidad de readaptación profesional y empleo de personas con discapacidad, a las que se refirió en ese entonces como "personas inválidas"⁹¹.

Como sucedió en el tema de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional tendría un papel fundamental en el desarrollo de ese deber constitucional de protección de personas con discapacidad en otros contextos.

Pese a que ese Convenio de la OIT implicó empezar a pensar la discapacidad en un marco jurídico, este acercamiento no se dio desde el modelo social, del que se hablará más adelante, sino desde una perspectiva médico-rehabilitadora. Esa misma comprensión de la discapacidad se refleja en la Constitución Política de 1991 que, pese a que por primera vez incluyó disposiciones orientadas a proteger y reconocer los derechos de las personas con discapacidad y fue explícita frente al derecho a la igualdad y a la no discriminación, mantuvo en sus disposiciones expresiones que reducían la discapacidad a un asunto médico, objeto de corrección, al mencionar la necesidad de diseñar políticas de rehabilitación e integración social para los "disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos"⁹². También dispone que "se debe garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud"⁹³.

Así, como sucedió en el tema de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional tendría un papel fundamental en el desarrollo de ese deber constitucional de protección de personas con discapacidad en otros contextos. A través de su jurisprudencia, se encargó de concretar las obligaciones del Estado respecto a las personas con discapacidad y en diversas sentencias, en sus primeros años, dio un primer acercamiento a la discapacidad de forma limitada y enfocada hacia asuntos de salud, derechos de trabajadores con discapacidad, derecho a la edu-

91 «Convenio C159 - Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)», accedido 8 de agosto de 2020, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C159.

92 «Constitución Política de Colombia» (1991). Art 41.

93 Ibid. Art. 54.

cación y medidas de diferenciación positiva⁹⁴, teniendo en cuenta que no había un marco normativo específicamente orientado a garantizar los derechos de la población con discapacidad.

En 1993, a través de la Ley 100 que reguló el Sistema General de Seguridad Social, se empezaron a adoptar lineamientos de atención en salud para las personas con discapacidad. Ese mismo año surgieron regulaciones que representaron los primeros acercamientos legales a la intersección entre discapacidad y conflicto armado. La Ley 104 de 1993 dispuso la creación de una pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado. Según el artículo 45, las víctimas de atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% tendrían derecho a una pensión siempre que carecieran de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. Este marco normativo surgió como consecuencia de la necesidad de atender el contexto histórico de la época y representó una primera respuesta del Estado a las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado.

Posteriormente se emitió la Ley 361 de 1997, conocida como la Ley General de Discapacidad. Esta ley se creó con el objetivo de generar mecanismos de integración de personas con discapacidad y aborda un espectro amplio de derechos, servicios públicos y responsabilidades estatales, privadas y sociales en relación con las personas con discapacidad. Pese a que la Ley no se refiere a la discapacidad en el marco del conflicto armado, se trató de la primera ley que abordó específicamente los derechos de las personas con discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que necesariamente implicó empezar a hablar de personas con discapacidad más allá de la invalidez laboral.

En 1999, a través de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad de la OEA, los Estados miembros se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Colombia ratificó esta Convención y la incorporó al sistema jurídico desde el 11 de marzo de 2004.

Así las cosas, el desarrollo normativo sobre discapacidad que se dio durante las últimas décadas del siglo XX muestra cómo la incorporación de la discapacidad en el ordenamiento jurídico colombiano 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

94 Sandra Duque Quintero, Marta Quintero Quintero, y Patricia González Sánchez, «Sobre el concepto “persona en situación de discapacidad” en el ordenamiento jurídico colombiano», *Advocatus* 0, n.º 25 (1 de julio de 2015), <https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.25.955>.

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 primer 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*

Para finales del siglo XX, no solamente había un enorme vacío en materia de políticas que atendieran la situación de las víctimas con discapacidad desde el modelo social, sino que el tema se encontraba tan invisibilizado que no entraba en la discusión de la agenda pública. Hasta ese momento, había una capacidad institucional precaria para entender, diagnosticar y reparar a las víctimas con discapacidad. El país sufría una situación apremiante en la que predominaban importantes rezagos normativos en materia de protección general a las víctimas del conflicto. Consecuentemente, el foco de la discusión no alcanzaba a ponerse sobre las poblaciones mi-

noritarias con múltiples vulnerabilidades, las que hoy en día conforman los llamados enfoques diferenciales y deben ser abordadas con perspectiva interseccional.

La inserción de los intereses y preocupaciones de la población con discapacidad en la agenda pública ha correspondido mayoritariamente a esfuerzos monumentales llevados a cabo durante el siglo XXI. No es fortuito que Colombia cuente hoy en día con cierto nivel de protección institucional y normativa para las personas víctimas del conflicto armado que tienen discapacidades. En realidad, numerosas organizaciones de la sociedad civil, instancias judiciales, entidades del Estado y organizaciones de cooperación internacional han hecho importantes esfuerzos por contribuir a la creación de un aparato institucional adecuado para registrar, atender y reparar a estas víctimas, además de otros intentos por visibilizar a esta población y revertir los estigmas que existen al respecto.

A pesar del innegable avance que ha tenido Colombia en lo relativo al cruce entre discapacidad y conflicto armado –siendo pionero en muchos casos– lo cierto es que la realidad colombiana y su sistema jurídico siguen reflejando un amplio estigma sobre la población con discapacidad, y una visión de esta población supremamente ligada con una concepción médica y rehabilitadora, alimentada por la carga discriminatoria que históricamente ha sido impuesta a las personas con discapacidad. En esta línea, los logros en la materia se han visto reflejados en casos, decisiones, proyectos y entidades concretas, sin haber logrado superar las barreras estructurales de discriminación y exclusión social que enfrenta actualmente la población.

Al hablar del marco normativo sobre el cual se desarrollarían acciones gubernamentales y providencias judiciales para proteger específicamente a las víctimas del conflicto en el siglo XXI no puede desconocerse que las leyes promulgadas sobre el tema en el siglo XX no abordaron la invisibilización de esta población. La Ley 387 no hace alusión alguna a la situación particular de las víctimas de desplazamiento con discapacidad ni prevé herramientas específicas o prioritarias para su reparación. Por su parte, la Convención de Ottawa y las leyes nacionales que la ratificaron e implementaron se dirigieron exclusivamente a combatir y destruir las minas antipersonal, sin crear una estrategia clara de reparación a las víctimas.

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

Como fue previamente mencionado, el primer acercamiento al cruce entre discapacidad y conflicto se dio de forma tangencial a través de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, sentencia que constató y declaró el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada. Es allí donde por primera vez se hace una alusión directa al tema tras considerar que el desplazamiento forzoso amenaza o vulnera los derechos fundamentales de grupos especialmente protegidos, entre

*La realidad colombiana y su sistema jurídico
siguen reflejando un amplio estigma
sobre la población con discapacidad,
y una visión de esta población supremamente
ligada con una concepción médica
y rehabilitadora, alimentada por la carga
discriminatoria que históricamente
ha sido impuesta a las personas con discapacidad.*

los que se incluyen los *discapacitados*⁹⁵. Si bien esta sentencia confirma la existencia de una vulneración sistemática de los derechos de los desplazados y obliga al Estado colombiano a adoptar medidas para contrarrestar esta problemática, lo cierto es que la alusión a la discapacidad en la sentencia es exigua.

De forma similar el Decreto 250 de 2005, que expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 387 de 1997, establece que el gobierno nacional deberá

promover servicios de atención para el bienestar de familia de la población desplazada, incluyendo la atención a niños y niñas desplazados en "situación de discapacidad". Estas primeras menciones dejan claro que, hasta entonces, el avance en la consolidación de los derechos de la población desplazada había abordado la discapacidad de forma mínima y marginal, sin preocuparse por entender ni atender verdaderamente las necesidades de este grupo poblacional.

De forma predecible, 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. La heterogeneidad de la población desplazada y los mayores riesgos a los que se enfrentan poblaciones vulnerables por otras categorías distintas a la de víctima -como el caso de las personas con discapacidad- fueron factores ignorados a la hora de implementar las medidas ordenadas en la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que la alusión tangencial a la discapacidad en la sentencia T-025 de 2004 sirvió posteriormente para movilizar a organizaciones de la sociedad civil a insertar el cruce entre discapacidad y desplazamiento forzado en la discusión pública. La ventana de oportunidad para esto se abrió cuando, en el año 2007, organizaciones de mujeres solicitaron a la Corte Constitucional la realización de una sesión de información técnica para exponer cómo el desplazamiento las afectaba

95 El uso de la palabra "discapacitados" en la sentencia en cuestión debe recordarnos que Colombia se hallaba en un estado tan precario de protección a las personas con discapacidad que el lenguaje jurídico desconocía las formas adecuadas y compatibles con el modelo social para referirse a las personas con discapacidad.

a ellas especialmente⁹⁶. Dicha sesión se llevó a cabo el 10 de mayo de 2007 y sirvió como modelo para convocar a otra serie de sesiones técnicas que apuntaban en direcciones similares, buscando informar acerca de las afectaciones especiales que sufren determinados grupos poblacionales en virtud del desplazamiento y exponiendo la necesidad de adoptar respuestas efectivas y diferenciadas para proteger a cada población. En consecuencia, la Corte realizó sesiones de información técnica que culminaron en Autos de enfoque diferencial no solo en el tema de mujeres, sino también para población de niños, niñas y adolescentes, indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidad.

Para el caso de la población desplazada con discapacidad, organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y sectores académicos incluyendo el Consejo Noruego de Refugiados, a la Maestría de Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, solicitaron la correspondiente sesión de información técnica a la Corte Constitucional. La solicitud de esta sesión no estuvo libre de controversias: en su momento, las organizaciones civiles enfocadas en reivindicar los derechos de las personas con discapacidad se opusieron a la realización de esta audiencia, considerando que esto quitaba el foco de atención de las personas con discapacidad y lo ponía sobre los desplazados.

La lucha por la atención del gobierno era vista por los grupos vulnerables de la sociedad como un juego de suma cero⁹⁷ en el que se estaba compitiendo constantemente por recursos escasos. No obstante, las organizaciones que impulsaron esta sesión consideraron que oportunidad para introducir el cruce entre la discapacidad y el desplazamiento debía ser aprovechada, en atención a una población con especial vulnerabilidad por las intersecciones que enfrenta⁹⁸. Aquí vale la pena destacar la importancia de entender esta población desde un enfoque interseccional. En efecto, la existencia de un paradigma que analiza las poblaciones discriminadas como entidades separadas e independientes fue lo que llevó a la competencia entre grupos vulnerables y a la autoidentificación de las personas como miembros de una categoría unívoca.

El lente interseccional, aquel que entiende que las personas se ven sometidas a diversos ejes de diferencia de forma simultánea, permite abandonar la competencia entre estos grupos y lleva a reconocer los cruces que existen entre ellos y las afectaciones que varios factores de discriminación pueden ocasionar simultáneamente sobre las personas.

96 Natalia Ángel Cabo (Profesora de la Universidad de los Andes. Fundadora de PAIIS y directora de 2007 a 2011), entrevistada por Agustín Hernández Guzmán el 7 de mayo de 2020.

97 Esto es, según teoría de juegos no cooperativos, la situación en la que la ganancia de alguien se equilibra con exactitud con las pérdidas de alguien más. En este sentido, la ganancia ajena implica una pérdida personal.

98 Natalia Ángel Cabo (2020).

2.2. El movimiento social de la discapacidad a nivel internacional

Al inicio del siglo XXI el foco en las personas con discapacidad venía en crecimiento por cuenta de un movimiento internacional en la materia. Para ese momento, a nivel internacional solo se contaba con una convención regional⁹⁹ para la protección de esta población que aún carecía de una comprensión de la discapacidad del todo desprendida de los imaginarios rehabilitadores y asistencialistas. Era necesario entonces, contar con un cuerpo normativo que pudiese tener un alcance global, pues para el momento, la población con discapacidad a nivel mundial era de casi del 10%, es decir, casi 650 millones de personas¹⁰⁰; e infortunadamente, la mayoría de ellas vivía en países que no tenían la capacidad para suplir sus necesidades¹⁰¹.

El 19 de diciembre de 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 56/168, acordando así la creación de un comité que revisaría propuestas para una posible Convención de protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad. A lo largo de los siguientes cinco años, el Comité en cuestión trabajó para lograr un acuerdo que protegiera de forma adecuada a esta población pero que su cumplimiento no fuera imposible para países en vías de desarrollo en donde la protección a las personas con discapacidad era supremamente precaria. En el Comité participaron delegaciones gubernamentales, de los organismos de defensa de derechos humanos nacionales, organizaciones internacionales y -por primera vez con tanta fuerza en la negociación de una convención-, organizaciones no gubernamentales¹⁰². Debe destacarse, como ya se señaló en la presentación de este documento, que la participación de las personas con discapacidad fue clave en esta etapa, pues esto permitió que la Convención resultante se adecuara verdaderamente a sus necesidades.

Finalmente, en el año 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, conocida como la CDPD. Esto coincidió con el momento en el que la Corte Constitucional comenzó a realizar las sesiones de información técnica a las poblaciones vulnerables en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento. Por medio de la CDPD, la cual busca proteger, promover y garantizar el goce pleno de los derechos de las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherente, se erige un nuevo marco conceptual sobre la discapacidad. Se superó con ella el modelo médico rehabilitador que había dominado la discusión en el

99 «Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad» (Ciudad de Guatemala, 6 de julio de 1999).

100 Diana Lara, «La convención sobre los derechos de las personas con discapacidad» (México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012), 15.

101 Ibid.

102 Ibid.

siglo anterior y se adoptó el modelo social, el cual entiende la discapacidad como el resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras actitudinales y en el entorno social, que evitan su participación efectiva en igualdad de condiciones¹⁰³ que los demás.

La Convención estableció una serie de obligaciones a cargo de los Estados que la ratificaron, llevándolos a encaminar sus esfuerzos a garantizar que las personas con discapacidad gocen de los mismos derechos que los demás, se eliminen las conductas discriminatorias o estigmatizantes en su contra, participen en todos los ámbitos de la vida, etc. Bajo esta lógica, los Estados firmantes se comprometían a derogar las normas y prácticas que llevaran a la discriminación de las personas con discapacidad. Para Colombia, esto implicaba especialmente cambiar las normas que limitaban la capacidad jurídica de esta población, situación que tardó más de una década en lograrse. También se encomendó a los Estados a impulsar y desarrollar servicios y equipos de diseño universal, que puedan ser utilizados por todas las personas sin requerir adaptación especial y sin implicar limitación para las personas con discapacidad. Asimismo, la CDPD obliga a los Estados ratificantes a procurar lograr la accesibilidad y facilitar la movilidad de las personas con discapacidad, a fin de garantizar una verdadera igualdad. No sobra mencionar que, previendo las distintas condiciones económicas de los países que ratificarían la Convención, la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad se estableció como un mandato que se cumpliría en forma progresiva. También vale la pena destacar que la Convención requirió que los Estados que la adoptaran hicieran a las personas con discapacidad partícipes de los programas y normas que llevarían a la implementación de la ley, garantizándoles tener voz en las discusiones frente a sus derechos.

La heterogeneidad de la población desplazada y los mayores riesgos a los que se enfrentan poblaciones vulnerables por otras categorías distintas a la de víctima -como el caso de las personas con discapacidad- fueron factores ignorados a la hora de implementar las medidas ordenadas en la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional.

103 Asamblea General de las Naciones Unidas, «Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad» (Nueva York, 13 de diciembre de 2006) accedido el 22 de noviembre de 2020, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccconvs.pdf>.

2.3. Visibilización del cruce entre discapacidad y conflicto armado en Colombia a través de la justicia constitucional

Colombia ratificó la CDPD en el año 2009 por medio de la Ley 1346, lo cual resultaba coherente con el hecho de haber participado oficialmente con una delegación interinstitucional durante todo el proceso de negociación del tratado, favoreciendo el modelo social de la discapacidad que constituía la más ambiciosa apuesta de la negociación. Por su parte, el auge del movimiento internacional que visibilizó a las personas con discapacidad desde una perspectiva de derechos comenzó a tener efectos en Colombia con la expedición de la Ley 1145 de 2007, ley que creó el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) para formular e implementar de forma coordinada e intersectorial -entre entidades públicas y representantes de la población- las políticas públicas que empezaban a surgir de los mandatos internacionales.



Según Ángel (2020), fue en el marco de este movimiento internacional y como reflejo de sus primeras repercusiones en Colombia, que se solicitó a la Corte Constitucional la sesión de información técnica en materia de desplazamiento para el enfoque diferencial de personas con discapacidad. No obstante, la preparación para la audiencia resultó ser un verdadero desafío para las organizaciones. Fue en este momento en donde quedó en evidencia la enorme invisibilización de las poblaciones que como ésta, enfrentan retos interseccionales enormes por su propia vulnerabilidad y la exposición al conflicto armado como víctima. Para el año 2008, las investigaciones sobre el cruce entre discapacidad y desplazamiento eran prácticamente inexistentes, incluso a nivel internacional. Los escritos más cercanos a este tema versaban sobre el cruce entre discapacidad y desastres naturales, el cual dio algunas luces pero resultó claramente insuficiente, dadas las notorias diferencias entre los impactos de los desastres naturales y los del desplazamiento forzado. Adicionalmente, la investigación encontró gran ausencia de organizaciones que pudieran coadyuvar el proceso y que abordaran la discapacidad y el desplazamiento de forma comprehensiva. Fue aquí en donde se evidenció que las organizaciones se especializaban en un tema o en el otro pero no en ambos, viendo la competencia por recursos como un juego de suma cero e ignorando la importancia de las interseccionalidades.

Enfrentados a estos problemas, la investigación tomó un rumbo distinto y terminó por enfocarse en la organización de cinco talleres regionales en los departamentos de Antioquia, Nariño, Putumayo,

Santander y Valle del Cauca¹⁰⁴. En estos talleres se buscó recopilar información para evidenciar de primera mano las exclusiones que enfrentan las víctimas de desplazamiento con discapacidad, utilizando criterios de goce efectivos de derechos. Es decir que, ante los vacíos de información académica y experiencias internacionales en el asunto, se optó por realizar entrevistas que mostraran los efectos prácticos del cruce del desplazamiento y la discapacidad en Colombia.

• Audiencia pública ante la Corte Constitucional en 2008

La sesión de información técnica ante la Corte Constitucional se realizó el 1o de abril del 2008. En ésta no solamente se presentó el informe con los resultados de los talleres regionales, sino que se trasladó -con el apoyo de la OIM- a 15 personas desplazadas con discapacidad para que relataran en la audiencia su experiencia. Para las organizaciones que participaron era vital que las víctimas fueran las protagonistas de la audiencia y que fueran ellas mismas quienes expresaran sus deseos y necesidades ante el Alto Tribunal. Las víctimas enfatizaron que no buscaban generar lástima, sino que buscaban ilustrar la vulneración de sus derechos y reclamar la apertura de oportunidades desde las que pudieran aportar a la sociedad. Tras esta exposición, quedó en evidencia que esta era una población completamente invisibilizada en el país y que resultaba necesario que la Corte y el gobierno tomaran medidas para reivindicar sus derechos. No sobra mencionar, adicionalmente, que esta audiencia permitió expandir el horizonte entre la relación entre discapacidad y conflicto, mostrando una afectación distinta a la tradicionalmente asociada entre conflicto y minas. Con ésta se logró demostrar que la discapacidad no se limita a descripciones médicas de aspectos fisiológicos, y que su comprensión no puede estar supeditado a aquellos casos en los que el conflicto profundiza una deficiencia física, sensorial, mental o intelectual previa. El cruce entre desplazamiento y conflicto muestra cómo en muchos casos el conflicto no es el que origina estas condiciones, pero sí crea nuevas barreras sociales, comunicativas, ambientales y del entorno geográfico que profundizan la exclusión social a la que se enfrenta la población con discapacidad.

Los hallazgos de la sesión de información técnica fueron muy variados y permitieron entrever serias falencias en diversos ámbitos. Por una parte, las víctimas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada con discapacidad eran menos del 1% de los estimados de ACNUR y Handicap International -ahora Humanity & Inclusion¹⁰⁵- sobre la población desplazada con

104 El trabajo de campo y recolección de información fue encabezado por Beatriz Satizábal y Jacob Rothing (CNR), Marisol Moreno (UNAL) y Juan Carlos Acero (Comité Nacional de Discapacidad), y apoyado por los miembros de PAIIS- Universidad de los Andes: Natalia Angel Cabo, Carolina López, Carolina Ángel, Camilo Barrera, Emerson Forero y Alejandra Tarazona. También participaron activamente en el proceso: (1) La Asociación del Magdalena Medio para la Discapacidad (AMDIS), (2) La Corporación Regional de Rehabilitación del Valle, (3) La Asociación de personas discapacitadas de Tibú (ASODISCAT), y (4) La Fundación Mi Sangre.

105 Según sus funcionarios, Humanity and Inclusion es una organización orientada a la asistencia integral a víctimas con discapacidad, especialmente víctimas de minas antipersona. Humanity trabaja con cinco componentes, a saber (i) inclusión socioeconómica, (ii) asistencia jurídica, (iii) rehabilitación y recuperación, (iv) acompañamiento psicosocial y (v) incidencia de los procesos asociativos e incidencia en la formulación de políticas públicas.

discapacidad en Colombia. Esto llevó a reconocer que el problema comenzaba por serias deficiencias en el proceso de registro y caracterización de esta población, situación que, hasta el día de hoy, ha contribuido a invisibilizar y profundizar su exclusión social. A esta problemática se atribuyeron causas como la falta de unificación de sistemas de información, el uso de criterios obsoletos para reconocer la discapacidad sin atender a estándares internacionales, la falta de capacitación a los funcionarios que recolectan la información y la no inclusión de indicadores de goce efectivo de derechos de personas con discapacidad.

Esto llevó a reconocer que el problema comenzaba por serias deficiencias en el proceso de registro y caracterización de esta población, situación que, hasta el día de hoy, ha contribuido a invisibilizar y profundizar su exclusión social.

Por otra parte, los hallazgos de la sesión de información técnica permitieron notar una serie de riesgos que presenta la población desplazada y que se ven acentuados cuando las víctimas de estos hechos son personas con discapacidad. Los riesgos identificados fueron (i) la posibilidad de adquirir o profundizar una discapacidad, (ii) abandono por falta de independencia personal, (iii) imposibilidad de huir ante amenazas y (iv) la posibilidad de ser sujeto de ejecuciones extrajudiciales. Frente al primero, la Corte reconoció que el impacto psicosocial, el hambre y la desnutrición y la pérdida de apoyo familiar pueden profundizar las discapacidades. En el Auto subsecuente a la audiencia en la materia, se afirmó de cara al segundo riesgo que:

“ante la seriedad de las amenazas para la vida y la integridad personal, la población en riesgo cuenta con poco tiempo para abandonar sus tierras, y desplazarse a un lugar seguro. Por las limitaciones de movilidad, sensoriales o mentales, las personas con discapacidad corren el riesgo de ser percibidas como una carga que dificulta la inminencia del desplazamiento. Por ello, corren un mayor riesgo de ser abandonadas por sus familiares, antes y durante el desplazamiento” (Auto 006 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda).

En cuanto al tercer riesgo, vale la pena destacar que las personas con discapacidades que enfrentan movilidad reducida se encuentran ante enormes barreras para poder realizar el desplazamiento. En muchos casos las barreras son tales que imposibilitan la huida y exponen a las personas a ser separadas de su familia y a perder su vida o su libertad en zonas de violencia.

El último de los riesgos merece un mayor detenimiento, pues se trata de un problema que para ese momento cobraba cada vez mayor importancia en Colombia. Para el año de la audiencia y el año en el que expidió el correspondiente auto, se encontraba en auge el escándalo nacional por cuenta de ejecuciones extrajudiciales, los llamados “falsos positivos”. Fue esta la época en la que la directiva del Ministerio de Defensa que recompensaba a los soldados por bajas en combate llevó a miembros del ejército a asesinar civiles y presentarlos como guerrilleros para obtener la mencionada recompensa. Para la población desplazada en general era un riesgo ser objeto de ejecuciones extrajudiciales con el fin de ser presentados como bajas de actores de grupos armados ilegales. No obstante, este riesgo se acentúa especialmente para las personas con discapacidad, particularmente aquellas personas que tienen una discapacidad intelectual o psicosocial¹⁰⁶.

En muchas ocasiones las ejecuciones extrajudiciales, producto de la política institucional del conteo de bajas, se cruzaban con un elemento de “limpieza social” por medio del cual los objetivos de éstas eran personas en condiciones de especial vulnerabilidad. Según Anderson Henao, en los conflictos armados se aplica una biopolítica de la guerra en la que se expone a la muerte a las personas cuya vida se consideran vidas sin valor o vidas que no merecen ser vividas: una tanatopolítica. Por esta razón, las personas con este tipo de discapacidades eran incluso un mayor blanco para el ejército, por tratarse de una población estigmatizada, vulnerable y excluida. Bajo esta lógica de guerra, la posibilidad de disponer de estas vidas por considerar que no tienen valor implica una regresión gravísima en materia de derechos de las personas con discapacidad, se desconoce de forma sistemática sus derechos civiles y políticos y se les termina dando el carácter de personas inválidas¹⁰⁷.

En los conflictos armados se aplica una biopolítica de la guerra en la que se expone a la muerte a las personas cuya vida se consideran vidas sin valor o vidas que no merecen ser vividas: una tanatopolítica.

Si bien este riesgo se identificó en aquella ocasión y quedó plasmado en el Auto 006 de 2009, lo cierto es que en el país todavía falta reconocer los impactos desproporcionados que tuvieron estas ejecuciones extrajudiciales sobre la población con discapacidad.

106 Alice Priddy, «Disability and Armed Conflict» *Academy Briefing*, No. 14 (2019), <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Academy%20Briefing%2014-interactif.pdf>

107 Esta es la tesis que sostiene Anderson Henao Orozco, investigador en materia de discapacidad, entrevistado por Agustín Hernández Guzmán y Sofía Forero Alba el 02 de junio de 2020.

El 6 de agosto de 2016, El Espectador publicó los casos de diez ejecuciones extrajudiciales de civiles que contaban con algún tipo de discapacidad y que fueron presentados como guerrilleros abatidos en combate. Entre los casos denunciados había personas sordas, con discapacidad intelectual, bipolares, con epilepsia y con osteoporosis¹⁰⁸. Este es uno de los casos que, a diferencia de los cruces con minas antipersona y con desplazamiento forzado, aún sufren la invisibilización que impide la garantía de sus derechos, la protección de su dignidad y la reparación completa.¹⁰⁹

• **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.**

Ante la situación expuesta por las diversas organizaciones y las personas desplazadas con discapacidad en la sesión de información técnica, la Corte Constitucional profirió el Auto 006 del 26 de enero de 2009, en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004,

con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda. El auto en cuestión 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. Debe reconocerse también que, ante la ausencia de reconocimiento de esta población doblemente vulnerable en el plano internacional, el Auto 006 de 2009 fue la primera decisión judicial a nivel mundial que se encargó de abordar la interseccionalidad entre el conflicto armado y la discapacidad y que encomendó al Estado a tomar medidas para garantizar la protección de los derechos de esta población.



108 El Espectador, «Diez crímenes aberrantes del Ejército», Text, ELESPECTADOR.COM, 6 de agosto de 2016, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/diez-crimenes-aberrantes-del-ejercito/>.

109 Dentro de las limitaciones que enfrentamos al preparar este documento estuvo la de poder lograr profundizar con las familias de las víctimas de falsos positivos sobre estos casos y poder encontrar nuevos casos, adicionales a los que por varios años se han reconocido.

En este Auto de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, 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. Además, la Corte dio al gobierno, en cabeza de diferentes entidades, órdenes precisas de reforma estructural para la atención de las personas desplazadas con discapacidad. Entre estas órdenes se incluyeron (i) aquéllas orientadas a superar los problemas de subregistro y caracterización de la población, (ii) el diseño y ejecución de cinco proyectos piloto para proteger a esta población y (iii) la creación de un programa de protección diferencial para atenderlos. Por último, el Auto 006 de 2009 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

La intervención de las organizaciones que contribuyeron a la construcción de Auto 006 de 2009 es uno de los casos en los que el tema organizativo ha resultado fundamental para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto con discapacidad. Además, también ha sido uno de los pocos casos en los que las organizaciones de la sociedad civil han logrado unificarse para mover una agenda. 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 armado¹¹⁰. Es decir, 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, ni contemplaban en su agenda a las personas con discapacidad. En la práctica esto se tradujo en que, 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, pues se debilitó el movimiento por los factores mencionados.

110 Lucas Correa Montoya (Asesor jurídico del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIIS para el momento en que se emitieron los Autos) entrevistado por Daniela Gómez y Juliana Bustamante el 20 de abril de 2020.

Después del Auto 009 de 2009, se dieron varios momentos significativos que representaron la definición de marcos normativos que afectaban directamente a las víctimas del conflicto con discapacidad. Tanto la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) como las negociaciones de paz de La Habana fueron dos de esos momentos, como se verá más adelante. Sin embargo, en ninguno de los dos se contó con una participación fuerte de organizaciones que buscaran incorporar las agendas de las personas con discapacidad, como sí pasó con organizaciones que lograron que otros temas tuvieran espacios y desarrollos importantes dentro de esos marcos normativos.

Hay diversos factores que inciden en el hecho de que esa movilización no haya sido tan sólida después del Auto 006. Uno de los más significativos tiene que ver con diferencias en la percepción que se tiene en las organizaciones sobre la discapacidad. Esto resulta fundamental en el marco de la movilización porque determina qué causas se defienden y de qué forma. En el tratamiento que el Estado ha dado al tema de MAP, MUSE y AEI es posible evidenciar cómo estas diferentes perspectivas sobre la discapacidad afectan la forma en la que se movilizan las organizaciones. El marco normativo que se ha desarrollado frente a las víctimas de minas es, principalmente, una línea de política pública que no tiene una perspectiva de discapacidad que vaya en línea con el movimiento de personas con discapacidad. Esto se evidencia, por ejemplo, en que muchas de las medidas que se disponen en este plano están planteadas desde una perspectiva rehabilitadora de la discapacidad física.

El tratamiento del Estado a las víctimas de minas guarda una relación estrecha con otro de los factores relevantes en la capacidad de las organizaciones de mover la agenda de las víctimas con discapacidad. Esta consiste en que muchas de las víctimas con discapacidad hacen parte de las Fuerzas Armadas y muchas de ellas son excombatientes. Como lo afirma Edgar Bermúdez, ex miembro de la fuerza pública, víctima con discapacidad y director de la organización PERCADI,¹¹¹ en los espacios de participación que brindan los marcos normativos para víctimas con discapacidad, las víctimas civiles no quieren compartir espacios con víctimas de las Fuerzas Armadas al considerarlos victimarios en vez de víctimas. Lo mismo sucede cuando concurren a espacios de participación con excombatientes con discapacidad.

Otro de los escenarios en los que es posible evidenciar las diferencias entre organizaciones es el desarrollo de los mecanismos de participación dispuestos por la Ley de

111 Edgar es policía retirado y psicólogo en proceso de grado. Perdió la vista a causa de una mina antipersonal en un operativo de erradicación de cultivos. Actualmente es el presidente de la Corporación PERCADI (Personas con Capacidad Diversa) que está conformada por militares, policías y exintegrantes de grupos al margen de la ley que le apuesta a la reconciliación, a la diversidad y a la construcción de paz. Entrevistado por Daniela Gómez y Valentina Niño el 28 de mayo de 2020.

Víctimas en el 2011. La Ley de Víctimas fue uno de los marcos normativos en los que hubo mayor presencia de organizaciones después del Auto 006 y actualmente es una de las leyes más fuertes en temas de discapacidad y conflicto armado. Esta normativa, que buscaba articular de forma conjunta las diversas instituciones del Estado, fue diseñada para que fuese un conjunto normativo integral que permitiera la atención a las víctimas del conflicto armado interno colombiano, garantizando sus derechos a obtener verdad, justicia y reparación integral. La ley dispuso una serie de mecanismos de participación para las víctimas, dentro de los que se encontraba una mesa de víctimas con discapacidad¹¹². Esta mesa no estaba en diálogo con el movimiento de personas con discapacidad y, como consecuencia de ello, se propuso la identificación de personas con discapacidad por medio de un carné para efectos de la priorización en la reparación. Esto, según Andrea Parra –directora de PAIS desde 2011 hasta 2016– resultó problemático porque chocaba con la lucha de las personas con discapacidad por evitar ser estigmatizadas a partir de este tipo de identificaciones.

Ambas situaciones visibilizan algunas de las dinámicas que se dieron en el momento en que se dio una presencia más fuerte de las organizaciones sociales. Es importante reconocer que la intervención de las organizaciones tanto en el Auto 006 como en la Ley de Víctimas, pese a que nunca logró consolidarse, fue fundamental para el reconocimiento de la intersección entre discapacidad y conflicto.

*El Auto 006 de 2009 fue la primera decisión judicial
a nivel mundial que se encargó de abordar la interseccionalidad
entre el conflicto armado y la discapacidad
y que encomendó al Estado a tomar medidas para garantizar
la protección de los derechos de esta población.*

112 "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, y la tutela especial a poblaciones vulnerables; por otra parte responde 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, así como en las demás normas y jurisprudencia complementaria". Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, «Mesas de Participación», Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 25 de junio de 2015, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/mesas-de-participacion/87>.



3

LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI

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

A pesar de significar un avance importante, el Auto 006 de 2009 de la Corte Constitucional no logró tener un efecto estructural que insertara en la discusión pública la importancia de pensar un tratamiento integral para las víctimas del conflicto con discapacidad. El impacto de este cruce requirió, para visibilizarse, de otros avances en materia de los derechos de las personas con discapacidad y las víctimas del conflicto en Colombia, que se dieron hacia el final de la primera década del siglo y el comienzo de la segunda.

Por el lado de la discapacidad, como ya se indicó, en julio del 2009 se ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual se incorporó al ordenamiento colombiano a través de la Ley 1346 de 2009. La ratificación marcó una hoja de ruta para el país, el cual se vio obligado a tomar diversas medidas para lograr garantizar el goce y ejercicio efectivo de los derechos de esta población, según lo consagrado en la CDPD y enmarcados en el modelo social. A nivel legal, implicó el proceso de replantear figuras jurídicas como la interdicción, buscando alternativas que dieran un mayor nivel de agencia a las personas con discapacidad y que respetaran su capacidad de toma de decisiones.

De manera paralela a lo anterior, en el año 2011 se dio la promulgación de la Ley 1448, más conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que estableció el marco jurídico por

medio del cual el Estado debe atender, asistir y reparar a las víctimas del conflicto armado. En esta, la única mención explícita a las personas con discapacidad se encuentra en el artículo 13, en el cual se incluye el principio de enfoque diferencial para poblaciones que, debido a su orientación sexual, género, edad o situación de discapacidad cuenten con características particulares de vulnerabilidad, y por ello requieren un trato diferenciado. El artículo dispuso que las medidas que se implementaran en el articulado debían adaptarse a la situación y particularidades de estas poblaciones vulnerables, para así beneficiarse de las distintas políticas públicas en igualdad de condiciones que el resto de las víctimas. Además de lo anterior, el Estado se comprometió a que las medidas de atención y reparación de las víctimas que protegía la ley permitieran, por medio de su implementación, contribuir con la eliminación de aquellas construcciones sociales discriminatorias que en un primer momento pudieron ser la causa de los hechos victimizantes a los cuales se enfrentaron en el marco del conflicto armado colombiano.

El enfoque diferencial y transformador dispuesto por la Ley de Víctimas buscó asegurar, entre otras cosas, la reparación integral a las personas con discapacidad. Con fundamento en este enfoque, las medidas de atención, asistencia y reparación integral para las personas con discapacidad debían garantizar: i) el acceso efectivo para las personas con discapacidad; ii) identificar y responder a las necesidades específicas de las personas conforme a su discapacidad y; iii) debían promover la inclusión social y efectiva de las víctimas con discapacidad, reconociéndose como sujetos de derechos con intereses, necesidades y un proyecto de vida, no como una persona que sólo requiere tratamiento médico y rehabilitación de sus funciones¹¹³. Esto implicaba que el enfoque transformador debía asumir la reparación como una respuesta específica a un daño ocasionado por la violación a sus derechos, pero también debía ser una herramienta que modificara las condiciones de discriminación, violencia y exclusión que dieron origen y facilitaron las violaciones a derechos de personas con discapacidad en el marco del conflicto. En ese sentido, la reparación en el caso de las víctimas con discapacidad debía sobrepasar la idea de que era una respuesta específica a un daño, pues debía constituir también una herramienta que permitiera superar discriminaciones y exclusiones. Todo esto se empezó a materializar con la Resolución 00758 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que puso en marcha los lineamientos para la implementación del modelo de operación con enfoque diferencial y de género dispuesto por la Ley.

El mismo año en que se expidió la Ley de Víctimas, el Estado colombiano, reconociendo que el impacto del conflicto fue distinto para personas pertenecientes a comunidades indígenas, pueblos rom y gitanos, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, expidió de forma simultánea los Decretos 4633, 4634 y 4635. Estos, al igual que la Ley 1448, dictaban medidas de

113 Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género en la Unidad para las Víctimas* [Documento Interno - Anexo Conceptual del Modelo de Operación]. Proyecto de Instrumentalización del Modelo de Operación con enfoque diferencial y de Género (2014), 15.

asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a víctimas del conflicto armado; sin embargo, estos decretos contaron con un enfoque diferencial particular para cada una de las comunidades a las que iban dirigidos, que reconocieron que el impacto de la guerra fue distinto –tanto en términos cualitativos como cuantitativos¹¹⁴– para estas comunidades, ya que se encontraban en situaciones de especial vulnerabilidad debido a factores como la discriminación histórica, pobreza y abandono del Estado.

En el Decreto 4633 de 2011, por medio del cual se dictaban medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, se incluyeron indicaciones orientadas a la protección de las personas con discapacidad. Por una parte, el artículo 15 dispuso que el Estado garantizaría que fuesen prioridad para la atención, asistencia y reparación integral, al reconocerlos como una población de especial protección. Por otra parte, en el artículo 52 se especificó que las personas indígenas víctimas de MAP y MUSE gozarían de medidas especiales de atención, reparación y protección individual y colectiva.

En cuanto al Decreto 4634 de 2011, reglamentario de la Ley de Víctimas, que contiene las medidas diferenciadas para la asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras de las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o gitano, se establece en el artículo 10 que las personas con discapacidad pertenecientes a la comunidad hacen parte de la categoría de especial protección. Debe resaltarse, que, en particular, este decreto incluye medidas específicas encaminadas a la rehabilitación psicosocial de aquellas víctimas que lo requieran; rehabilitación que se realizará teniendo en cuenta perspectivas de género, la situación de las personas mayores y personas con discapacidad.

Por último, en el Decreto 4635 de 2011, al igual que en los anteriores, se reconoce a las personas con discapacidad física, sensorial o psíquica, como sujetos de especial protección, debido a sus circunstancias de vulnerabilidad, debilidad e indefensión (art. 10); y en consecuencia, el Estado se compromete a darles prioridad en la prevención, atención, asistencia y reparación integral (art. 32).

La reparación en el caso de las víctimas con discapacidad debía sobrepasar la idea de que era una respuesta específica a un daño, pues debía constituir también una herramienta que permitiera superar discriminaciones y exclusiones.

114 Presidencia de la República, Decreto-Ley 4635 de 2011 «Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras» (9 de diciembre de 2011) Diario oficial 48.278.

La expedición de estos decretos muestra cómo, aún cuando legalmente se reconocía que había factores que incrementaban la situación de vulnerabilidad de ciertas poblaciones, el enfoque diferencial de discapacidad no había tenido un desarrollo legal tan amplio como otros. Como se ve, 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 resaltarse 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.

3.2 El rol de la Unidad de Víctimas y Restitución de Tierras en la visibilización del enfoque de discapacidad

La Ley de Víctimas fue uno de los instrumentos a través de los cuales el enfoque diferencial de discapacidad adquirió alguna relevancia en la atención y reparación a las víctimas. Sin embargo, esto se dio más por cuenta de los esfuerzos de funcionarios de la UARIV por materializar ese enfoque que por el marco normativo dispuesto por la Ley. Como lo afirma Paula Gaviria, Directora de la Unidad desde su creación hasta 2016, materializar el enfoque de discapacidad fue un gran reto; con el comienzo de la implementación de la Ley, en la Unidad encontraron que no había una política específica que incluyera a las personas con discapacidad. En ese momento se tenían órdenes de la Corte Constitucional y ni siquiera había claridad sobre cuál era la relación de la Unidad con la Sala de Seguimiento de los autos de la Corte¹¹⁵.

Gaviria señala que el enfoque se encontró con un panorama institucional que dificultó su materialización. 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.

Las medidas que se estaban implementando nunca iban a ser suficientes para las víctimas con discapacidad, una población diversa que tenía necesidades distintas. Sin embargo, esa imposibilidad de satisfacer todas las necesidades de las víctimas se enmarcaba en que la lógica de la política pública era masiva y debía responder a ocho millones de víctimas. Con estas dificultades para materializar el enfoque diferencial, desde la Unidad se optó por una aproximación al enfoque impactando y articulando la oferta institucional que ya existía en lugar de ampliarla, logrando una serie de medidas que significaron un avance importante para las personas con discapacidad víctimas del conflicto.

115 Lucas Correa Montoya (miembro del equipo que implementó el enfoque diferencial de discapacidad en la UARIV) entrevistado por Daniela Gómez y Juliana Bustamante el 20 de abril de 2020.

Ante estos retos, los primeros años de la coordinación del enfoque diferencial de discapacidad se vieron volcados hacia varios objetivos. Por un lado, se realizó un fuerte proceso de pedagogía interna el cual buscó cambiar el paradigma imperante que veía la reparación como una forma de compensar a las víctimas por la pérdida de sus capacidades, y procuró reemplazarlo con una visión de reparación dirigida a recomponer los proyectos de vida de las víctimas con discapacidad¹¹⁶. 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.

A su vez, la coordinación del enfoque de discapacidad de la UARIV se vio obligada a insertarse en las entidades que buscaban dar cumplimiento al Auto 006 de 2009, procurando no reducir el enfoque al cruce entre discapacidad y desplazamiento. Dos repertorios de violencia adicionales fueron importantes para la visión de la UARIV en ese entonces: las víctimas de mina antipersona y las víctimas de tortura¹¹⁷. Este último hecho victimizante continúa siendo abordado muy poco en las discusiones entre discapacidad y conflicto, a pesar de que la UARIV ha reconocido que es originador de discapacidades múltiples.

De forma paralela, la coordinación de enfoque diferencial de discapacidad de la Unidad empezó a interesarse en un abordaje interseccional de la discapacidad y el conflicto más allá de la UARIV. En sus primeros años, la coordinación realizó esfuerzos para articular acciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante SNARIV) con el Sistema Nacional de Discapacidad (SND)¹¹⁸. No obstante, los esfuerzos de la coordinación entre las dos entidades fueron poco fructíferos y encontraron diversos obstáculos en el camino, varios de ellos impuestos por las propias víctimas con discapacidad.

Para ese momento, según señalan funcionarios de la Unidad de la época, la visión de la discapacidad en Colombia continuaba profundamente ligada a la visión médica y rehabilitadora, incluso entre las mismas personas con discapacidad. En este sentido, si bien la UARIV había procurado reimaginar la reparación hacia la reconstrucción de un proyecto de vida, los líderes de víctimas con discapacidad continuaban abogando por un modelo que se centrara en la compensación económica por la pérdida de sus capacidades y buscando una atención asistencialista. Es por esto que no se interesaron por abogar por una causa conjunta como víctimas del

116 Esta información fue suministrada por una persona que trabajó en la UARIV durante los primeros años de coordinación del enfoque diferencial, pero solicitó la reserva de su nombre.

117 Esta información fue suministrada por una persona que trabajó en la UARIV durante los primeros años de coordinación del enfoque diferencial, pero solicitó la reserva de su nombre.

118 Entidad que tiene el objetivo de formular e implementar programas y proyectos con el objetivo de brindar atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, el cual está conformado por diversas entidades públicas y privadas, como por ejemplo: La Agencia Nacional de Tierras, la Alta Consejería para el Sector Privado y la Competitividad, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa, la Procuraduría General de la Nación y la Unidad de Restitución de Tierras.

conflicto armado y personas con discapacidad. En la visión de ese entonces, los grupos vulnerables se encontraban en una puja constante en la que competían por escasos recursos estatales materializados en indemnizaciones.

La constante competencia entre poblaciones vulnerables no solo demuestra, desde entonces e incluso con anterioridad a esta época, un arraigo histórico y cultural al modelo médico de la discapacidad, sino que además demuestra el problema subjetivo alrededor de la identidad de las víctimas con discapacidad. No solamente siempre ha faltado una mirada interseccional, sino que las personas, con frecuencia, no se identifican como parte de ambos grupos poblacionales. Viendo la reparación como una competencia por recursos, las personas prefieren denominarse como víctimas del conflicto y no como personas con discapacidad por dos razones. En primer lugar, la Ley 1448 de 2011 otorga un ropaje legal a las víctimas mucho más robusto que el que existía para las personas con discapacidad, haciendo que esta población recibiera mayor atención y recursos del Estado. Adicionalmente, el paradigma médico de la discapacidad hace que las personas no quieran considerarse a sí mismas como personas con discapacidad, pues el término está asociado con el de “inválidos”, personas cuya capacidad legal se ve reducida y su participación en la sociedad se limita.

La constante competencia entre poblaciones vulnerables no solo demuestra, desde entonces e incluso con anterioridad a esta época, un arraigo histórico y cultural al modelo médico de la discapacidad, sino que además demuestra el problema subjetivo alrededor de la identidad de las víctimas con discapacidad.

Para esa época, la dirección del Sistema Nacional de Discapacidad se encontraba 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 identitario¹¹⁹. 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.

¹¹⁹ Entrevista a Anderson Henao Orozco, investigador en materia del cruce entre discapacidad y conflicto, entrevistado por Agustín Hernández Guzmán y Sofía Forero Alba el 02 de junio de 2020.

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 Ministerio¹²⁰. No obstante, estos encuentros no se enmarcaron dentro de 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.

Ante las dificultades impuestas por el modelo médico para lograr una acción coordinada entre las diversas entidades del Estado, la labor de la UARIV durante esos años no representó un movimiento estructural o una política estatal sino la labor de una entidad aislada en el tema. Es por este motivo que los aprendizajes y proyectos conjuntos no se desarrollaron con la participación de otras instituciones gubernamentales, sino con el apoyo de cooperación internacional. Entre estos destacan los aprendizajes adquiridos a partir de modelos de inclusión laboral en España y los proyectos que se desarrollarían en Colombia con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (en adelante JICA, por sus siglas en Inglés).



3.3. El trabajo del Centro Nacional de Memoria Histórica en materia del enfoque de discapacidad

El Centro Nacional de Memoria Histórica (en adelante 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 esta entidad por 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 antipersonal¹²¹.

120 Así lo afirma el Ministerio de Salud en un derecho de petición presentado por el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social en el marco del seguimiento a los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014.

121 Marlon Acuña, (funcionario del grupo de enfoques diferenciales del Centro Nacional de Memoria Histórica) entrevistado por Agustín Hernández Guzmán y Juliana Bustamante Reyes el 29 de mayo de 2020.

Marlon Acuña, funcionario del CNMH asegura que el proceso de investigación para realizar el informe de minas antipersonal planteó retos metodológicos que no habían sido previamente explorados por la entidad. Como resultado de esto, el Centro terminó no solamente realizando el informe, sino que también recopiló una serie de lecciones aprendidas en el proceso acerca de la construcción de memoria histórica hecha en la clave diferencial de afectaciones al cuerpo humano. Estas lecciones fueron publicadas en una cartilla junto al informe “La guerra escondida: Minas antipersonal y remanentes explosivos en Colombia”, realizado en convenio entre el CNMH y la Fundación Prolongar y finalmente publicado en el año 2017.

A su vez, el CNMH, empezó a implementar una política de “transversalización”¹²², 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 durante años.

Así como en el caso de la UARIV, el interés del CNMH por las víctimas del conflicto con discapacidad fue un esfuerzo de la entidad y unos funcionarios que surgió a partir de las disposiciones que proponía la Ley de Víctimas, más no de un esfuerzo concertado del Estado por priorizar a las víctimas con discapacidad o de ponerlas en el ojo de la agenda pública.

Resulta importante destacar que, en los primeros años del enfoque diferencial de discapacidad en el CNMH, algunas víctimas plantearon una importante iniciativa de memoria histórica que abordara el conflicto armado y su relación con varias formas de discapacidad (auditiva, motora y visual). El Movimiento Social de Discapacidad Colombia (MOSODIC) acudió al CNMH con este fin. No obstante, desafortunadamente las víctimas no lograron ponerse de acuerdo respecto a su representación en la iniciativa, teniendo desacuerdos al interior de las organizaciones representantes de los distintos tipos de discapacidad que se buscaba visibilizar. De esta forma, como se explicó en el acápite de organizaciones, la competencia entre grupos y organizaciones al interior de las mismas víctimas con discapacidad, y su imposibilidad de ponerse de acuerdo como un grupo, impidió el progreso de esta iniciativa, lo cual siguió posponiendo la puesta en marcha de este debate desde la sociedad civil de manera articulada.

122 Nayibe Sánchez, (Analista profesional e investigadora en el Centro Nacional de Memoria Histórica) entrevistada por Yinna Figueroa y Juliana Bustamante el 1 de junio de 2020.

3.4. La Ley estatutaria sobre Derechos de las Personas con Discapacidad

Bajo el compromiso adquirido como país que ratificó la CDPD, en 2013 se adopta la Ley Estatutaria 1618 de 2013, cuyo objeto principal es “garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”¹²³ que incorporó los postulados de dicho tratado al ordenamiento colombiano. Así pues, en el articulado el legislador estableció una serie de responsabilidades en cabeza de distintos sectores e instituciones, para que en todo el territorio nacional se expidieran programas y se adelantaran acciones afirmativas que contribuyeran con la plena inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad. Por ejemplo, en el artículo 11, numeral 4 y literal d, se ordena al Ministerio de Educación “incorpora[r] criterios de inclusión educativa de personas con discapacidad y accesibilidad como elementos necesarios dentro de las estrategias, mecanismos e instrumentos de verificación de las condiciones de calidad de la educación superior”¹²⁴. Así mismo, en el artículo 14, que establece la garantía al acceso y accesibilidad de espacios y comunicaciones a las personas con discapacidad, se pone en cabeza de las entidades municipales y distritales el deber de diseñar un plan de adecuación de vías y espacios públicos, para que las personas con discapacidad puedan acceder a ellos en igualdad de condiciones.

También resulta esencial en esta Ley, las disposiciones que se desarrollan a partir del Capítulo II, pues estas dictan normas encaminadas a garantizar la **participación ciudadana** de las personas con discapacidad en la vida política pública y privada. En este sentido, se establecen medidas como, por ejemplo, el que el Estado garantice por medio de planes y programas con enfoque diferencial, la participación de las mujeres con discapacidad en los ámbitos nacionales, regionales y locales. Adicionalmente, se establecen los primeros lineamientos, en concordancia con la CDPD, para crear un sistema que favorezca el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y su toma de decisiones, permitiendo así que esta población pueda acceder de forma autónoma e independiente a la administración de justicia¹²⁵.

Como se ve, la expedición de la Ley 1618 de 2013 está enfocada en hacer que el Estado colombiano por medio de sus diferentes órganos e instituciones, cumpla con los estándares internacionales consagrados en la CDPD, para garantizar la plena inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad. Lo anterior, permite que haya más contenido normativo que genere bases para una

123 Congreso de la República, Ley Estatutaria 1618 de 2013 «Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad» (27 de febrero de 2013) Diario oficial: 48.717.

124 Ibid, art. 11.

125 Esto fue completamente implementado por medio de la Ley 1996 de 2019, pues se eliminó el proceso de interdicción, se estableció la presunción de capacidad y se implementaron una serie de apoyos para la toma de decisiones de las personas con discapacidad que así lo requieran.

atención diferenciada en la atención víctimas del conflicto armado con discapacidad y así garantizar su inclusión social en igualdad de condiciones que los demás.

3.5. 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 el marco de su seguimiento al *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado constatado en la sentencia T-025 de 2004. Nuevamente, la Corte puso su atención sobre las personas desplazadas con discapacidad, con el fin de revisar los avances de los últimos cinco años en materia de protección de sus derechos. Así, el Auto 173 de 2014 fue el segundo pronunciamiento de la Corte Constitucional, preocupada por la falta de materialización de las órdenes estructurales impartidas en el auto previo.

En el Auto 173 de 2014, 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.

Con respecto al primer tema, la Corte resaltó los avances normativos que para el momento había implementado Colombia, como la ratificación de la CDPD, la expedición de una Ley de Víctimas que acogía los estándares de la CDPD, y la creación de la Ley 1618 de 2013 con diseños de políticas públicas en temas de discapacidad. A pesar de lo anterior, la Corte consideró que las “barreras actitudinales, de comunicación y arquitectónicas [continuaban] siendo un obstáculo adicional e injustificado para el acceso de las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado a la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación y en general al acceso a la oferta institucional dispuesta para la población desplazada”¹²⁶.

En segundo lugar, la Corte reconoció que los niños, niñas y adolescentes con discapacidad son el segmento más débil de la población en desplazamiento, pues se enfrentan a barreras que obstaculizan el pleno ejercicio de sus derechos, tales como el de la educación; por lo tanto, en el 2009, dio órdenes al estado para establecer mecanismos que se enfocaran en mejorar este tipo de situaciones. Sin embar-

126 Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2014, «Auto 173 de 2014» (6 de junio de 2014), Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

go, en el Auto 173, la Corte resaltó que la respuesta estatal no había sido suficiente, pues los niños, niñas y adolescentes seguían enfrentándose a barreras en el acceso a la educación inclusiva, e indicando que los pocos estudiantes que acceden al sistema educativo no cuentan con los ajustes pedagógicos necesarios para tener una educación plena, lo que refleja siguen primando imaginarios sociales que defienden una educación segregada para la población con discapacidad, etc¹²⁷.

En tercer lugar, a pesar de que en el 2009 se habló sobre los adultos mayores víctimas del desplazamiento, en el nuevo auto la Corte reconoció que para la población este hecho genera consecuencias devastadoras; como la pérdida del estilo de vida que poseían antes del hecho victimizante, cuestión que se ve agravada en virtud de que la mayoría de edad les dificulta acceder a actividades sociales para reconstruir su forma de vida previa. Adicionalmente, el abandono, la pérdida de entornos familiares y sociales, los peligros a su integridad y seguridad, son riesgos que se ven incrementados a raíz de las posibles deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales, que pueda presentar esta población¹²⁸.

Sin embargo, para 2014, la Corporación, que primeramente reconoció una serie de avances que ha tenido el Estado colombiano frente a la atención de los adultos mayores en condición de discapacidad, manifestó su preocupación frente al hecho de que para ese momento no existía ningún tipo de trato diferencial dentro de las unidades territoriales para la atención. Por lo anterior, vio con preocupación el incumplimiento de las disposiciones del auto 006 en este tema.

En cuarto lugar, la Corte reconoció que las personas con discapacidades cognitivas y psicosociales son más vulnerables a sufrir de violencia sexual "entre otras razones, debido a la limitada posibilidad de denunciar estos hechos, como consecuencia de la poca credibilidad que las autoridades les brindan a sus testimonios, generando que, en conjunto con las múltiples barreras existentes y la falta de adecuaciones de los sistemas de denuncia, estos delitos queden comúnmente impunes"¹²⁹. Al respecto, la Corte señaló su preocupación de que para el año 2014, hubiera tan poca información oficial sobre casos de violencia sexual, y que la poca que se había fuera recopilada por organizaciones de la sociedad civil.

Por último, en cuanto a las limitaciones a la capacidad jurídica y al acceso a la justicia de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento forzado, la Corte vio con preocupación que esta población siguiera siendo estigmatizada como "incapaz de tomar decisiones" y, por lo tanto,

127 Es importante señalar que una respuesta del Estado a esta problemática fue la expedición del Decreto 1421 de 2017 sobre educación inclusiva y planes individuales de ajustes razonables.

128 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, «Auto 006 de 2009», (26 de enero de 2009). Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

129 Informe de Seguimiento y recomendaciones sobre la ruta de atención al enfoque diferencial de discapacidad, Corte Constitucional de Colombia, Mesa de Seguimiento al Auto 006 de 2009 – Desplazamiento y Discapacidad y sector poblacional LGBTI, aplicado dentro del nuevo marco institucional por la UARIV.

siguiera enfrentando obstáculos para decidir sobre sus intereses, proyectos, y por supuesto, acceder a las instituciones del Estado para recibir ayuda.

Una vez la Corte concluyó el análisis de estos cinco ejes temáticos para estudiar el impacto cualitativo diferencial y agravado del desplazamiento forzado sobre las personas con discapacidad, la Corte procedió a valorar la respuesta estatal a las órdenes particulares que fueron dictadas en el auto 006 de 2009.

Para concluir, la Corte afirma que a pesar de los evidentes esfuerzos que el Gobierno Nacional había realizado hasta entonces para cumplir con las órdenes dadas en el Auto 006 de 2009, “aún persiste una grave situación de invisibilidad y abandono de las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, que se evidencia en la falta de adopción de medidas dirigidas a garantizar el goce efectivo de sus derechos”¹³⁰.



Es por ello, que dicta una serie de medidas nuevas, encaminadas a materializar la inclusión de un enfoque transversal en discapacidad en las políticas públicas sobre desplazamiento forzado, en la cual esta población pueda tener el goce efectivo y pleno de sus derechos.

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.

Acá es importante mencionar que en el 2015, Naciones Unidas llevó a cabo un estudio temático sobre el artículo 11 de la CDPD¹³¹ en el que se concluyó que las personas con discapacidad estaban más expuestas a malos tratos, descuidos y abandonos en situaciones de riesgo como el conflicto armado y emergencias humanitarias. En la Maestría en discapacidad e inclusión social

130 Corte Constitucional, «Auto 173 de 2014».

131 El artículo 11, referente a situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, dispone: “Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales”.

de la Universidad Nacional de Colombia, desde 2012 habían encontrado que había un descuido hacia personas con discapacidad en el terreno de urgencias, emergencias y desastres, en tanto los planes no hacían una diferenciación clara entre tipos de discapacidad ni sobre cómo enfrentar una emergencia con esa distinción, si es que incluían a las personas con discapacidad del todo.

Trabajando sobre el Auto 173, encontraron que las personas con discapacidad en el conflicto –especialmente los ancianos– eran dejados atrás sobre todo en situaciones de evacuación. Encontraron también que los albergues para personas desplazadas no cuentan con especificidades de accesibilidad pertinentes. Todo esto muestra que en situaciones de urgencias, emergencias y desastres, no se tenía una perspectiva clara de discapacidad. Participando en el informe alternativo sobre el artículo 11 para Naciones Unidas, encontraron que sólo 34 de los 1096 municipios tenían en cuenta programas de atención, urgencias y desastres¹³². Todos estos descubrimientos reflejan que hay

una falencia del Estado en la atención al tipo de emergencias como las que han enfrentado las víctimas del conflicto armado con discapacidad y que es urgente incorporar los estándares internacionales de accesibilidad y atención de emergencia humanitaria en la manera cómo se diseñan e implementan programas para la atención de poblaciones diversas en estas situaciones. Ese informe de Naciones Unidas, así como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030).¹³³



3.6. 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”, fungiendo como entidad coordinadora y gerente de las activida-

132 Aleida Fernández Moreno (Coordinadora de la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional de Colombia de 2011 a 2014, actualmente continúa siendo profesora de la maestría) entrevistada por Yinna Figueredo, Paola Santamaría y Juliana Bustamante el 26 de mayo de 2020.

133 Al respecto, consultar: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

des desarrolladas para dar cumplimiento los objetivos propuestos. Para esto, la entidad solicitó al gobierno del Japón su cooperación técnica y su apoyo financiero en la materia. La solicitud fue aceptada y la UARIV desarrolló el proyecto en conjunto con JICA. Esta no era la primera vez que Colombia trabajaba en temas de personas con discapacidad con el gobierno de Japón. A través de JICA, el Estado ya había prestado ayudas anteriormente a la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA). No obstante, los primeros proyectos realizados con esta agencia se habían enfocado en dotación médica para la rehabilitación de las víctimas. En esta ocasión, el proyecto estaba pensado hacia la inclusión social, más allá del componente médico.

La UARIV y JICA trabajaron en dos fases para completar este proyecto. La primera fase, desarrollada entre marzo del 2015 y marzo de 2018 se enfocó en los municipios piloto de Granada en Antioquia y Carmen del Chucurí en Santander. En los dos años restantes, el proyecto fue replicado en Marinilla y Granada en Antioquia y en Lebrija y Puerto Wilches en Santander.

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.

Julián Muñoz, coordinador del programa de cooperación técnica en la oficina de JICA en Colombia, señala que el proceso no estuvo libre de complicaciones. En su opinión, el subregistro de víctimas con discapacidad y la falta de información fue el primer gran obstáculo al que se enfrentaron en los municipios. Para poder conocer el estado actual, las necesidades de cada territorio y plantear objetivos acordes a sus necesidades, primero se debió realizar un levantamiento de línea base con el fin de conocer a profundidad la situación de las víctimas con discapacidad, averiguando información acerca de los grupos etarios y el nivel educativo, entre otros.

El resultado del levantamiento de línea base fue muy positivo. Realizarlo no solo permitió adecuar los objetivos del proyecto a las necesidades de cada municipio, sino que también dejó a las autoridades locales información mucho más completa y precisa sobre las personas con discapacidad de la que se encontraba disponible en el resto del país. Este ejercicio resultó necesario toda vez que los municipios no podían ser tratados de forma homogénea, como quedó claro tras esta primera investigación. Lady Bermúdez, funcionaria de la coordinación de enfoque diferencial de discapacidad de la UARIV, explica, por ejemplo, que en Granada el 92.3% de las personas con discapacidad hacían parte del registro único de víctimas, mientras que en el Carmen del Chucurí solo el 2% de las personas con discapacidad eran víctimas del conflicto armado.

El trabajo de la UARIV y las demás entidades en estos territorios se dirigió 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. Se trataba de un cambio del paradigma médico, reinante en estos territorios, que buscaba que se entendiera que la discapacidad no se encuentra en la persona, sino en el entorno que obstaculiza su participación y su posibilidad de desarrollar un proyecto de vida. Bajo esta línea, se capacitó a maestros en materia de educación inclusiva, se trabajó con las secretarías de salud distritales y departamentales para remover los obstáculos que los servicios de salud le imponían a las personas con discapacidad y, sobre todo, se empoderó a las personas con discapacidad para que conocieran sus derechos, recibieran apoyo y reestructuraran sus proyectos de vida.

Para lograr lo anterior, la UARIV tuvo que enfrentarse a varios retos¹³⁴. La geografía de los municipios dificultaba la accesibilidad para las personas con discapacidad, por tratarse de espacios mayoritariamente rurales. A esto se sumaba un profundo desconocimiento por parte de las víctimas con discapacidad y sus redes de apoyo acerca de sus derechos, las rutas de atención existentes y los servicios a los que podían acceder. Por último, las entidades debían enfrentarse también a la limitación presupuestal y la limitada oferta social que pueden dar municipios de categoría 5 y 6.

Uno de los ejercicios realizados en el proyecto que resultó más exitoso fue la Consejería entre Pares. Según Carolina Evans, funcionaria de la coordinación del enfoque diferencial de discapacidad de la UARIV, 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.

Las mismas víctimas reconocen el éxito de la Consejería entre Pares, señalándola incluso como uno de los espacios más importantes para su reparación. Esta estrategia ha tenido especial relevancia por su componente psicosocial en su uso en los grupos de recuperación emocional. Lo cierto es que el testimonio de otras víctimas con discapacidad ha permitido que otros miembros de esta población reconstruyan sus proyectos de vida y que rompan con el paradigma del

134 Lady Bermudez (miembro de la UARIV, trabaja en el enfoque diferencial para la discapacidad) entrevistada por Agustín Hernández Guzmán y Juliana Bustamante Reyes el 24 de julio de 2020.

modelo médico. Esto ha resultado en un cambio importante de mentalidad entre los líderes de víctimas. Aquellos que han recibido capacitaciones frente a sus derechos y han podido participar en espacios de esta naturaleza han comprendido y se han apropiado del modelo social de la discapacidad, exigiendo una reparación orientada a la reconstrucción de sus proyectos de vida en vez de esperar medidas asistencialistas por parte del Estado. De esta forma, proyectos como este han contribuido a que la UARIV supere los obstáculos que planteaba el paradigma médico rehabilitador y su influencia sobre las víctimas con discapacidad en los años anteriores.

Tanto Julián Muñoz como Carolina Evans destacan la importancia de la cooperación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el componente de inclusión productiva de este proyecto. La UARIV, JICA y el Ministerio del Trabajo cooperaron con el programa Somos Rurales del PNUD, buscando conocer las cadenas de producción de los municipios en los que se desarrolló el proyecto para poder incluir a las víctimas con discapacidad en estas cadenas de producción.

Para las víctimas, este trabajo conjunto entre organizaciones ha implicado una nueva oportunidad para servirle a sus comunidades. En el marco de esta investigación, hablamos con distintas personas que en la actualidad hacen parte de distintas mesas de participación de víctimas a nivel municipal, distrital y departamental en representación del enfoque diferencial de discapacidad, las cuales comentaron la importancia que ha cobrado el trabajo de liderazgo del cual han sido parte. 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.

Ser la voz de aquellas personas que tienen necesidades y poder visibilizar la lucha diaria de las personas con discapacidad resultó siendo la mejor forma de empoderar a estas personas, quienes a pesar de los riesgos que en la actualidad implica ser líder o lideresa social, están dispuestas a seguir trabajando por la garantía de derechos de esta población¹³⁵.



135 Miembros de distintas mesas de participación de víctimas a nivel municipal, distrital y departamental, entrevistados por Yinna Figueredo Urrea y Juliana Bustamante el 22, 23 y 28 de octubre de 2020.

• Los riesgos para el liderazgo social de víctimas con discapacidad en las regiones

Llegados a este punto, es preciso hacer hincapié sobre una problemática que se ha evidenciado con mucha fuerza en últimos años: el reto del activismo en medio del asesinato sistemático de líderes sociales. Según cifras de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales, en 2016 se reportaron 61 asesinatos, en 2017 fueron 84, en 2018 la cifra ascendió a 114, en el 2019 se reportaron 107¹³⁶ y para el 2020 se contabilizaban 47¹³⁷

Ser la voz de aquellas personas que tienen necesidades y poder visibilizar la lucha diaria de las personas con discapacidad resultó siendo la mejor forma de empoderar a estas personas, quienes a pesar de los riesgos que en la actualidad implica ser líder o lideresa social, están dispuestas a seguir trabajando por la garantía de derechos de esta población.

Según el último informe del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz INDEPAZ, actualizado a octubre de 2020 con información extraída de informes presentados por INDEPAZ, notas periodísticas publicadas en la plataforma digital ¡Pacifista! y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desde la firma del Acuerdo de Paz, entre 2016 y lo corrido de 2020, han asesinado a 840 líderes y 131 lideresas defensores de derechos humanos¹³⁸. Este contraste es relevante -y corresponde únicamente a dos medios que reportan las cifras- porque la información no coincide entre las distintas entidades y organizaciones por diversos factores, entre los que se encuentran cómo se identifica a un líder social y qué tanta comunicación se tiene con los municipios¹³⁹.

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 reci-

136 Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y asuntos internacionales "Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos 2016- 2019. Tomado de: [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Informe%20Homicidios%20%C3%ADderes%20-%20Corte\(14%20Enero%20de%202020\).pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Informe%20Homicidios%20%C3%ADderes%20-%20Corte(14%20Enero%20de%202020).pdf)

137 El Tiempo, "UNP solo admitió 16% de solicitudes de protección de líderes sociales". Tomado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/cifras-de-lideres-sociales-asesinados-en-colombia-en-2020-540503>

138 Instituto de estudios para el desarrollo y la paz INDEPAZ, «Radiografía de la violencia contra los líderes asesinados en Colombia – Indepaz», 15 de octubre de 2020, <http://www.indepaz.org.co/radiografia-de-la-violencia-contra-los-lideres-asesinados-en-colombia/>.

139 José Puentes, «¿Por qué nunca coinciden las cifras de líderes sociales asesinados?», ¡PACIFISTA! (blog), 3 de febrero de 2020, <https://pacifista.tv/notas/por-que-nunca-coinciden-las-cifras-de-lideres-sociales-asesinados/>.

bido 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. Esta crítica situación se ve agravada por distintos factores, entre los que se destacan que: (i) muchos son personas que también han sido víctimas del conflicto armado, pues en el pasado han sufrido otros hechos victimizantes como violencia sexual, desplazamiento forzado, atentados con elementos explosivos, minas antipersona, entre otros, por lo que se genera un proceso de revictimización; y (ii) la mayoría no cuenta con servicios de seguridad que los protejan de algún atentado, ni tienen los medios económicos suficientes para abandonar junto con su familia (que también está en riesgo) la zona en la que se encuentran, lo cual los deja expuestos y vulnerables a cualquier tipo de atentado en su contra.

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. Buscan, por ejemplo, que se desarrollen políticas públicas con enfoque diferencial para brindar atención y reparación de víctimas del conflicto armado y que se logre garantizar el acceso a la justicia. Así mismo, son el apoyo principal de las personas vulnerables que hacen parte de la zona en la que trabajan, pues por medio de grupos y actividades sociales, buscan lograr ayudar a superar los hechos traumáticos a los que se vieron enfrentadas en el pasado y todavía tienen repercusiones sobre ellos. Los líderes y lideresas son, en fin, quienes representan la voz de aquellas personas que por falta de acceso o miedo no han logrado encontrar justicia, voz propia, ni han podido sanar las heridas que el conflicto armado dejó en sus vidas. Su labor social implica una esperanza para poblaciones en las cuales el Estado ha tenido poca o nula presencia.

• El protocolo para la toma de decisiones con apoyos

Mediante el Auto 173 de 2014, la Corte Constitucional reconoció la importancia de que las personas con discapacidad pudieran ejercitar plenamente su capacidad jurídica en el momento de definir las medidas de asistencia y reparación de conformidad con la Ley de Víctimas. Específicamente, la Corte indicó que:

“El reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado, la violencia generalizada y en particular de desplazamiento forzado, se constituye en un paso fundamental para evitar que la discriminación de esta población se perpetúe por medio de expresiones que las revictimizan y que limitan la materialización de la paz con justicia, como eje fundamental para la reconciliación. Por tanto, en esta providencia se ordenará a la Unidad para las Víctimas, el diseño e implementación de los mecanismos idóneos y acordes con los estándares internacionales en la materia que promueven la capacidad

jurídica y el igual reconocimiento de las víctimas con discapacidad ante la ley con el objetivo de mitigar la especial situación de desprotección de esta población y de brindar recursos efectivos para el goce de sus derechos en igualdad de condiciones" (Auto 173 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Como indica la providencia, resulta necesario que las personas con discapacidad puedan participar en el proceso de reparación tras una victimización del conflicto. Con esto se asegura que estas víctimas reciban una voz y que el proceso de reparación no resulte en una revictimización en la que su derecho a la capacidad jurídica se vea ignorado.

En atención a la orden relacionada, la Organización Internacional para las Migraciones contrató al Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIIS de la Universidad de los Andes 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 reparación¹⁴⁰.

Si bien el protocolo fue expedido desde el año 2015, el instrumento para la valoración de apoyos -realizado por la UARIV con la OIM- solamente empezó a operar en el año 2019, momento para el cual la UARIV ya había comenzado a priorizar la atención a adultos de la tercera edad y personas con discapacidad en el marco de la reparación integral. Al momento de realización de este informe, el protocolo y el instrumento para la valoración de apoyos había sido utilizado solo en 70 casos para la UARIV y esta planea seguir haciendo uso de los mismos hasta que se implemente por completo la Ley 1996 de 2019 (Ley de capacidad jurídica)¹⁴¹.

Hay que señalar que resulta preocupante ver los resultados aún tan limitados de este ejercicio, y será muy importante ver la forma cómo estos procesos siguen avanzando entendiendo la necesidad de que exista un balance entre el derecho a decidir y a ejercer la capacidad jurídica que la ley hoy reconoce a todas las personas con discapacidad mayores de edad, y el

140 UARIV, «Protocolo para la toma de decisiones con apoyo en procesos de reparación a víctimas con discapacidad intelectual y psicosocial»

141 Entrevista a diversas funcionarias de la coordinación de enfoque diferencial de la UARIV, entrevistados por Agustín Hernández Guzmán y Juliana Bustamante Reyes el 24 de julio de 2020.

derecho a acceder de manera pronta a la reparación integral a la que tienen derecho como víctimas del conflicto.

• 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. En el marco de esta evaluación, el Estado presentó un informe al Comité en el que se destacaba principalmente la labor de las Fuerzas Armadas y de la UARIV por implementar la Convención en todas las medidas dispuestas a las víctimas.

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.¹⁴²

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

142 Coalición colombiana por la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Informe alternativo de la Coalición colombiana para la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad» (Ginebra, 15 de agosto al 2 de septiembre de 2016).



4

PRINCIPALES ASPECTOS ACTUALES SOBRE DISCAPACIDAD Y CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA: *Los años más recientes*

Los asuntos relacionados con discapacidad y conflicto armado de los años más recientes se abordan a continuación recogiendo cuatro grandes temas. En un primer momento, 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, asunto sobre el cual se profundiza en un acápite separado de este informe. Seguidamente se comenta 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. En tercer lugar, se analiza el desarrollo del enfoque diferencial en discapacidad por parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y, finalmente, 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.

Es preciso señalar que estos temas no necesariamente siguen un estricto orden cronológico pero se presentan de manera articulada y continua en este punto del informe pues permiten dar cuenta de los últimos desarrollos y estado actual de la discapacidad en el conflicto colombiano y en los escenarios transicionales y de construcción de paz.

4.1. 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 duradera.

La etapa que comprende las negociaciones de paz, el Acuerdo Final y su implementación resulta fundamental para entender cómo el desarrollo histórico de la discapacidad en el conflicto armado ha tenido repercusiones en la forma como actualmente se aborda la discapacidad en contextos de transición. Es menester, entonces, dar cuenta de lo sucedido en esta etapa con el objetivo de que sea de utilidad para futuros procesos de transición. Por esta razón, este informe dedica un capítulo exclusivamente a analizar la forma como se abordó la discapacidad en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, desde su negociación hasta su implementación. En este acápite se pretende dar cuenta únicamente de un panorama muy general, a manera introductoria del capítulo próximo en el que se llevará a cabo dicho análisis.

• 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 víctimas en el centro del acuerdo, la discapacidad no apareció en la fase secreta de las negociaciones. 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 la mesa 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.

Es importante resaltar que 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 medidas 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 entidades 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 oportunidades¹⁴³. 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 desconocían 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

143 Pese a que no se menciona de manera explícita en el Acuerdo, es importante señalar que el punto 5.2.3 referente a la prevención y protección de los derechos humanos, ordenó la creación de una Comisión Asesora convocada por la Defensoría del Pueblo con el objetivo de asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, las instituciones del Estado y a organizaciones de derechos humanos en materia de derechos humanos y paz. La creación de la Comisión se reglamentó por medio de la Resolución 519 de 2019, que dispuso su conformación por el Defensor del Pueblo y personas representantes de las organizaciones de derechos humanos y/o academia. Actualmente PAIIS hace parte de la Comisión en representación de los derechos de las personas con discapacidad.

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

A pesar de que la discapacidad no fue una discusión que fuera realmente importante en las negociaciones de paz de La Habana, lo cierto es que las víctimas del conflicto con discapacidad sí procuraron conocer los contenidos del Acuerdo. Aquí fue clave la labor del CNMH que comenzó a repartir cartillas en braille ante las peticiones de la población con discapacidad visual que quería conocer el contenido del Acuerdo de cara a la votación del plebiscito de 2016.

En años recientes, gracias en buena medida al compromiso de funcionarios conocedores del tema, el CNMH ha continuado buscando superar los obstáculos que enfrentan las víctimas con discapacidad a la hora de acudir a las entidades del Estado. Según Marlon Acuña, Coordinador de Enfoques Diferenciales de Género, Discapacidad y Personas Mayores del Centro, esta entidad ha procurado garantizar los derechos de las víctimas con discapacidad a la hora de participar en los procesos de memoria histórica, así como la posibilidad de acceder a ellos¹⁴⁴.

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

144 Marlon Acuña (Coordinador de Enfoques Diferenciales del Centro Nacional de Memoria Histórica). Entrevistado por Agustín Hernández y Juliana Bustamante el viernes 29 de mayo de 2020.

un documental acerca de las víctimas con discapacidad¹⁴⁵. El resultado final del documental está proyectado para presentarse al público general en el último trimestre de 2020.

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. El documental no solo buscará abordar los repertorios de violencia y las afectaciones que sufrieron las víctimas con discapacidad en el marco del conflicto, sino que también explorará las dinámicas y prejuicios que llevan a que la población con discapacidad se vea afectada de forma diferenciada por el conflicto.

A pesar de que la discapacidad no fue una discusión que fuera realmente importante en las negociaciones de paz de La Habana, lo cierto es que las víctimas del conflicto con discapacidad sí procuraron conocer los contenidos del Acuerdo.

Si bien las personas que participaron son personas con discapacidades físicas, la entidad quiere visibilizar también el impacto psicosocial a la que se ven sometidas estas personas a partir de los hechos victimizantes y sus posteriores consecuencias. En una perspectiva paralela de empoderamiento, el documental tiene como objetivo mostrar también historias de resistencia, explicando cómo las víctimas con discapacidad han logrado reconstruir sus proyectos de vida a pesar de las barreras que enfrentan constantemente.

Por el lado del acceso de las víctimas con discapacidad a los productos resultantes del CNMH, esta entidad ha continuado comprometida con la accesibilidad. Es por esta razón que al interior de la entidad existen metas para replicar sus productos en formatos de lectura fácil, braille y lengua de señas.

Por su parte, al finalizar el “Proyecto para la inclusión social de las víctimas del conflicto con discapacidad” en marzo del 2020, las entidades y organizaciones involucradas dejaron guías que permitieran replicar el proyecto en otros municipios del país, ya fuera replicando uno de los componentes o la totalidad de estos. Las guías incluyeron criterios para la selección de municipios que pudieran verse beneficiados por esta estrategia, explicaciones para la implementación del proyecto y recomendaciones para el seguimiento y monitoreo de los mismos.

145 Ibid.

Lady Bermúdez asegura que la UARIV continúa realizando labores en este frente, priorizando a los municipios PDET como posibles futuros beneficiarios de réplicas del proyecto. En 17 de los 170 municipios PDET las poblaciones reconocieron entre sus necesidades la importancia de capacitar y garantizar los derechos de las víctimas con discapacidad. Si bien la UARIV planeaba realizar proyectos de inclusión social en cuatro de estos municipios durante el año 2020, esta posibilidad se ha visto truncada debido a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19.

4.2. La Ley 1996 de 2019 y el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad de edad: 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. Hasta hace muy poco el paradigma legal que seguía imperando en Colombia -y que pervive mayoritariamente en buena parte de la región latinoamericana y del mundo- desconocía la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

Un paradigma de esa naturaleza regulado por la ley era por supuesto un limitante enorme de los derechos humanos de la población con discapacidad pues de entrada restringía su actuar autónomo, independiente y libre, y respondía, una vez más, a la visión capacitista de la discapacidad asumiendo que tomar decisiones conscientes no hacía parte de las facultades ni posibilidades de las personas con discapacidad.

Dando cumplimiento a lo dispuesto por la CDPD, la ley 16818 de 2013 y las recomendaciones del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en agosto 26 de 2019 se expidió la ley 1996, la cual constituye un avance legal contundente en la forma como se aborda a las personas con discapacidad en Colombia. La ley es una herramienta que sin duda contribuirá con la transformación de la comprensión social de la discapacidad al reconocer la capacidad legal plena de las personas con discapacidad mayores de edad.

Así, como en muchos otros casos, este hito es un ejemplo de transformacio-



nes legales que anteceden a transformaciones sociales. Como se ha explicado a lo largo de este informe, en Colombia todavía la concepción social de la discapacidad es discriminatoria y predominantemente orientada hacia la restricción de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en escenarios de paz como de conflicto armado.

Sin embargo, y mientras ocurren y se consolidan esos cambios culturales para suprimir definitivamente las estructuras hegemónicas de opresión y discriminación contra las personas con discapacidad, el reconocimiento legal de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mayores de edad es clave. Lo es también 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.

A pesar de que antes de la vigencia de la ley 1996 de 2019 ya varias entidades habían empezado a implementar la toma de decisiones con apoyos que plantea la CDPD y cuya obligatoriedad para Colombia empezó en 2011 con su ratificación, hay que decir que es fundamental que esta actualización legal trascendental debe ser incorporada de manera permanente y transversal a la gestión cotidiana de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición SIVJRNR cuya puesta en marcha se dio durante la vigencia de la figura de la interdicción. También debe ser adoptado por parte de la institucionalidad colombiana creada con anterioridad al Acuerdo de Paz que desarrolla medidas transicionales y que interactúa con las particularidades del conflicto. Sin duda, todo enfoque diferencial en discapacidad, especialmente en lo relativo a las víctimas del conflicto, debe partir del reconocimiento de la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad.

A continuación se presentan algunas dimensiones para ilustrar brevemente el cambio que ese reconocimiento implica en el relacionamiento de las personas con discapacidad con las entidades del Estado en materia de conflicto.

En primer lugar, desde el plano individual, con el reconocimiento de su capacidad jurídica las personas con discapacidad pueden decidir autónomamente sobre la destinación de la indemnización a la que tengan derecho y de decidir y manifestar su voluntad respecto de las demás dimensiones que hacen parte de su derecho a la reparación integral. Además, en el plano del mandato de las entidades del sistema transicional el reconocimiento de su capacidad jurídica las habilita para narrar su experiencia con el conflicto, dar su testimonio en los procesos y escenarios de reconstrucción de verdad. Además, les permite confrontar las versiones de los comparecientes a la jurisdicción transnacional y elevar exigencias propias a sus victimarios.

Por otra parte, pueden participar en el diseño, adopción e implementación de medidas de no repetición del conflicto y en general de medidas asociadas a la transición. Como parte de todo ello pueden, en mayor medida que antes, participar en los procesos de implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional que desarrollan la política PDET en los territorios más afectados por el conflicto.

Más allá de ejemplos concretos, en líneas generales lo que se pretende ilustrar es que el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad que se logró hace poco más de un año es fundamental pues favorece la participación de las personas con discapacidad y las habilita para manifestarse directamente en todas las instancias y escenarios propios de la transición que atraviesa Colombia y también en las instancias propias del funcionamiento ordinario del Estado con relación a la realidad de conflicto armado que pervive en el país.

Con esto no se pretende decir que antes de la Ley 1996 de 2019 las personas con discapacidad tuviera vedada esa posibilidad pero ese cambio legal le abre la puerta a muchas personas con discapacidad que por estar bajo el paradigma de la interdicción no podrían haber participado y cuyas versiones y testimonios se hubiesen visto por completo desacreditados.

En suma, el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad llega a buena hora y aunque no fue pensado directamente como un asunto para las personas con discapacidad víctimas del conflicto sino en un espectro más amplio para todas las personas con discapacidad, es una transformación que incide positivamente en la relación de las personas con discapacidad víctimas del conflicto con el Estado en un escenario transicional que exige más y mejor participación para las personas con discapacidad.

Es también un elemento que debe ser considerado por parte de las entidades y mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición en el desarrollo, adopción y/o fortalecimiento del enfoque diferencial en discapacidad que deben aplicar en desarrollo de sus funciones.

4.3. 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.

Como se expresó con anterioridad el Acuerdo Final para la terminación del conflicto la construcción de una paz estable y duradera dispuso la estructuración del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición SIVJRNR y la participación de las víctimas del conflicto en él. El Sistema tiene como objetivo garantizar los derechos de las víctimas del conflicto colombiano a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

El reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad es una transformación que incide positivamente en la relación de las personas con discapacidad víctimas del conflicto con el Estado en un escenario transicional que exige más y mejor participación para las personas con discapacidad.

Para ello, el Sistema concibió diferentes mecanismos transicionales y fortaleció otros que ya venían operando en Colombia. Asociados a esos mecanismos creó diferentes entidades, a saber: en materia de justicia, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y de verdad a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). La primera opera con facultades jurisdiccionales mientras las otras son extrajudiciales. En materia de reparación se fortaleció la actividad de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y a la vez le otorgó un rol de construcción de memoria simbólica al Centro Nacional de Memoria Histórica a través del futuro Museo de la Memoria.

A su vez, reconoció la necesidad de adoptar un enfoque diferencial en discapacidad en este ámbito. Como se expresó, la manera en que se desarrolló este enfoque en el Acuerdo es precaria por lo que es 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 garantizando la inclusión y participación de las personas con discapacidad.

La inclusión de un enfoque diferencial en discapacidad por parte de las entidades del SIVJRN no se da en un contexto aislado. Por un lado, debería recoger las experiencias de otra institucionalidad estatal que ha sido llamada a partir de los Autos 006 de 2009 y 173 de 2014 a adoptar medidas que consideren la particular afectación del conflicto para las personas con discapacidad. Además, debería apoyarse en las experiencia general del Estado -tanto las positivas como las negativas- al interactuar con la población con discapacidad. Esto especialmente, en lo relativo a las entidades que existían con anterioridad y se vieron fortalecidas. Aquí, específicamente, las que redundan en los derechos de las víctimas a la reparación y no repetición del conflicto.

Con eso en mente se recogen algunos retos identificados por las diferentes entidades para la adopción del enfoque diferencial. Seguidamente, se mencionan los puntos centrales de sus procesos, incluyendo algunos comentarios sobre la Guía práctica para la aplicación del enfoque de

discapacidad por parte de las entidades pertenecientes al SIVJRNR elaborada por PAIIS. Vale aclarar que en lo referente al trabajo de la UARIV en este punto el informe ha esbozado diferentes conclusiones de manera transversal por lo que en este punto se comentará una decisión reciente que afecta el derecho a la reparación de menores de edad con discapacidad. En lo relativo a la no repetición y la relación del enfoque diferencial con los procesos de reincorporación se hace referencia en el capítulo adicional que acompaña este informe.

La manera en que se desarrolló este enfoque en el Acuerdo es precaria por lo que es 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 garantizando la inclusión y participación de las personas con discapacidad.

• Retos para la concreción del enfoque diferencial en discapacidad en el SIVJRNR

El 5 de abril de 2019, el Programa PAIIS de la Universidad de los Andes organizó el primer y único encuentro que hasta el momento se haya dado entre las tres entidades del Sistema Integral para reflexionar sobre la incorporación del enfoque diferencial de discapacidad en sus trabajos. El evento contó con la participación de Luz Marina Monzón Cifuentes, Directora General de la Unidad de Búsqueda; Carlos Beristain, Comisionado de la Comisión de la Verdad y Roberto Vidal López, Magistrado de la JEP. Aunque el espacio evidenció el desconocimiento generalizado del tema o de la manera de incorporarlo al trabajo de las tres recientemente creadas entidades, fue una oportunidad para iniciar una conversación que se encontraba consignada en

la Ley de Víctimas y en el Acuerdo de Paz, pero que aún no se estaba abordando de manera concreta desde las entidades.

Pese a que el Sistema Integral no actúa de ceros en la construcción de un enfoque diferencial, sí opera en el marco de un sistema estructural e histórico de discriminación contra las personas con discapacidad. Como se explicó, esa estructura de discriminación es transversal a las diferentes esferas de la vida de las personas con discapacidad y lo es también a la interacción de estas con el Estado.

Así por ejemplo, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) expresó, al ser consultada sobre la materia que había identificado tres retos que complejizan el desarrollo de un enfoque diferencial en discapacidad. El primero era que existían múltiples barreras que impiden y dificultan

el acceso a la justicia para las personas con discapacidad. La faceta de acceso a la información y participación en las actuaciones de la justicia eran las dos facetas centrales de esa carencia.

Un segundo reto que se hizo palpable para la entidad es poder garantizar los derechos de las personas con discapacidades cognitivas y psicosociales en el contexto del funcionamiento de la justicia transicional. En ese punto la JEP explicó que la Ley 1996 de 2019 era un avance fundamental para solucionar este problema, pero suponía la necesidad de que la Jurisdicción ajuste sus procedimientos de manera que se materialice la normatividad que reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y el correlativo ejercicio de su voluntad en el marco de las diligencias y actuaciones judiciales.

Un tercer reto era las brechas entre las posibilidades de acceder a la información para las personas con discapacidad en la ruralidad y en áreas urbanas. Por supuesto, la entidad notó que la situación era especialmente compleja para las primeras. Adicionalmente, apuntaron que la situación de la pandemia incrementa esas dificultades.

Un reto adicional que se ha expresado por ciertas personas consultadas es 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 exige a la institucionalidad estatal el desarrollo del enfoque. Ese reproche de la aparente falta de un interlocutor no es nuevo. Como se expresó con anterioridad explica también el superficial y ambiguo abordaje del enfoque diferencial en el Acuerdo Final de paz. Sin embargo, en todo caso, no es eximente de responsabilidad ni justificante para el Estado en su lentitud para desarrollar y llenar de contenido ese enfoque en materia transicional.

• La experiencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

La Jurisdicción ha desarrollado importantes avances para dar pasos hacia la solución de esas dificultades y en todo caso es importante reconocer que el Estado, con ocasión del proceso transicional y de la entrada en operación de las entidades del SIVJRNR, manifieste explícitamente esas carencias y barreras que discriminan y excluyen a la población con discapacidad del sistema de justicia.

Como se dijo, esos retos son una herencia del sistema ordinario y de la institucionalidad colombiana que asume ahora también la institucionalidad transicional. Mal se haría en exigir que esta institucionalidad transicional solvente en poco tiempo y de manera aislada esas deudas históricas y estructurales pero es valioso y digno de reconocimiento percibir la deferencia institucional y la apertura que tienen la entidades del SIVJRNR para lograrlo. Los esfuerzos que ha probado realizar la JEP son valiosos y permiten confiar en que en los años venideros de funcionamiento sus acciones sirvan de ejemplo



para lograr la accesibilidad de las personas con discapacidad en el resto del aparato de justicia del Estado.

Pese a ello, que la institucionalidad transicional se enfrente con esos problemas como algo que no pudo ser anticipado no deja de resultar sorprendente. Si el Acuerdo de Paz efectivamente se hubiera tomado en serio el desarrollo del enfoque diferencial en discapacidad y hubiera vinculado en su construcción la experiencia de las personas con discapacidad probablemente esos retos que

tras varios años de implementación del Acuerdo advierten las entidades del SIVJRNR se habrían podido anticipar y atender de forma más oportuna. Además, habrían facilitado la tarea de estas entidades.

Al respecto la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) explicó en julio del año en curso que estaba construyendo desde su Secretaría Ejecutiva y en particular desde el Departamento de Enfoques diferenciales un documento que establezca 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. Preciso que ese enfoque no solo debía ir orientado a las víctimas con discapacidad sino también debía ser aplicable y por lo mismo debía prever las necesidades de comparecientes y otros intervinientes con discapacidad. Aquí es importante precisar que PAIS presentó el 21 de abril ante la JEP una primera versión de una guía de enfoques diferenciales titulada "Guía práctica para la lectura de casos y orientación sobre aplicación de medidas restaurativas para personas con discapacidad víctimas del conflicto armado para la Jurisdicción Especial para la Paz".

La entidad a mediados del año en curso¹⁴⁶ agregó que el contenido de los lineamientos para materializar el enfoque sería acorde al modelo social de la discapacidad con perspectiva interseccional para visibilizar el impacto de las múltiples discriminaciones y exclusiones sobre los sujetos que interactúan en la jurisdicción. El objetivo de todo ello, reconocía en su momento la Jurisdicción era adoptar una perspectiva transformadora de esa realidad y estructuras de opresión contra las personas con discapacidad desde los ámbitos de competencia de la JEP. Además, precisaron que los lineamientos se crearían ajustados a las particularidades de la interacción social en el contexto de la pandemia de la COVID-19.

146 Respuesta de la entidad a un derecho de petición. Junio de 2020.

Con anterioridad a la expedición de los documentos que consolidarán el enfoque diferencial en la entidad la JEP reportó como logros no solo los antes mencionados sino también 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. Eso no es poco pues permite identificar las vulnerabilidades y afectaciones sufridas por los grupos sociales y vincular a las personas con discapacidad como uno de esos grupos lo que permite visibilizar para la jurisdicción la experiencia de las personas con discapacidad en el conflicto. Además, ese documento de vocabulario le permite a la JEP pronunciarse con arreglo al modelo social y a las categorías comprensivas incluyentes y respetuosas de los derechos de las personas con discapacidad.

En segundo lugar, cabe resaltar la creación de un marco de comunicación accesible. Desde el 2019 una perspectiva diferencial encaminada a garantizar la accesibilidad a información relevante de la jurisdicción por parte de las personas con discapacidad. Al respecto se documentaron un total de 60 piezas accesibles. Sin embargo, no eran accesibles a todos los tipos de discapacidades pues solo cuatro tenían lengua de señas y el resto contaban con subtítulos y un audio descriptivo.

Más importante aún, desde el 2018 la Jurisdicción presentó una propuesta de priorización de casos en el que se reconocía que para priorizar los casos que estudiaría la JEP 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)

El Decreto 588 de 2017, que ordena la creación de la Comisión, establece en su artículo 11 que esta entidad tendría como mandato esclarecer y promover el reconocimiento del impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo las formas diferenciadas en las que afectó a personas con discapacidad. Como respuesta a este mandato, la Comisión definió un protocolo de atención al ciudadano en el que desarrolla en Enfoque de Discapacidad, donde 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. Este enfoque, además, acoge los postulados del modelo social y la Comisión se compromete a implementarlo en los Lineamientos Metodológicos del año 2019¹⁴⁷.

147 Lineamientos Metodológicos: Escuchar, Reconocer, Comprender para Transformar. Publicados y aprobados en 2019. Disponible en: <https://comisiondelaverdad.co/images/zoo/publicaciones/archivos/comision-verdad-lineamientos-metodologicos-22072019.pdf>

En aras de concretar los lineamientos previstos, se han desarrollado 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". En este documento, 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 discapacidad¹⁴⁸. Como se evidencia, en el Esclarecimiento, la Comisión ha incorporado en cada fase del proceso investigativo acciones conducentes a la implementación del enfoque.

Adicionalmente, la Comisión ha señalado que ha llevado a cabo otros esfuerzos para garantizar los derechos de la población con discapacidad. Parte de ello mediante la creación de la Mesa Técnica de Discapacidad que pretende promover la participación de las personas y organizaciones de la sociedad civil y la academia que estudian y trabajan temas relacionados con la discapacidad para que vinculan sus experiencias y visiones al trabajo que realiza la entidad. En este marco, se ha logrado establecer alianzas estratégicas encaminadas a enriquecer el desarrollo del enfoque de discapacidad y se ha logrado hacer incidencia diferencial en la agenda investigativa de la Dirección de Conocimiento, mediante la recepción de aportes remitidos por miembros de la Mesa Técnica.

Por otro lado, 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. Esto es importante pues 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, en materia de discapacidad, teniendo en cuenta los aportes provenientes de miembros de la Mesa Técnica de Discapacidad, 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.



148 Respuesta de la Comisión de la Verdad a un derecho de petición enviado por PAIS el 29 de abril de 2020. mayo de 2020.

- **La experiencia de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)**

De acuerdo con la información provista por la Unidad¹⁴⁹, 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, resaltó la Unidad que pese a ello 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.

La verdad que cuente la Comisión no será completa sin el relato de la población con discapacidad en el conflicto colombiano.

De algunas experiencias relatadas por funcionarios de la entidad relativas al desarrollo de sus funciones sin contar con lineamientos que adopten el enfoque diferencial, se extraen algunas percepciones generales. En primer lugar, la participación de las personas con discapacidad de los eventos y espacios organizados por la UBPD, especialmente en zonas rurales depende de que tengan un cuidador o cuidadora que pueda apoyarlos con el traslado hasta las sedes físicas en que se desarrollan las actividades.

En segundo lugar, se percibe que 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.

Finalmente, que los ajustes razonables para permitir la participación de personas con discapacidades visuales en las actividades organizadas por la UBPD parecen responder a arreglos o soluciones circunstanciales más que a protocolos institucionales que prevean la necesidad de realizar estos ajustes y la importancia de diseñar metodologías participativas que sean incluyentes.

149 Respuesta de la entidad a un derecho de petición. Junio de 2020.

Guía práctica para la aplicación del enfoque de discapacidad por parte de las entidades pertenecientes al SIVJNR: un aporte de PAIIS a la justicia transicional en Colombia.

En un esfuerzo por contribuir al desarrollo del enfoque diferencial en discapacidad por parte de las entidades del SIVJNR el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) desarrolló el documento "Guía práctica para la aplicación del enfoque de discapacidad por parte de las entidades perteneciente al SIVJNR y demás instituciones encargadas de la reparación y atención de víctimas del conflicto armado". El documento presenta criterios para la lectura de cada casos asociados al conflicto armado con un lente diferencial en discapacidad.

Así, propone como clave de lectura inicial la identificación del momento temporal en que se presenta la discapacidad para determinar si fue antes, durante o con posterioridad al hecho. Vinculado con ello y también en términos temporales se advierte la necesidad de determinar el momento en el curso de las personas víctimas en que el hecho violento ocurrió. Eso es clave para analizar las implicaciones del hecho victimizante sobre sus decisiones y posibilidades futuras, los procesos de envejecimiento, de interacción intergeneracional, entre muchos otros aspectos y procesos vitales.

Una segunda clave de aproximación diferencial es identificar si la discapacidad facilitó la conducta lo que implica interpretar si el victimario aprovechó la discapacidad de la víctima para violentarla. Vinculado con ello, se propuso identificar situaciones concomitantes de vulnerabilidad diferentes a la discapacidad que pudieran poner en mayor riesgo a la persona con discapacidad.

• **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.**

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 se estableció que las víctimas del conflicto armado tienen derecho a ser reparadas de manera integral. El planteamiento general indica que la reparación que se otorga a las víctimas por cuenta de los hechos victimizantes que sufrieron con ocasión del conflicto armado no tiene la pretensión de ser una medida para coadyuvar a su subsistencia sino que debe ser una medida transformadora.

Por supuesto, la Ley prevé que los menores de edad en tanto sean acreditados como víctimas del conflicto también puedan gozar del derecho a la reparación integral. Tanto para víctimas mayores, como para menores de edad, se entiende que el derecho a la reparación tiene diferentes dimensiones, una de las cuales -no la única- es la indemnización.

En el diseño institucional colombiano que fue concebido para transitar hacia la paz se dispuso que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (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 en el 2019 la Unidad de Víctimas en aplicación de una medida diferencial que podría tenerse como parte de la aplicación de un enfoque diferencial en discapacidad expidió la Resolución 1049 de 2019. Mediante ese acto se prioriza a las personas con discapacidad en el proceso que antecede la entrega de la indemnización a las víctimas del conflicto.

En un contexto como el colombiano con más de nueve millones de víctimas por reparar y recursos limitados para hacerlo, una medida de priorización de esa naturaleza es fundamental y digna de reconocimiento pues incrementa las posibilidades para las víctimas con discapacidad de ver realizado su derecho a la reparación integral. Sin duda, es además una medida justificada en la medida que reconoce el impacto desproporcionado que el conflicto ha tenido sobre la población con discapacidad y la discriminación estructural que históricamente ha soportado. Esta priorización no reconocía distinción de edad por lo que beneficiaba a todas las personas con discapacidad sin distinción.

Sin embargo, la Ley de Víctimas reglaba que los recursos reconocidos en favor de menores de edad -con o sin discapacidad- a título de indemnización no les podían ser entregados a ellos ni a sus familiares 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.

Lo que ello implicaba, durante el tiempo en que la Ley y la resolución operaron armónicamente, era que incluso en el caso de que se les otorgara la indemnización los menores de edad (sin distinción por discapacidad) no podrían hacer uso de los recursos en tanto no fueran mayores de

edad. Esa regla adoptada por la Ley podría estar orientada a preservar los recursos y garantizar que los menores víctimas dispusieran autónomamente de los recursos una vez estuvieran en capacidad para hacerlo.

No obstante, 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 a la regla general 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 decisión, entre otras, se debió a que la UARIV identificó una realidad compleja de privaciones que afecta a muchas víctimas menores de edad con discapacidad y sus familias. Realidad que aparentemente es más frecuente de lo que el Estado consideraba. Como se explicó en la primera parte de este informe las cuestiones identitarias no son compartimentos estancos sino que están comunicadas, intersectadas entre sí. Las víctimas con discapacidad y/o sus familias son también con frecuencia víctimas de desplazamiento forzado.

Como se ha dicho, el desplazamiento por las características de la huida a la que fuerza está relacionado con mayor vulnerabilidad a la pobreza. A ese cuadro de pobreza, víctima del conflicto, persona con discapacidad, menor de edad se pueden ver asociadas otras categorías identitarias que están permeadas también por una discriminación estructural e histórica en su contra como el género, la orientación sexual, entre otros.

Esa perspectiva intersección debe reconocer que la afectación de la discriminación contra estos grupos sociales rebasa la órbita individual del sujeto discriminado y vincula también a su entorno social inmediato. Eso implica que las afectaciones desproporcionadas que el conflicto y la reconstrucción de la vida después de la guerra implican para la persona con discapacidad, especialmente cuando es menor de edad, afecta también a su entorno familiar y social más cercano.

Así las cosas, la UARIV identificó que especialmente en el caso de menores de edad con enfermedades huérfanas, múltiples o de alto costo y de menores de edad con discapacidades los cuadros de pobreza y vulnerabilidad en la que ellos y sus familias se encontraban por lo general se veían acentuados por cuenta de costos y gastos adicionales propios de las enfermedades y la atención a la discapacidad.

En diálogo con funcionarios de la entidad estos expresaron que la medida era un esfuerzo por profundizar el enfoque diferencial en discapacidad de manera que aumentara las posibilidades de los menores con discapacidad de recibir la indemnización y contribuir a que sus familias pudieran suplir afugias y necesidades económicas inmediatas y cubrir así el mínimo vital. En consecuencia, la respuesta estatal a este problema estructural y transversal de vulnerabilidades que viven familias y personas con discapacidad víctimas del conflicto fue permitir que los menores de edad cuando presenten una de las dos condiciones descritas puedan acceder de manera anticipada a los recursos que les fueron reconocidos a título de indemnización como víctimas del conflicto.

Sin embargo, pese a las buenas intenciones esta decisión es problemática pues refleja que aun en la actualidad las entidades del Estado adoptan el modelo médico y no el social para interactuar con la discapacidad. Ello pues para probar la discapacidad exige un concepto médico que entraña una concepción del sujeto y de la discapacidad como un asunto de patologías que deben ser curadas y renuncia a la adopción de medidas que combatan las barreras asociadas a la discapacidad que son las que realmente implican un efecto desproporcionado y unos costos adicionales para estas personas.

Adicionalmente, 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, esa medida 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.

En todo caso, no sería una solución sostenible pues los costos asociados a las enfermedades y las discapacidades que habilitan la excepción del encargo fiduciario son de generación sucesiva mientras la indemnización no. Si el Estado renuncia, como lo hace con esa medida, a adoptar reformas estructurales que verdaderamente den cuenta del enfoque diferencial en discapacidad, los recursos de la indemnización se esfumarán; pero una vez eso suceda, los costos desproporcionados que estas familias y personas con discapacidad enfrentan se seguirán causando.



Gustavo Valle

Finalmente, la entrega de los recursos a los padres o tutores de los menores de edad con discapacidad mientras estos lo siguen siendo es problemático de cara a los avances legales en materia de reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas mayores de edad con discapacidad. Si los recursos se preservaran mediante el mecanismo del encargo fiduciario las personas con discapacidad, una vez mayores de edad, podrían ejercer su capacidad jurídica respecto de esos recursos.

Emplear la causal de discapacidad para permitir la entrega anticipada de recursos lo que sugiere es que estas personas deban emplear un mecanismo de vocación transformadora para solventar costos de subsistencia asociados a cargas económicas desproporcionadas que afrontan por cuenta del sistema estructural de discriminación asociado a la discapacidad.

Claro está que en los casos de menores de edad víctimas cuya vida corra peligro por una consideración de salud la medida de no constitución del encargo fiduciario tiene todo el soporte pues permite que la persona goce esa dimensión de la reparación. Sin embargo, emplear la causal de discapacidad para permitir la entrega anticipada de recursos lo que sugiere es que estas personas deban emplear un mecanismo de vocación transformadora para solventar costos de subsistencia asociados a cargas económicas desproporcionadas que afrontan por cuenta del sistema estructural de discriminación asociado a la discapacidad.

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. Además, denota una preocupante falta de articulación entre los mecanismos del SIVJRN en materia de adopción de un enfoque diferencial uniforme.

En conjunto, las experiencias antes referidas dan cuenta de que en el SIVJRN y en las entidades que trabajan con víctimas del conflicto 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.

Además, pese a las posibles explicaciones que ya se han formulado sobre el asunto no deja de ser preocupante que a cuatro años de firmado el Acuerdo Final y tras varios años de operación del SIVJRN aún el enfoque diferencial en varias entidades siga en proceso de construcción.

4.4. 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

Sin pretensión de exhaustividad este acápite pretende apuntar algunas ideas sobre la manera en que ciertos grupos y actores sociales vinculados con el conflicto y la construcción de paz perciben la discapacidad. No sobra insistir que estas descripciones no pretenden dar cuenta absoluta ni unívoca del asunto sino presentar algunas nociones que se pueden capturar del análisis de las fuentes de información consultadas en esta investigación. Vale advertir además que no se incluye la perspectiva de la institucionalidad estatal toda vez que esta es abordada de manera transversal al informe.

• Fuerzas Militares

Al indagar sobre la percepción de la discapacidad en las Fuerzas Militares colombianas el tema más relevante que las fuentes consultadas mencionaron fue el de las víctimas de minas antipersonales. Esa es probablemente la asociación más fuerte que hay en ese actor respecto de la relación entre conflicto armado y discapacidad. Esto se puede explicar entre otras, pues el grueso de integrantes de las Fuerzas Militares que son víctimas del conflicto lo son como consecuencia de ese armamento.

De acuerdo con las fuentes consultadas las acciones de las minas llevaron a que el Estado desarrollara centros de rehabilitación para atender a las personas con discapacidades creadas como consecuencia de estos artefactos y contribuyó al desarrollo tecnológico para detectarlas y desminar las zonas en que fueron sembradas. Especialmente en cuanto a los centros de rehabilitación para militares víctimas de minas las fuentes insistieron en que se tipo de infraestructura no es regular ni común en otras fuerzas sino que es consecuencia de las particularidades del conflicto interno y de la estrecha relación que ha tenido con la generación de discapacidades en los integrantes de las Fuerzas Militares.

Sin embargo, mientras ese desarrollo de atención a víctimas de discapacidades físicas es destacado, resuena también la carencia de programas constantes de atención a discapacidades psicosociales resultantes de la actividad militar. Esto también fue palpable de las entrevistas realizadas a integrantes de las Fuerzas Militares quienes además alertaron sobre el hecho de que en realidad el conflicto sí genera discapacidades psicosociales. Esto, aunado a lo que se explicará más adelante en este mismo capítulo, parece indicar que en efecto las discapacidades físicas son reconocidas como tales en los actores armados quienes a su vez pueden negar o desconocer la relación del conflicto y de su actividad militar con el desarrollo de otro tipo de discapacidades como las psicosociales. Esa aparente falta de reco-



nocimiento ha repercutido en una asociada falta de atención por parte del Estado y de los mismos actores del conflicto.

Alrededor de las discapacidades físicas y especialmente de las víctimas de minas antipersonal las Fuerzas Militares han tejido un discurso patriótico y nacionalista vinculado con destacar valores socialmente considerados como positivos y de insistir en la caracterización de estos militares con discapacidades físicas como héroes. Ejemplos de esto son los desfiles militares del

20 de julio en los que por lo general desfilan también algunos militares con discapacidades físicas víctimas del conflicto y las campañas en medios de comunicación en las que se resaltaban y difundían las historias de estas personas haciendo hincapié en el valor de su servicio por el país. Este uso identitario de la discapacidad es particularmente llamativo considerando que por lo general como se ha explicado tanto en contextos de normalidad como de conflicto en Colombia la discapacidad tiende a verse como un asunto negativo.

Al respecto, fuentes consultadas explicaron que en el contexto de las Fuerzas Militares las personas que desarrollan discapacidades físicas como consecuencia de sus labores son reconocidas por sus pares como héroes toda vez que se considera que estas personas han entregado y sacrificado sus cuerpos a las Fuerzas Militares. Esa entrega o sacrificio en últimas es percibida como una de las mayores, sino la mayor, manifestación de servicio a las instituciones.

Dicho eso, también resaltaron que estas personas con discapacidades tienen a recibir apodosos que lleva a que sus pares sin discapacidad en las Fuerzas Militares se dirijan a ellos empleando términos diferentes a sus nombres y apellidos. Algunos de esos apelativos son "mochitos", "batallón de los mochos", entre otros. Aclararon las fuentes que refirieron esta particularidad que el uso de esos términos lejos de darse con intenciones despectivas o discriminatorias se hace con cariño y de manera familiar. Más allá de las intencionalidades que rodean el uso de esos términos en las relaciones interpersonales descritas, apelativos como los mencionados han estado históricamente vinculados con concepciones capacitistas de los sujetos y con nociones de la discapacidad muy cercanas a la compasión y paternalismo para con la personas con discapacidad. En últimas, su uso en clave histórica sí ha estado asociado a prácticas discriminatorias contra las personas con discapacidad pues entraña una concepción del otro (la persona con discapacidad) como un sujeto inferior y menos capaz de desarrollar y ejercer sus derechos.

Las nociones capacitistas están, por supuesto, vinculadas con el funcionamiento y disciplinamiento de los cuerpos en estructuras militares. Casi por definición estas estructuras requieren de sujetos cuyos cuerpos satisfagan una serie de estándares y que puedan desarrollar ciertas tareas específicas. Como se observó, no es del todo clara que la concepción de la discapacidad en estos contextos sea positiva o deseable.

Que a las personas que integran estas instituciones y desarrollaron una discapacidad en cumplimiento de sus funciones se los valore e incluso admire no necesariamente tiene que ver con el hecho de que tengan una discapacidad sino con el reconocimiento grupal de que han sacrificado su cuerpo, su capacidad para servir a la institución. Así, la concepción negativa asociada con la discapacidad no desaparece ni se ve resignificada pues lo que se reconoce positivamente por el grupo no es en sí misma la discapacidad sino la vocación de servicio de la personas que desarrolló la discapacidad.

Respecto del proceso de reacción institucional ante la presencia o identificación del desarrollo de una posible discapacidad las fuentes reseñaron que son varios los caminos tanto para identificar la discapacidad como para reorientar a la 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.

"... las Fuerzas Militares han tejido un discurso patriótico y nacionalista vinculado con destacar valores socialmente considerados como positivos, insistiendo en la caracterización de estos militares con discapacidades físicas como héroes."

Un segundo camino o escenario 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.

Precisaron las fuentes que en todo caso 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 la personas durante sus años de servicio son cuantificadas y reconocidas por la institución al momento del retiro de la persona de las Fuerzas.

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.

Adicionalmente, parece claro de la información recabada que las personas con discapacidades físicas no serían aceptadas para ingresar a las Fuerzas Militares en roles operacionales precisamente por la brecha entre su diversidad funcional y los estándares físicos y médicos exigidos para quienes quieran desarrollar ese tipo de tareas. En todo caso, acotaron que los exámenes de ingreso no solo son físicos sino también psicológicos y psicotécnicos y este tipo de exámenes también están orientados a identificar discapacidades psicosociales que muy probablemente impedirían el ingreso de los aspirantes que las tengan.

Todo eso confirma la noción de que la concepción de la discapacidad en cuerpos militares sigue estando estrechamente 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)

Al indagar sobre la relación del conflicto con la discapacidad excombatientes de las FARC-EP entrevistados en el marco de esta investigación asociaron directamente el tema a las discapacidades físicas. Refirieron que el conflicto genera afectaciones físicas. Sin embargo, no se refirieron a discapacidades psicosociales que pueden ser desarrolladas con ocasión del conflicto.

De hecho, al preguntar directamente por los efectos psicosociales del conflicto los negaron rotundamente. De manera muy enfática afirmaron que no había ni hubo integrantes de la guerrilla con afectaciones psicosociales. En todo caso, las fuentes entrevistadas reconocieron que esporádicamente ciertas personas podían contar con servicios de psicología pero

rápidamente aclararon que esas situaciones no eran porque quienes consultaban estuvieran “locos”. Simplemente explicaron que había diferentes caracteres y 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” o “desquiciado” responden también a los prejuicios sociales colectivos que rodean la imaginación del otro -sujeto con discapacidad- 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.

Al respecto, las fuentes entrevistadas que hicieron parte del equipo negociador del gobierno nacional en el proceso de paz con las FARC recordaron un episodio que refleja hasta cierto punto la concepción de la discapacidad en la entonces guerrilla. En su momento, según relató la fuente durante las negociaciones el equipo del gobierno sugirió incorporar en el Acuerdo el compromiso de brindar atención psicosocial a las víctimas, a los excombatientes y en general a las comunidades que se vieron afectadas por el conflicto. La reacción del equipo negociador de la guerrilla, aparentemente, fue rechazar la atención psicosocial aduciendo que ellos no estaban “locos”. En ese sentido, si bien no se opusieron a que las víctimas y las comunidades fueran receptoras de esas medidas, sí rechazaron la posibilidad de recibir ese tipo de atención.

El equipo del gobierno sugirió incorporar en el Acuerdo el compromiso de brindar atención psicosocial a las víctimas, a los excombatientes y en general a las comunidades que se vieron afectadas por el conflicto. La reacción del equipo negociador de la guerrilla, aparentemente, fue rechazar la atención psicosocial aduciendo que ellos no estaban “locos”.

• Las personas con discapacidad y su participación en la guerrilla

Por regla general, según afirmaron las fuentes entrevistadas, no era posible el ingreso al brazo armado de la guerrilla para personas con discapacidades físicas. Por ende, fueron enfáticos al afirmar que las personas con discapacidad que hacían parte de la guerrilla habían desarrollado las discapacidades como parte de las operaciones militares pero contaban con discapacidades antes de ingresar a la organización.



Sin embargo, precisaron que la no aceptación en la guerrilla en tanto brazo armado no implicaba la imposibilidad de unirse y colaborar con la organización. En ese sentido explicaron la estructura del denominado “movimiento fariano”. En primer lugar, estaba la guerrilla que efectivamente era la estructura armada cuyos integrantes debían estar permanentemente a disposición y podían ser trasladados a cualquier lugar del país. Estas personas recibían dotación de ropa, víveres, alimentación, techo y elementos militares. Un segundo rol

era el de las milicias que si bien podían desarrollar funciones militares no estaban incorporados en los campamentos. Eran personas que podían vivir en lugares diferentes al del resto de la organización, podían tener su propia familia y vivienda pero estaba atento para cumplir funciones específicas que le fueran asignadas. un tercer rol era el del Partido Comunista clandestino y con anterioridad a éste las estructuras denominadas “uniones solidarias”. Quienes pertenecían a estas eran civiles sin funciones militares pero con coincidencias ideológicas.

Con eso en mente, relataron que las personas con discapacidad eran bienvenidas a participar en roles diferentes al de guerrillero y en la medida que sus posibilidades lo permitieran. 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. Caso distinto de personas con discapacidades físicas que sí podían ser vinculadas en los roles precitados. Una vez más, esta declaración indica que la percepción de la discapacidad no era unívoca sino que tenía matices y que por lo mismo, no todas las personas recibían el mismo trato pues tampoco se tenían las mismas concepciones organizacionales sobre todos los tipos de discapacidad.

Retomando la reacción de la organización ante el desarrollo de alguna discapacidad con ocasión del conflicto, excombatientes entrevistados insistieron en que la solidaridad era un valor prevalente en la organización guerrillera por lo que siempre, según afirmaron, se buscaba auxiliar o brindar ayuda a quien desarrollara alguna discapacidad con ocasión del conflicto armado. Relataron que por las condiciones y la manera en que se peleaba la guerra en Colombia difícilmente una persona con lesiones físicas que dificultaran su movilidad podría permanecer en las zonas de confrontación directa. Sin embargo, hay registros de integrantes de la guerrilla que luego de haber sido físicamente afectados por el conflicto continuaron con las labores militares y perteneciendo a la guerrilla.

Adicionalmente, explicaron que desde la guerrilla se buscaban lugares de residencia para que quienes ya no podían seguir combatiendo pudieran contar con una vivienda o al menos residir temporalmente con milicianos. Sin embargo, ese tipo de arreglos fueron entrando en desuso durante los años en que la confrontación incrementó. Según relataron las fuentes entrevistadas las fuerzas del Estado se esforzaron por ubicar a esas personas y o bien fueron capturadas o fueron presionadas para entregar información útil para la inteligencia estatal.

En todo caso, al indagar sobre la cantidad de integrantes de la guerrilla que desarrollaron alguna discapacidad durante el conflicto o que ingresaron al “movimiento” con alguna discapacidad (esto es a la guerrilla, las milicias o las bases de movilización política) las personas entrevistadas afirmaron desconocer esa información. Sin embargo, no descartaron que alguien al interior de la organización la supiera. Esto, atendiendo a la estrategia de compartimentación de la información que se empleó en las FARC-EP durante el conflicto.

Por último, resultó al dialogar sobre las condiciones de diseño de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización¹⁵⁰ las fuentes consultadas insistieron en que un diseño acorde a las necesidades físicas diversas de los excombatientes era algo de sentido común. Esto podría reflejar la noción sobre la necesidad de adoptar diseños accesibles en la infraestructura para la población con discapacidad por parte de estas personas.

• El sector privado en el postconflicto y la discapacidad

Pese a que los integrantes de las FARC no parecen ser muy dados a reconocer ni identificarse como personas con discapacidades psicosociales en el sector privado, en ocasiones este sí es un prejuicio respecto a los excombatientes. El sector privado y en particular las empresas son un aliado clave para los procesos de reinserción y reincorporación a la vida civil pues pueden servir como puerta de entrada de los excombatientes al mercado laboral y por supuesto, tener acceso a un ingreso económico es determinante para el éxito de los procesos de incorporación a la vida civil y para evitar que quienes han dejado la guerra vuelvan a ella ingresando a otros grupos armados.

No es inusual que en el sector privado se tengan prejuicios o concepciones según las que los ex combatientes tienden a ser personas dadas a la violencia, impredecibles o irascibles.

150 Las dificultades en términos de accesibilidad que se describieron respecto de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en las que los excombatientes de las FARC-EP estuvieron tras la firma del Acuerdo Final se describe en detalle en el capítulo de este informe sobre la discapacidad y el proceso de paz con las FARC.

Sin embargo, según relataron algunas fuentes consultadas frente al tema, no es inusual que en el sector privado se tengan prejuicios o concepciones según las que los ex combatientes tienden a ser personas dadas a la violencia, impredecibles o irascibles. En atención a esas creencias sentimientos de miedo o desconfianza son comunes hacia los excombatientes y en particular hacia aquellos cuyos rasgos de personalidad pueden encajar o asemejarse en algún grado a las creencias preconcebidas sobre el temperamento de las personas que participaron directamente en el conflicto. De esa manera, puede configurarse en los procesos de selección de excombatientes para ingresar a este tipo de espacios de trabajo situaciones de discriminación contra aquellos que se identifiquen o sean considerados como personas con discapacidades psicosociales.

Por ende, por lo general 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. Vinculado con eso, los problemas en los que se dan medidas diferenciales y acciones afirmativas contra ciertos grupos poblacionales para acceder a un empleo tienen a concentrarse en mujeres, personas mayores, víctimas del conflicto pero es poco frecuente que este tipo de acciones se dirijan exclusivamente a personas con discapacidad.

Como se expresó, este capítulo, lejos de tener pretensiones de caracterización o de univocidad pretendía plasmar ciertas percepciones sobre la discapacidad por parte de algunos actores entrevistados. no se incluye acá la percepción de la sociedad civil como un actor en sí mismo, no solo porque esta es particularmente diversa sino porque buena parte de esas nociones pueden inferirse de la lectura de la primera sección de este informe. Como se explicó en su momento, las percepciones de la discapacidad por parte de estos actores no es causal sino que se inserta inevitablemente en las lógicas sociales e históricas que rodean la comprensión mayoritaria de la discapacidad. 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.

*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.*



Apéndice

ESTUDIO:

Una mirada a la Discapacidad en los más recientes Procesos de Paz en Colombia

Durante la última década en Colombia se desarrollaron dos procesos de paz con las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) y con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Este capítulo estudia la manera en que la discapacidad fue abordada en ambos procesos y plantea algunas recomendaciones y llamados de atención sobre la importancia de vincular a las personas con discapacidad y su experiencia en ese tipo de escenarios. Adicionalmente describe ciertas dificultades que puede afrontar un proceso transicional como el colombiano que en buena medida desconoce la experiencia de las personas con discapacidad con el conflicto.

Con ello en mente el capítulo se divide en dos secciones principales. La primera se ocupa de estudiar la manera en que se abordó la discapacidad en el proceso de paz con las FARC-EP. Esa primera sección aborda por separado la inclusión de la discapacidad en la fase secreta y en la fase pública de la negociación, en el texto mismo del Acuerdo Final de Paz y recoge algunas experiencias relacionadas que han tenido lugar durante los primeros años de implementación del Acuerdo. La segunda parte está dedicada a estudiar la misma relación pero en el contexto del proceso de paz con el ELN. Esa segunda sección incluye un acápite con reflexiones sobre la inclusión de las personas con discapacidad en contextos transicionales y en particular en negociaciones para poner fin al conflicto armado.



1

LAS NEGOCIACIONES DE LA HABANA Y EL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA

El siguiente acápite del informe está dedicado a describir y comentar el tratamiento que se dio a la discapacidad en el proceso de paz entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la otrora guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). Con ello en mente este acápite abordará la inclusión de las personas con discapacidad y de la discapacidad como tema durante las negociaciones de paz y en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Contemplando tanto la fase secreta como la pública las negociaciones de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP tuvieron una duración de casi cinco años. La fase secreta, de carácter exploratorio, inició en febrero del 2012 y culminó en octubre del mismo año con la instalación formal de la mesa de negociaciones desde Oslo, Noruega. Antes, en agosto, las partes habían firmado el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que constituyó la agenda y hoja de ruta para alcanzar el Acuerdo Final de paz¹⁵¹.

La fase pública de la negociación, que se llevó a cabo en La Habana, Cuba, inició en noviembre de ese mismo año y culminó en diciembre del 2016 con la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera¹⁵².

Fueron seis los puntos centrales de la agenda de diálogos y a la postre del Acuerdo Final, a saber: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas del conflicto e implementación, verificación y refrendación. En agosto de 2016 se oficializó el cierre de la negociación con acuerdos en todos los puntos de la agenda y en septiembre de 2016 se firmó el Acuerdo de Paz. Sin embargo, el 2 de octubre de 2016 se realizó un plebiscito como mecanismo para que la ciudadanía refrendara el Acuerdo. En esa jornada electoral esa versión inicial del Acuerdo fue rechazada por el 50,2% de los votantes¹⁵³.

En consecuencia no fue sino hasta noviembre de 2016 que se firmó el nuevo Acuerdo Final de paz que fue resultado de un proceso de renegociación entre las FARC y el gobierno nacional luego de haber oído ampliamente las quejas e incorporado buena parte de las proposiciones presentadas por los sectores políticos que se opusieron al Acuerdo inicial¹⁵⁴. El Acuerdo Final fue a su turno refrendado en el Congreso de la República. Es con respecto del segundo y definitivo Acuerdo Final -firmado en el teatro Colón de Bogotá en noviembre de 2016- que se realiza el análisis siguiente sobre la manera en que se abordó la discapacidad en ésta, la experiencia exitosa más reciente de una salida negociada al conflicto en Colombia.

Para ello se emplean como fuentes centrales: el texto del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; entrevistas semi-estructuradas con diferentes protagonistas del proceso de paz que hicieron parte directa de las negociaciones en

151 Fundación Ideas para la Paz, «La Habana, paso a paso» Accedido el 23 de noviembre de 2020, <http://www.ideaspaz.org/especiales/dialogos-habana/>

152 Instituto para las transiciones integrales (IFIT), Fondo de capital humano para la transición colombiana. «Los debates de La Habana: una mirada desde adentro». 2017. Barcelona: IFIT.

153 El margen por el que fue rechazada la primera versión del acuerdo final fue de 53,894 votos. Lo que equivale al 0,43% de los votantes totales.

154 De acuerdo con Bermúdez Liévano en la renegociación del acuerdo inicial se realizaron al menos un centenar de modificaciones que abordan 57 de los 60 temas respecto de los que los opositores al acuerdo inicial presentaron propuestas. Esas modificaciones quedaron consignadas y aprobadas como parte del acuerdo final de paz firmado en diciembre de 2016.

La Habana y cuyo trabajo posibilitó el Acuerdo Final. Entre esas personas entrevistadas hay civiles y académicos que integraron el equipo negociador del gobierno Santos, integrantes de las Fuerzas Militares que participaron en la negociación de ciertos puntos del Acuerdo e integrantes del Partido FARC (otrora guerrilla FARC-EP) que en su momento como integrantes de la guerrilla participaron en las negociaciones de La Habana; entrevistas semiestructuradas con víctimas del conflicto con discapacidad, activistas e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de las personas con discapacidad y han trabajado de cerca temas del conflicto armado.

Finalmente, también se emplearon como fuente de análisis para este punto los libros *"La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro"* y *"Los debates de La Habana: una mirada desde adentro"* que fueron editados por el periodista colombiano Andrés Bermúdez Liévano¹⁵⁵ en conjunto con el Institute for Integrated Transitions (IFIT) y el Fondo de Capital Humano para la Transición en Colombia¹⁵⁶.

La lectura del Acuerdo Final, las entrevistas y los referidos libros permitieron contrastar versiones sobre la manera en que se abordó el tema de la discapacidad y a las personas con discapacidad en el escenario del proceso de paz.

En particular, los libros reúnen y ordenan las reflexiones de al menos 30 asesores del equipo negociador del gobierno de Juan Manuel Santos sobre la manera en que se desarrollaron y resolvieron las principales discusiones y temas durante los cinco años de negociaciones de paz en La Habana. Así, aproximan las particularidades del diseño del proceso de paz, las preguntas fundamentales que fueron formuladas y los temas que se tenían como prioritarios al momento de trazar la hoja de ruta de lo que debía hacer parte de las negociaciones de paz y de los temas que a la postre fueron abordados por los equipos negociadores en la mesa de conversaciones en Cuba. Del análisis conjunto de los referidos insumos es que se presentan las siguientes observaciones.

1.1. La fase secreta de las negociaciones: el diseño del proceso.

Todas las fuentes consultadas coincidieron en afirmar que durante esta fase del proceso la discapacidad no estuvo en ningún momento dentro de las consideraciones de las partes. Es decir, en la fase exploratoria no surgió la discapacidad como un asunto central para ser abordado en un eventual proceso de paz. Tampoco parecía relevante abordar la garantía de los derechos de las personas con discapacidad como parte de la agenda transicional. Ello pese a que como se ha mencionado en este informe el conflicto ha generado discapacidades en miles de civiles y combatientes.

155 Durante buena parte de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC Bermúdez Liévano trabajó en la oficina del Alto Comisionado para la Paz.

156 Instituto para las transiciones integrales (IFIT), Fondo de capital humano para la transición colombiana. «Los debates de La Habana: una mirada desde adentro». 2017. Barcelona: IFIT y Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), Fondo de capital humano para la transición colombiana. «La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro». 2019. Barcelona: IFIT.

Al consultar sobre el particular a un integrante del equipo negociador de la guerrilla sobre el particular recordó que si bien en la fase exploratoria se abordó tangencialmente el tema de los heridos de guerra aunque advirtió que nunca se empleó la palabra discapacidad y que en todo caso no fue en aquel momento un tema central sobre el que giraran las conversaciones. En todo caso, recordó que en el texto del Acuerdo sí quedaron mejor reflejadas esas preocupaciones con algunas medidas concretas pero lamentó que en el proceso de implementación estas medidas, a su juicio, no se han materializado. Sobre esto último nos detendremos más adelante.

El libro *La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro*, enfocado en la fase secreta y de diseño de las negociaciones de paz, en ningún momento menciona que como parte del diseño metodológico del proceso se incluyera algún tipo de enfoque diferencial en discapacidad ni se previera la participación de personas con discapacidad en los diálogos. Si bien el tema de las víctimas fue parte de lo discutido como prioritario en la agenda de negociación, su marco comprensivo no incluyó diseños, apuestas u estándares posteriores (al menos en esa fase secreta) diferentes a los incluidos en el marco jurídico que fue desarrollado en paralelo por las instituciones estatales. A saber, la Ley de Víctimas y el Marco Jurídico para la paz.

Si bien los derechos de las personas con discapacidad y su experiencia en el conflicto es un tema relevante y presente en todo conflicto armado es posible convenir que no es una manzana de la discordia que haya dado lugar ni perpetuado el conflicto armado en Colombia.

Ello permitiría concluir entonces que los enfoques diferenciales en materia de discapacidad (si los hubo) pudieron haber sido planteados con posterioridad en las negociaciones pero su inclusión o evolución no parece haber sido un tema prioritario en la fase secreta de diseño de la hoja de ruta del proceso de paz. Lo anterior, a pesar de que como lo menciona el autor: “para los negociadores del Gobierno [la agenda] también debía reflejar los cambios políticos y jurídicos que habían tenido lugar desde el Caguán a finales de los años noventa”.

Desde entonces, voceros del gobierno y de la guerrilla afirmaban que las víctimas estarían en el centro del acuerdo. Sin embargo, no parecía posible vislumbrar la creación o posicionamiento de un enfoque diferencial de las víctimas con discapacidad en los planteamientos de la fase secreta de las negociaciones. Así tampoco en lo respectivo al tratamiento de los alzados en armas con discapacidad. Otro elemento ilustrativo lo constituye el hecho que el libro resalta que para

los negociadores de ambos bandos, era claro que el proceso de paz *"genera un enorme deseo de participar y aportar de sectores sociales tan diversos como las víctimas, los empresarios, las minorías étnicas, las autoridades locales, los campesinos, los académicos o las iglesias."* Sin embargo, en esa lista se proponía a las víctimas como una amalgama indistinta y no se incluía a las personas con discapacidad ni a otros grupos históricamente discriminados en Colombia.

En suma, el tema de la discapacidad y de la experiencia y derechos de las personas con discapacidad en el marco del conflicto no parece haber sido abordado en el escenario de las negociaciones secretas como parte de los temas prioritarios o centrales del conflicto.

.En todo caso es comprensible que la discapacidad no fuera una preocupación central ni un tema de primer orden en las conversaciones exploratorias. Entre otras porque, como lo expresaron integrantes del equipo negociador del gobierno al ser consultados sobre el tema, la fase exploratoria estaba encaminada a establecer las reglas y la agenda de un proceso de paz entre dos actores que llevaban más de medio siglo enfrentados.

Retomando el testimonio de las entrevistadas, la intención del gobierno no era simplemente desmovilizar a las FARC-EP y avanzar en un proceso de reincorporación sino diseñar un proceso de paz que permitiera plantear transformaciones sobre las condiciones que habían permitido que el conflicto surgiera y se reciclara en el país. Así, la fase exploratoria buscaba encontrar coincidencias con las FARC-EP sobre los puntos de esa agenda que abordaran temas centrales que habían favorecido el surgimiento y continuidad del conflicto sin desconocer la necesidad de tener una agenda acotada que tampoco llevara a discutir temas como la política económica o social del país.



Por ende, era esperable que los temas de las conversaciones exploratorias guardaran relación con los temas centrales que enfrentaban a las partes y respecto de los que era preciso alcanzar un acuerdo futuro para detener la confrontación armada y evitar su repetición. Si bien los derechos de las personas con discapacidad y su experiencia en el conflicto es un tema relevante y presente en todo conflicto armado es posible convenir que no es una manzana de la discordia que haya dado lugar ni perpetuado el conflicto armado en Colombia.

1.2. La fase pública: las negociaciones de La Habana.

Integrantes del equipo negociador del gobierno como Juanita Goebertus y Elena Ambrosi coinciden en afirmar que la inclusión del enfoque diferencial en discapacidad en el Acuerdo de paz fue una falencia del mismo pues careció de sistematicidad. Como se explicó con anterioridad, los enfoques diferenciales pretenden incluir acciones dirigidas a reducir la desigualdad y combatir la discriminación estructural a la que están sometidos diferentes grupos sociales.

Ambrosi advierte que si bien en el Acuerdo no se definieron los enfoques diferenciales, el espíritu de los mismos era reconocer que ciertas comunidades o poblaciones habían experimentado una carga desproporcionada y diferencial en el conflicto. La falta de sistematicidad y rigurosidad que rodeó la inclusión de este enfoque diferencial, llevó a que hasta cierto punto se perdiera la oportunidad que brindaba el Acuerdo de solucionar las brechas históricas contra las personas con discapacidad.

La falta de sistematicidad y rigurosidad que rodeó la inclusión de este enfoque diferencial, llevó a que hasta cierto punto se perdiera la oportunidad que brindaba el Acuerdo de solucionar las brechas históricas contra las personas con discapacidad.

Ambrosi y Goebertus resaltan que el punto cinco del Acuerdo prevé en términos de discapacidad que la Comisión de la Verdad debía enfocar diferencialmente la experiencia de las personas con discapacidad en el marco del conflicto al reconocer a las personas con discapacidad como un sector de la población que se vio afectada de manera desproporcionada. En línea con ello, destacan que el tema de víctimas de minas antipersona fue el enlace o cruce más evidente y frecuente en el proceso de paz para vincular discapacidad y conflicto armado. En segundo lugar, la adopción de atención psicosocial para la convivencia como una medida enfocada en la salud mental y emocional que permitiera reconstruir la confianza entre los diversos sectores sociales pero especialmente entre excombatientes, víctimas y sociedad civil.

Integrantes de las Fuerzas Militares que participaron en las discusiones sobre el cese al fuego y la dejación de armas en La Habana como parte del equipo del General Flores relataron que la discapacidad no hacía parte de las preocupaciones de ninguna de las partes que discutieron ese punto. Las consideraciones para la dejación de armas y el cese al fuego no vincularon las discusiones sobre discapacidad.

Recuerda la fuente que en ese escenario de diálogo el eje central eran las consideraciones logísticas necesarias para movilizar a 13.000 combatientes de las FARC-EP a las zonas de concentración para dar fin al conflicto. En esas discusiones algo se dijo de las personas que seguían en las FARC-EP pese a contar con alguna discapacidad pero estrictamente para consideraciones procedimentales de la movilización de tropas. Con todo, la ausencia de la discapacidad como tema relevante para el fin del conflicto se explica, entre otras, por la percepción que los actores en conflicto tienen de la discapacidad y la manera en que tratan a los integrantes de sus grupos tras adquirir alguna discapacidad física con ocasión del conflicto.

La presencia de personas con discapacidades físicas en los campamentos de las FARC-EP aunque no parece ser lo más frecuente no era inusual a juzgar por la entrevista que concedió un integrante del equipo negociador de las FARC. Allí expresó que compañeros y compañeras con "limitaciones" se podían mover normalmente con ayuda de otros en caso de ser necesario. Sobre este tipo de situación se ahondará en el apartado dedicado a la concepción e identificación de la discapacidad por parte de algunos actores del conflicto.

Las personas entrevistadas que hicieron parte del proceso de La Habana como integrantes de la guerrilla refieren que el tema de la discapacidad no fue central a la negociación. Recuerdan que fue incluido por necesidad desde una óptica médica y en lo relativo al futuro -tras la firma del Acuerdo- de quienes desarrollaron una discapacidad con ocasión de las confrontaciones armadas. Al respecto, la preocupación en su momento fue garantizar el acceso al sistema de salud para esas personas. Se predica de las entrevistas realizadas que a estas personas las denominaban como "lisiados" o "licenciados" en la antigua guerrilla. Una medida particular que fue solicitada e incluida en el Acuerdo fue el acceso a prótesis y otro tipo de servicios médicos especializados para personas con discapacidades físicas.

Retomando la versión de los integrantes de las Fuerzas Militares que participaron en la fase pública de diálogos en La Habana como parte del equipo del gobierno, se debe advertir que según sus versiones el tema de la discapacidad cobró mayor relevancia en la subcomisión de género. El mandato de esa subcomisión, para el 2014 cuando se constituyó, era revisar los puntos que habían sido acordados (puntos 1, 2 y 4)¹⁵⁷ para incluir en ellos un enfoque diferencial de género y formular propuestas que desarrollan este enfoque en los tres puntos pendientes por negociar¹⁵⁸. Ambrosi reconoce que ese examen minucioso y sistemático en cada punto del Acuerdo sobre la pertinencia y necesidad de incluir medidas diferenciales en discapacidad no se realizó, como sí ocurrió con el género. En consecuencia, las referencias a medidas diferenciadas por discapacidad que quedaron en el Acuerdo son un avance pero carecen de especificidad y sistematicidad.

157 Estos puntos eran, respectivamente: Reforma Rural Integral, Participación Política y Solución al problema de las drogas ilícitas.

158 Estos eran: Fin del conflicto, Víctimas del conflicto e Implementación, Verificación y Refrendación.

Apéndice: Una mirada a la discapacidad en los más recientes Procesos de Paz en Colombia

Por su parte, el libro *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*, que da cuenta de las principales discusiones y conclusiones a las que se llegó en la mesa de conversaciones durante la fase pública de las negociaciones en La Habana hace constante referencia a los enfoques diferenciales territorial y de género fueron los predominantes para ser incorporados en los diferentes puntos del Acuerdo Final. El principal y más mencionado es el enfoque territorial de la implementación, cuya política de referencia son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En segundo lugar, resalta el enfoque diferencial de género. Así, se evidencia que una preocupación central en La Habana fue la inclusión de las mujeres en el acuerdo de paz.

Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las personas con discapacidad. Su inclusión en el proceso de negociación y en el texto del Acuerdo no fue una preocupación de la misma relevancia a la que se le otorgó al enfoque de género. Las versiones de personas que hicieron parte de la subcomisión de género indican que fueron distintos colectivos de mujeres los que presionaron al gobierno para que se incrementará la participación de mujeres en La Habana.



El éxito del activismo de esos colectivos de mujeres inspiró a otros grupos sociales que se sentían también excluidos del proceso como indígenas, afrocolombianos y población LGBTI para exigir mayor participación y la adopción de enfoques diferenciales en esos temas. El liderazgo de estos movimientos sociales y la presión que ejercieron contrasta con la casi inadvertida acción de las organizaciones de personas con discapacidad y de víctimas con discapacidad para que se adoptara un enfoque diferencial en la materia.

Sin embargo, la consolidación del enfoque de género como un triunfo de la sociedad civil (así se relata en el libro de Bermúdez Liévano y así lo sugieren quienes integraron ese equipo) invita a preguntarse por las acciones del movimiento por los derechos de las personas con discapacidad frente al Acuerdo de Paz y las negociaciones. Queda entonces la inquietud de cuál fue el nivel de acción, activismo y presión ejercido por ese movimiento social en el contexto del proceso de paz y cómo se pudo haber diferenciado del realizado por las organizaciones de mujeres que lograron ser vinculadas dentro de la negociación de manera prevalente.

El enfoque de género permitió que durante las negociaciones se reconociera que el conflicto afectó de manera diferenciada a las mujeres y que ese lente atravesara lo acordado en los diferentes puntos del acuerdo¹⁵⁹.

Como se dijo, paulatinamente al enfoque de género se sumaron miradas desde lo étnico, lo afro y desde la experiencia de las personas LGBTI. Se reconoció entonces, desde las negociaciones, que las experiencias de estos grupos en el marco del conflicto eran particulares y especiales y por ende su reconocimiento y tratamiento posterior merecían un enfoque diferencial. Una vez más, Bermúdez reconoce que ello no se dio por iniciativa propia de los negociadores sino como consecuencia de presión de liderazgos de estos grupos y de organizaciones internacionales.

Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las personas con discapacidad y su afectación en el marco del conflicto, ya que sus experiencias particulares aparentemente no fueron tenidas en cuenta ni reconocidas de manera diferencial de la misma manera en el marco de las negocia-

Las organizaciones de personas con discapacidad y las personas con discapacidad no fueron especialmente activas en el escenario de las negociaciones ni realizaron la presión que sí desarrollaron otros movimientos sociales.

ciones. Esto resalta aún más por el hecho de que el equipo negociador de las FARC-EP contaba con un miembro con discapacidad visual. Parte de la explicación de la tímida aparición de la discapacidad en el Acuerdo, de acuerdo con las fuentes consultadas, reside en que las organizaciones de personas con discapacidad y las personas con discapacidad no fueron especialmente activas en el escenario de las negociaciones ni realizaron la presión que sí desarrollaron otros movimientos sociales como el de mujeres, étnico, afro o LGBTI.

Goebertus explica que el caso del enfoque de género es buen ejemplo de ello en la medida en que la movilización de las organizaciones de mujeres impulsó el interés que tenía el gobierno por montar una subcomisión de género. El hito de esa movilización de mujeres según recuerda Goebertus fue la cumbre de mujeres, un evento organizado por ese movimiento social con el ánimo de recoger propuestas transversales al Acuerdo sobre género. Ese evento fue relevante no sólo porque permitió recoger propuestas transversales sino porque desafió la concepción que tenía

159 En palabras de Bermúdez Liévano: "El enfoque quedó definido como «la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad [entre hombres y mujeres], la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto». Esto significa que las mujeres deberían poder acceder a todos los programas que resulten del acuerdo de paz en igualdad de condiciones y que ese enfoque debe ser transversal a toda la implementación"

Apéndice: Una mirada a la discapacidad en los más recientes Procesos de Paz en Colombia

el equipo negociador de organizar foros temáticos correspondientes a los temas de la agenda de diálogos y de no organizar foros específicos para cada población.

En el marco del mandato de la subcomisión de género se estableció que era necesario diseñar medidas específicas o consideraciones adicionales para ciertos grupos poblacionales identificando como necesario plantear medidas más específicas para las personas con discapacidad considerando que estas tienen unas cargas desproporcionadas en el marco del conflicto.

Como parte de ese proceso establecieron necesidades transversales a los diferentes puntos del Acuerdo que demandaban adoptar una óptica que considerara la experiencia y los derechos de las personas con discapacidad. Analizando en retrospectiva la manera en que la discapacidad cobró relevancia en el proceso de paz no es de extrañar que fuera una subcomisión encargada de desarrollar un enfoque diferencial en género la que se hubiera percatado de la necesidad de adoptar medidas diferenciales para las personas con discapacidad. Como lo señala este informe en su parte inicial los escenarios de discriminación estructural, de vulnerabilidad y exclusión social no responden a compartimentos estancos en términos identitarios sino que se caracterizan por su interseccionalidad entre diferentes grupos y categorías sociales.

No obstante, identificada la necesidad de adoptar medidas diferenciales en discapacidad no se creó una comisión técnica para la materia. Sin embargo, a la Habana sí llegaron propuestas y exigencias por parte de las personas con discapacidad que esperaban la inclusión de acciones afirmativas y la adopción de un enfoque diferencial en la materia. Tal como señalan diferentes fuentes entrevistadas, la Universidad Nacional y el PNUD organizaron diferentes eventos e implementaron mecanismos que permitieron que propuestas de la sociedad civil pudieran ser tenidas en cuenta por parte de los equipos negociadores.

Personas que hicieron parte de estos equipos señalaron que la Universidad Nacional y la Fundación Ideas para la Paz aportaron en la sistematización de las propuestas elevadas por la sociedad civil que para cada uno de los puntos del Acuerdo se contaron por miles. Pese a ello también advirtieron que una vez evaluadas por parte de los equipos negociadores el ruido de las voces y peticiones que reclamaban temas asociados al género y al enfoque diferencial étnico hicieron que las peticiones que fueron formuladas en torno a la discapacidad fueran percibidas como minúsculas y a la larga perdieran relevancia.

En consecuencia, cuando el equipo de la subcomisión técnica de género proponía medidas diferenciales que podrían beneficiar a otros actores sociales –o incluso a quienes serían beneficiados por las medidas inicialmente planteadas en la subcomisión de género pero en otras dimensiones de su identidad– la respuesta de la mesa negociadora principal por lo general era rechazar la inclusión de esas medidas adicionales por rebasar el estricto mandato de la subcomisión.

Según relataron distintas personas que hicieron parte de la subcomisión para evitar esta situación en un esfuerzo por incluir temas de discapacidad propusieron la inclusión de medidas de género asociando a ellas medidas para población con discapacidad. Por ejemplo, señalan las fuentes que cuando fueron conscientes de la necesidad de garantizar atención psicosocial a víctimas del conflicto con discapacidad afirmaron que las mujeres víctimas del conflicto requerían atención psicosocial. Este ejemplo ilustra que si la subcomisión proponía medidas asociadas a la discapacidad éstas eran mejor recibidas siempre que estuvieran vinculadas al tema de género. De lo contrario tendían a ser rechazadas.

Aparentemente la preocupación, que en muchos casos frenó la inclusión de esas medidas era que hacerlo pudiera reabrir la negociación de los puntos sobre los que ya se había alcanzado un acuerdo. Una segunda preocupación que dificultaba la inclusión de medidas

diferenciales en discapacidad eran las consideraciones fiscales. Recuerdan las personas entrevistadas que cada acción afirmativa propuesta por la subcomisión debía estar respaldada por un ejercicio interno del Estado en que se revisaba la capacidad fiscal para implementar dicha medida. Si la evaluación fiscal arrojaba como resultado que no había recursos disponibles para su implementación luego de hacer consultas, por ejemplo, ante el Ministerio del Interior o el Ministerio de Salud estas medidas eran descartadas.



La directriz por parte del gobierno a su equipo negociador aparentemente consistía en no incluir en el Acuerdo medidas que no fuera posible cumplir desde una perspectiva fiscal. Una vez más, el ejemplo de la

atención psicosocial sirve para ilustrar la situación pues fue una medida que se enfrentó con la consideración fiscal. Las entidades que habrían estado encargadas de implementar una medida como esa respondieron que el Estado ya tenía dificultades para prestar atención básica de salud en muchos territorios de manera que implementar una política de atención psicosocial especializada para mujeres víctimas del conflicto era poco menos que imposible desde una perspectiva fiscal.

Por ende, el mayor logro que tuvo la subcomisión de género al intentar incluir medidas diferenciales enfocadas en población con *discapacidad* fue la somera y tímida mención de la palabra discapacidad en ciertos apartados del Acuerdo, por lo general situados cerca de las secciones del texto que de manera más amplia describen la inclusión de medidas diferenciales de género. Pese a ello eso no

parece ser un logro menor considerando que en una de las entrevistas una de las personas que participó de los diálogos recordó que los enfoques diferenciales “iban con sus prioridades y cada quien con su banderita y su letrero” dando a entender la ausencia de una articulación interseccional al diseñar medidas diferenciales.

1.3. Implementación del Acuerdo

Distintas personas que trabajaron en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz durante los dos últimos gobiernos participando en actividades de implementación del Acuerdo de paz y que desarrollaron pedagogía y socialización de los acuerdos en el ámbito territorial participando en los Consejos Territoriales de Paz relataron que, con frecuencia, en distintos lugares del país un reclamo constante de la población es que no se incluyó de manera suficiente la discapacidad ni se consideraron los derechos y necesidades de esta población en el Acuerdo.

Hay entonces por parte de algunas personas con discapacidad un sentimiento de exclusión de este proceso transicional y de sus apuestas de construcción de paz. Esas personas han reclamado su espacio de participación en diversos escenarios de implementación y socialización de los acuerdos. Los funcionarios entrevistados coinciden en que fue un error no haber incluido a esta población durante el proceso en que se gestó el Acuerdo final de paz.

En todo caso, no fue sólo la subcomisión de género la que desarrolló esfuerzos para incluir medidas con enfoque diferencial en discapacidad. Las FARC también pusieron el tema sobre la mesa aunque con un enfoque médico y circunscrito mayoritariamente al acceso al sistema de salud de sus integrantes con discapacidades físicas tras la firma del Acuerdo.

*El mayor logro que tuvo la subcomisión de género
al intentar incluir medidas diferenciales enfocadas en población
con discapacidad fue la somera y tímida mención de la palabra discapacidad
en ciertos apartados del Acuerdo,*

Considerando las dificultades de la implementación del Acuerdo fuentes de las FARC entrevistadas echaron de menos consideraciones diferenciales en discapacidad que habrían sido y son claves para el éxito del proceso de reincorporación a la vida civil. Insistieron en que en lo relativo al fin del conflicto no fue considerada la discapacidad como tema prioritario. Sin embargo,

advirtieron que aunque no se dio en la mesa de negociaciones que antecedió al Acuerdo de paz sí expresaron la necesidad de profundizar el enfoque diferencial en discapacidad desde los primeros meses de la implementación. En particular la fuente entrevistada hizo referencia a que en enero de 2017 las FARC y el gobierno sostuvieron una larga discusión en el Yarí en torno a la construcción y las características de la infraestructura con que debían contar las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en las que las FARC se concentraron durante los primeros meses del post-acuerdo.

En esa reunión, recuerda la persona entrevistada, los representantes de las FARC advirtieron que el diseño de las instalaciones no presentaba facilidades para la movilidad de las personas sin discapacidad y que por eso mismo la realidad para los excombatientes con discapacidad sería más compleja. Esta persona adujo que la precariedad en el diseño de las instalaciones dispuestas para los excombatientes en las Zonas Veredales se debía a una concepción de clase. Al respecto señaló:

“Nosotros lo llamábamos el 6x4. Esas eran las medidas del alojamiento al que teníamos derecho. Nos dijeron, ustedes van a vivir en una casa de 6x4 metros. (...) Nos decían incluso que para qué tanto espacio. Esa es la concepción. Es un tema de clase. Es lo mismo para las personas con habilidad diferente (...) para muchas personas no se merecen algo bueno”.

Esta crítica que formuló la persona de las FARC entrevistada respecto de las instalaciones que dispuso el gobierno para la habitación de los excombatientes tras el fin del conflicto refleja la interseccionalidad que rodea escenarios estructurales de discriminación. Sea o no por un tema de clase socioeconómica, el testimonio de esta persona da cuenta del auto reconocimiento de una discriminación en su contra y contra los excombatientes con discapacidad. La creación de infraestructura que no considera la diversidad funcional de ciertos excombatientes reproduce las barreras a las que se enfrentan las personas con discapacidad en contextos cotidianos. La ausencia de medidas diferenciales como ésta no es del todo sorprendente, pues en últimas quienes negociaron y no consideraron las necesidades diferenciales de las personas con discapacidad hacen parte del mismo cuerpo social y representan a la misma institucionalidad estatal que históricamente ha ejercido y reproducido actos de discriminación estructural y ha excluido y desconocido las necesidades de las personas con discapacidad en escenarios tanto de guerra como de paz en Colombia.

Los problemas de no haber desarrollado medidas diferenciales en el Acuerdo no se detienen ahí. Otro reto para la construcción de paz generado por esta falencia se ha materializado con ocasión de la implementación del Acuerdo y tiene que ver con el proceso de reincorporación a la vida civil de los excombatientes con discapacidad. Las personas de las FARC entrevistadas

indican que los procesos productivos que han sido diseñados y aprobados para su desarrollo desconocen la diversidad funcional de muchos excombatientes.

Señalan que hay excombatientes que no están en posibilidad de desarrollar trabajo físico y que para ellos el ingreso al mercado laboral y el acceso a una actividad productiva que les permita sufragar sus gastos ha sido más complejo. Explicaron que durante el conflicto, la organización guerrillera hacía lo posible por velar por ellos¹⁶⁰ pero que tras el fin del conflicto y la transformación de la guerrilla en partido político hacerlo es mucho más complicado pues los recursos con los que cuentan como organización han cambiado. Explicaron además que tras advertir el caso de estas personas con discapacidad han insistido que no todos los proyectos productivos deben requerir trabajo físico. Reclaman mejores condiciones para que los excombatientes con discapacidades físicas puedan emplearse en oficios que se ajusten a su diversidad funcional.

Ante la inactividad gubernamental en la materia las personas entrevistadas que hicieron parte de la otrora guerrilla relataron que desde hace meses han desarrollado un proyecto productivo en el Cauca que permita emplear a excombatientes con discapacidades físicas. Reiterando el enfoque médico que caracterizó la aproximación a la discapacidad en La Habana en lo relativo a los excombatientes las personas entrevistadas por parte de las FARC relataron que sí se ha logrado el acceso a prótesis para algunos excombatientes y resaltaron la ayuda de Cuba en 2017 para atender de diez a veinte excombatientes con discapacidad. Respecto de esa experiencia reconocieron la cooperación logística brindada por el gobierno colombiano.

"... quienes negociaron y no consideraron las necesidades diferenciales de las personas con discapacidad hacen parte del mismo cuerpo social y representan a la misma institucionalidad estatal que históricamente ha ejercido y reproducido actos de discriminación estructural y ha excluido y desconocido las necesidades de las personas con discapacidad".

1.4. Las Personas con Discapacidad en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

El Acuerdo Final de Paz hace mención explícitamente de la discapacidad al menos en diez oportunidades. En primer lugar, en el preámbulo del Acuerdo se resalta que éste otorga una especial atención a los derechos de los grupos vulnerables y a los derechos fundamentales de poblaciones como las personas con discapacidad. En ese mismo párrafo se incluyen, listados y de manera enunciativa, los grupos que habían sido reconocidos como parte de un enfoque diferencial desde la fase de negociación en La Habana.



Sin embargo, no es claro hasta ese punto que exista en el Acuerdo Final un enfoque diferencial para las personas con discapacidad con la misma claridad que se ven en el caso de género, etnia, LGBTI, etc. o si simplemente responde a un reconocimiento general y abstracto de que sus derechos deben ser garantizados en el marco de la implementación del Acuerdo.

La discapacidad vuelve a ser explícitamente mencionada en el punto 1 del Acuerdo relativo a la Reforma Rural Integral. Puntualmente, en el acápite que contiene las apuestas por el “Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza”. Allí se acordó que respecto de la educación rural se debe garantizar un aumento progresivo de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en zonas rurales y que en esos cupos se debían incluir personas con discapacidad. No obstante esa prerrogativa en favor de las personas con discapacidad, a renglón seguido se establece que las medidas especiales para incentivar el acceso deben ir especialmente dirigidas a mujeres, no así para las personas con discapacidad. Esto refleja la noción expresada en el acápite anterior de que el Acuerdo adoptó enfoques diferenciales sin reconocer en todos los casos las interseccionalidades entre los grupos a los que pretendió cobijar con enfoques diferenciales.

A su vez, en el marco de los acuerdos sobre “Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia Técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral” se estableció que el gobierno fortalecerá el sistema de protección social en la ruralidad. Explícitamente se evidencia el reconocimiento de un enfoque diferencial en este punto en favor de las mujeres. Aunque no ocurre lo mismo para las personas con discapacidad, en la mención de los criterios de la política pública encaminada a cumplir esos objetivos se establece que una de sus metas debe ser la promoción de la vincu-

lación laboral de personas con discapacidad en zonas rurales. Esto sostiene los testimonios de personas que integraron la subcomisión de género y que afirmaron que su esfuerzo fue vincular a las personas con discapacidad como corolario de la adopción de medidas diferenciales para mujeres.

En el punto de participación política nuevamente se incluye a las personas con discapacidad explícitamente en el texto. En este eje, dentro del apartado que cobija las *“Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad”* se determina la creación de un Consejo Nacional para la Reconciliación. Dentro de los grupos que deben hacer parte constitutiva del Consejo, el Acuerdo no menciona de manera explícita a las personas con discapacidad ni a sus organizaciones. Ello es preocupante, pues refleja que la noción de que la experiencia de las personas con discapacidad no es relevante como parte del conflicto armado ni lo es tampoco en un escenario transicional de construcción de paz. Si lo fuera, habrían sido incluidas como actor constitutivo de un organismo que pretende la reconciliación entre quienes se vieron involucrados en la guerra.

Pese a ese problema fundamental, en este punto el Acuerdo sí establece que uno de los propósitos que debe cumplir el Consejo Nacional de Reconciliación (CNR) es la promoción de la no discriminación contra las personas con discapacidad. Si bien es prudente reconocer ese ánimo de lucha contra la discriminación, al no concebir la participación de las personas con discapacidad en el CNR, el Acuerdo incurre en una práctica discriminatoria contra esa misma población a la que pretende proteger.

"Al no concebir la participación de las personas con discapacidad en el CNR, el Acuerdo incurre en una práctica discriminatoria contra esa misma población a la que pretende proteger."

Hace falta remitirse al tercer eje del Acuerdo, relativo al Fin del conflicto, para encontrar nuevamente una referencia o apuesta relativa a los derechos y la experiencia de las personas con discapacidad en el marco del conflicto y del post acuerdo. En el apartado de este punto sobre los mecanismos para garantizar la seguridad de líderes sociales, movimientos sociales y quienes trabajen por la implementación de los acuerdos, se establece que ha de crearse un pacto político nacional que debe incluir a las personas con discapacidad. Fuera de esa mención como grupo a ser incluido en la promoción de ese pacto político nacional, no se menciona en ninguna otra oportunidad a las personas con discapacidad en los acuerdos encaminados a lograr el fin del conflicto.

Aparece el tema de discapacidad nuevamente en el cuarto eje del acuerdo relativo a la solución para el problema de las drogas ilícitas. Allí se reconoce la necesidad de adelantar un Plan Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas. Es en ese contexto que se advierte la necesidad de plantear estrategias y acciones que reconozcan los factores particulares de vulnerabilidad para diferentes grupos (entre esos las personas con discapacidad) en el contexto del consumo de drogas. Insiste el texto del Acuerdo en que hacerlo es clave para responder adecuadamente a los intereses y necesidades de cada grupo y así conseguir medidas efectivas y sostenibles. Este enfoque en las necesidades de los consumidores y los factores de riesgo particulares comprende una lógica interseccional pero enfocada insistentemente en mujeres, violencia intrafamiliar y violencia sexual sin mencionar explícitamente la discapacidad como una situación digna de entrar en esa intersección.

En el punto 5, relativo a las víctimas y la creación de un sistema integral que garantice sus derechos, se incluye nuevamente la discapacidad en el Acuerdo. Es entonces, en lo relativo a los mandatos de la Comisión de la Verdad, que se establece que se deben tener en cuenta las formas diferenciales en que el conflicto afectó a diferentes grupos vulnerables y de especial protección constitucional, entre los que se encuentran (explícitamente) las personas con discapacidad. Un poco más adelante en el mismo apartado, el Acuerdo insiste en que la Comisión de la Verdad está en la obligación de dar cuenta del *"impacto humano y social del conflicto en la sociedad, incluyendo el impacto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las formas diferenciadas en las que el conflicto afectó a"* diferentes grupos vulnerables, dentro de los que incluyó a las personas con discapacidad. En el mismo punto 5 del Acuerdo, se precisa (en el marco de las actuaciones de la JEP) que las consecuencias a las violaciones de los derechos de personas pertenecientes a poblaciones vulnerables, históricamente discriminados y/o sujetos de especial protección constitucional (dentro de los que se incluyó de manera explícita a las personas con discapacidad) serán más graves que las consecuencias a vulneraciones que recaigan sobre otros grupos.

Para la reincorporación de los excombatientes no se pensaron estrategias acordes al modelo social que implicaran derribar barreras y hacer más accesible el mundo social para estas personas.

Esta es quizá la mención en la que se desarrolla con mayor profundidad el enfoque diferencial en discapacidad. Fue también el hito del enfoque que varias de las personas entrevistadas que hicieron parte de los equipos negociadores resaltaron en materia de enfoque diferencial en discapacidad. Es de todo punto de vista relevante pues prevé la participación y tratamiento diferencial en favor de las personas con discapacidad por parte del sistema de justicia transicional. Por ende, en páginas siguientes se dedicará un apartado para evaluar la implementación de este punto específico del enfoque diferencial.

Apéndice: Una mirada a la discapacidad en los más recientes Procesos de Paz en Colombia

Adicionalmente, y también en el punto 5 del Acuerdo, se insiste en que el fin del conflicto constituye la mejor oportunidad para materializar los derechos de las víctimas así como el pleno ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables, entre la que se incluye a las personas con discapacidad.

Finalmente, es necesario precisar que en el acápite denominado *“Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses”* en materia de seguridad social se acordó que el gobierno, con ayuda de cooperación internacional establecería un mecanismo de atención en salud por 36 meses para integrantes de las FARC que tuvieran lesiones derivadas del conflicto y enfermedades de alto costo. Una vez más, esta medida que es de las pocas que dan cuenta de manera más o menos detallada la concreción del enfoque diferencial en discapacidad acuden al modelo médico.



Centro de Memoria Histórica

Como se expresó con anterioridad, para la reincorporación de los excombatientes no se pensaron estrategias acordes al modelo social que implicaran derribar barreras y hacer más accesible el mundo social para estas personas -y en general para todas las personas, excombatientes o no con discapacidad. Por el contrario las medidas estuvieron enfocadas en atender médicamente a sujetos a quienes se considera tienen patologías que requieren tratamiento para reconstruirse como cuerpos capaces, completos y funcionales.

Del análisis precedente se puede afirmar que es encomiable que la discapacidad haya sido finalmente incluida como un criterio explícito en ciertos apartes del Acuerdos. Esto es relevante y positivo -aunque como se verá insuficiente- en la medida que visibiliza que la población con discapacidad ha sufrido el conflicto de manera desproporcionada por cuenta de la discriminación estructural y la exclusión social en su contra. A su vez, ese reconocimiento debería conllevar al incremento en el goce de sus derechos.

Sin embargo, esto es insuficiente y problemático por varios motivos. En primer lugar, es claro 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. A su vez, no solo no hay un enfoque transversal sino que por lo general el enfoque diferencial se reduce a la mención enunciativa de la discapacidad como palabra al lado de otras tantas categorías sociales. Son pocas las ocasiones en que se describe al menos en un par de renglones los detalles que rodean la adopción de las medidas diferenciales en discapacidad.

La ausencia de la discapacidad como un tema central y el enfoque médico y no social que caracteriza la mayoría de medidas adoptadas como parte del enfoque diferencial en discapacidad no solo no corrige sino que refleja la discriminación estructural contra las personas con discapacidad que se describió al inicio de este informe.

Quizá la conclusión central y más preocupante de este capítulo es que el Acuerdo Final de paz no solo mencionó modestamente la discapacidad como un enfoque diferencial sino que cuando lo hizo adoptó mayoritariamente medidas acordes con el modelo médico de la discapacidad y no con el modelo social. Este problema no es menor pues implica la adopción de un lente comprensivo que ha entrado en desuso tras haber sido considerado internacionalmente como discriminador. Esto implica que buena parte de las medidas adoptadas reproducen estereotipos y concepciones de la discapacidad cercanas al capacitamos y a la comprensión de las personas con discapacidad como seres con patologías que requieren atención médica para ser curados.

Esto en primer lugar parecería reñir con los compromisos que el Estado colombiano adoptó al ratificar instrumentos internacionales de protección de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, refleja que el Acuerdo dejó pasar la oportunidad de adoptar medidas verdaderamente transformadoras respecto de la realidad de discriminación y afectación desproporcionada que las personas con discapacidad sufrieron en el conflicto..

Como se expresó, estas falencias derivaron en serios problemas en materia de reincorporación tanto en materia de accesibilidad a las zonas de reincorporación como de acceso al mercado laboral y a oportunidades de subsistencia para excombatientes con discapacidad. En materia de víctimas el análisis central será desarrollado en un acápite posterior que evalúa la incorporación del enfoque diferencial por parte de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición acordado en el punto cinco del Acuerdo. Sin embargo, es particularmente dicente y grave -entre otras por comportar un acto de discriminación y exclusión social- que no se haya previsto la inclusión ni participación explícita de personas con discapacidad en el Consejo Nacional de Reconciliación.

La inclusión de los enfoques diferenciales en el Acuerdo de Paz, tal como se expresó con anterioridad, parecen haber sido resultado en buena parte del activismo y la presión generada por ciertos movimientos sociales. Las falencias antes descritas respecto del enfoque diferencial en discapacidad se acentúan al comparar el enfoque con otros como el de género, étnico, territorial o LGBTI. Todas las fuentes consultadas coinciden en que eso pudo responder en gran medida a la ausencia de un activismo fuerte por parte de las organizaciones de personas con discapacidad.

Apéndice: Una mirada a la discapacidad en los más recientes Procesos de Paz en Colombia

Sin embargo, ésa no es una explicación en sí misma. Por un lado, tal versión haría recaer la carga de los problemas comprensivos antes descritos y las carencias del enfoque exclusivamente en las personas con discapacidad. Adicionalmente, y reconociendo que la presión de un movimiento social consolidado de personas con discapacidad habría coadyuvado a evitar algunos de los problemas descritos, haría falta explicar las razones que propiciaron la ausencia de ese activismo que sí se vio con contundencia por parte de las mujeres, la población LGBTI, los grupos étnicos y afro entre otros. En últimas ese comportamiento un tanto distante de las personas con discapacidad puede ser explicado considerando algunos factores centrales.

En primer lugar, y retomando lo expresado en las primeras páginas de este informe, en torno a la discapacidad, se han evidenciado retos en materia identitaria. Esto implica que muchas personas, y en particular víctimas con discapacidad, son renuentes a identificarse públicamente como tal. Entre otras, y acá conviene remitirse al primer capítulo del informe para una descripción más detallada, esta renuencia corresponde con la idea social de la discapacidad como algo negativo. Otras veces, se debe a que la categoría de discapacidad, sobre todo en el caso de víctimas que adquirieron la discapacidad con ocasión del conflicto, es percibida como una categoría impuesta que en últimas deviene en una carga negativa adicional para la persona en su relacionamiento con otras. Esto por supuesto, repercute en la no movilización de estas personas para la consecución de este tipo de políticas diferenciales en escenarios públicos de discusión política.

El Acuerdo dejó pasar la oportunidad de adoptar medidas verdaderamente transformadoras respecto de la realidad de discriminación y afectación desproporcionada que las personas con discapacidad sufrieron en el conflicto.

Como se vio, para transformar esas perspectivas es clave la acción colectiva en perspectiva de grupo que lidera y agencia causas comunes. Eso favorece la apropiación identitaria de categorías como víctima con discapacidad no ya como una carga o una categoría negativa sino como un motivo de reivindicación. Sin embargo, las políticas que históricamente han atendido a esta población en Colombia, sin una perspectiva transformadora, meramente enunciativa y sin enfoques diferenciales tienen a dificultar esos procesos de reconocimiento identitario y de gestión colectiva.

Todo ello podría explicar que en el contexto de las negociaciones de paz con las FARC-EP las organizaciones de personas con discapacidad y estas últimas individualmente consideradas no hayan desarrollado mecanismos de acción colectiva orientados a exigir la inclusión de un enfoque diferencial en discapacidad de la misma manera que los otros movimientos sociales antes descritos.

Con todo, es necesario insistir que las carencias del Estado en materia de política pública -como se ejemplifica con el caso del Acuerdo de Paz- no pueden excusarse en la ausencia de un movimiento social proactivo. El Estado está obligado a respetar los derechos y garantizar el goce

efectivo de los mismos para todos sus asociados con independencia de que estos se movilicen o no para que ello suceda.



En todo caso, más allá de la experiencia del proceso de paz con las FARC el proceso de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) que también tuvo lugar durante la última década es un hito que merece ser abordado en este texto.

2

LA DISCAPACIDAD EN EL PROCESO DE PAZ CON EL EJÉRCITO DE LIBERACIÓN NACIONAL (ELN)

El 10 de junio del 2014 el gobierno nacional liderado por Juan Manuel Santos y la organización guerrillera Ejército de Liberación Nacional (ELN) oficializaron los diálogos exploratorios que, desde inicios del mismo año y como resultado de contactos entablados en 2013, sostuvieron con miras a establecer una negociación de paz. Tras ese hecho se dio inicio a la fase exploratoria de la negociación que culminaría en marzo de 2016.

El 30 de ese mismo mes se anunció desde Caracas, Venezuela, el inicio de la denominada fase pública que tendría una agenda de seis puntos para lograr un Acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla. Esos seis puntos eran: 1) participación de la sociedad, 2) democracia para la paz, 3) víctimas, 4) transformaciones para la paz, 5) seguridad para la paz y dejación de las armas y 6) garantías para el ejercicio de la acción política. Sin embargo, el 18 de enero de 2019 las negociaciones finalizaron de manera prematura sin haber alcanzado un acuerdo de paz luego de que el presidente Iván Duque pusiera fin al proceso como respuesta a un atentado que se adjudicó el ELN contra la Escuela de Cadetes de la Policía en Bogotá que dejó al menos 21 personas muertas y más de 68 personas heridas¹⁶¹.

Pese a que estas negociaciones de paz no permitieron alcanzar un acuerdo de paz ni poner fin al conflicto entre el Estado colombiano y la guerrilla del ELN es relevante detenerse en esta experiencia pues el diseño del proceso refleja aprendizajes importantes en materia de inclusión de las

161 El proceso de paz con el ELN. (s.f). Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/especiales/eln/>

personas con discapacidad en estos contextos. A su vez, es un avance significativo respecto de las falencias que en ese aspecto caracterizó al proceso de paz con las FARC. Por ende, sería deseable que en las futuras experiencias de procesos de paz que sostenga el Estado con los diferentes grupos armados al margen de la ley se incluyan mecanismos de participación que favorezcan la inclusión de las personas con discapacidad y especialmente de las víctimas con discapacidad. Para ello podría ser conveniente a futuro tener en cuenta el espíritu inclusivo del diseño del proceso de paz con el ELN.

En el proceso de paz con el ELN la delegación del gobierno en cierto punto estaba organizada de tal manera que había dos sub-mesas avanzando en simultáneo. Una encargada de discutir la posibilidad de un cese al fuego y otra con la misión de garantizar un proceso participativo que era uno de los objetivos centrales del proceso. Según recuerda Angelika Rettberg, que hizo parte del equipo negociador del gobierno nacional en el proceso de paz con el ELN, desde allí se intentó diseñar una estrategia de participación de manera que el proceso fuera muy amplio e incluyera a diferentes sectores sociales. En ese orden de ideas, resaltó que en la mesa de diálogo se identificaron catorce (14) sectores sociales para que hicieran parte de ese proceso participativo, amplio e incluyente. Como parte de esos catorce sectores se incluyó a las personas con discapacidad.

De acuerdo con su testimonio, era claro para las partes negociadoras que en el momento en que se diera inicio a lo diseñado sería posible contar con la participación de las personas con discapacidad como uno de los catorce sectores sociales identificados por parte de los equipos negociadores. Esto es particularmente interesante toda vez que el propósito de invitar a ese diálogo amplio era poder conocer -de acuerdo con cada uno de los grupos sociales participantes-, cuáles eran los principales problemas del país y del sector en particular. En el diseño del proceso parecía que esa instancia participativa era un hito necesario como parte del camino para alcanzar un acuerdo que permitiera el fin del conflicto con el ELN.

Es interesante, además, que Rettberg reseña que la inclusión de las personas con discapacidad en la lista de catorce actores sociales que se esperaba pudieran participar en el proceso era uno de los temas respecto de los que siempre hubo consenso entre los equipos negociadores.

Sería deseable que en las futuras experiencias de procesos de paz que sostenga el Estado con los diferentes grupos armados al margen de la ley se incluyan mecanismos de participación que favorezcan la inclusión de las personas con discapacidad y especialmente de las víctimas con discapacidad.

Como se ha visto a lo largo de este informe, ese espíritu inclusivo y los pasos preliminares que se alcanza a dar en el diseño en particular de ese proceso de negociación comportan importantes avances para la inclusión y participación de las personas con discapacidad en el contexto de las búsquedas negociadas al fin del conflicto armado en Colombia. Más aún si se compara con la deficiente inclusión de las personas con discapacidad en el proceso y en el correlativo Acuerdo de paz con las FARC. Lamentablemente, como lo señaló Rettberg, el desarrollo de ese plan de diálogo amplio y participativo que se pretendía tener con ocasión del proceso de paz con el ELN no alcanzó a ponerse en marcha. Por eso mismo, no fue posible entablar contacto o acercamiento alguno con organizaciones vinculadas con la defensa y promoción de los derechos de las personas con discapacidad ni con líderes o lideresas con discapacidad. En ese sentido es complejo ahondar mucho más en el análisis de esa experiencia.

Pese a ello, es preciso insistir en que el diseño del proceso con el ELN y la voluntad de participar a las personas con discapacidad en ese contexto no es un hito menor en lo referente a la inclusión de esta población en los procesos de paz en Colombia. Es un aprendizaje valioso que debe ser tenido en cuenta por parte de los equipos negociadores que en el futuro tengan como misión alcanzar un acuerdo de paz en Colombia entre el Estado y algún grupo armado.

2.1 Algunas reflexiones finales sobre la participación de personas con discapacidad en el contexto de las negociaciones de paz

Pablo de Greiff, Relator Especial para la promoción de la verdad, la reparación y las garantías de no repetición ha enfatizado, desde su primer informe al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que la participación de las víctimas en relación con las medidas transicionales para superar un conflicto es particularmente relevante¹⁶². A su vez, en un estudio comparado que recoge 35 experiencias transicionales Saffón y Tacha¹⁶³ resaltan la importancia de la participación de las víctimas del conflicto en la adopción e implementación de medidas transicionales.

Señalan las autoras que en el pasado la participación de las víctimas en relación con las medidas transicionales ha tendido a llegar como consecuencia de procesos particulares de movilización de diversos grupos sociales que exigen ser considerados y escuchados. Esto es, tal como se afirmó, consecuente con lo que ocurrió en el caso del proceso de paz con las FARC. Sin embargo, también resaltan que de manera más reciente parte de la legitimidad de los diseños transicionales dependen de la participación que hayan tenido las víctimas en su promoción, adopción e

162 Asamblea General de las Naciones Unidas. «Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición», Pablo de Greiff. A/HRC/21/46. (9 de agosto de 2012) Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf

163 Maria Paula Saffon Sanín y Viviana Tacha Gutiérrez. «La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado». (Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2018).

Apéndice: Una mirada a la discapacidad en los más recientes Procesos de Paz en Colombia

implementación. Así pues, y como lo refleja el espíritu descrito del caso del proceso de paz con el ELN y hasta cierto punto el desarrollo del proceso de paz con las FARC es perentorio que las negociaciones de paz cuenten con participación de víctimas

Los procesos de negociación para alcanzar un acuerdo de paz son escenarios con vocación de convertirse en espacios de promoción y adopción de medidas transicionales. Por ende, la participación de personas con discapacidad en los procesos de negociación es relevante pues lo que se acuerda en esos espacios tiende a determinar las características de cada proceso transicional. Si la formulación de esas políticas carece de la presencia de personas con discapacidad se las excluye y se pone en riesgo la vigencia de sus derechos en un contexto futuro de construcción de paz.

Además, cuando los procesos de paz adoptan -como ocurrió en el caso del proceso con las FARC- objetivos más ambiciosos que lograr la desmovilización, el desarme y la reincorporación de los alzados en armas también se constituyen como escenario para la promoción y adopción de políticas que pueden estar encaminadas a avanzar en la satisfacción de los derechos de las víctimas y de otros grupos vulnerables. Por todo ello, la participación de las víctimas y en particular de las víctimas con discapacidad en las negociaciones de paz es especialmente relevante.

En línea con lo expresado por Saffón y Tacha (2019) en su libro “La participación en las medidas de justicia transicional” la participación de víctimas en este aspecto tiene tres objetivos complementarios: i) permitir la expresión de sus puntos de vista, ii) incidir en la toma de decisiones y iii) transformar las relaciones de poder. El primer objetivo pretende aportar pluralidad de voces y visibilizar las necesidades e intereses de las víctimas. El segundo trasciende la comprensión de la participación como un fin en sí mismo y busca que quienes participan, al hacerlo, puedan incidir en la toma de decisiones tanto formal como sustantivamente. Finalmente, el tercer objetivo pretende que la participación en el escenario transicional no solo permita solucionar afectaciones creadas con anterioridad sino transformar las estructuras de discriminación y exclusión que afectan a ciertas poblaciones.

Si bien mucho de lo expresado guarda relación con todas las víctimas del conflicto es preciso insistir en que la



interseccionalidad entre víctima del conflicto y persona con discapacidad en Colombia es más común de lo que se cree. La información con la que cuenta la Red Nacional de Información de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas indica que para el 2020 había registradas en el Registro Único de Víctimas 9.041.303 personas de las que 361.601 se identificaban como personas con discapacidad¹⁶⁴. Es preciso notar que esta es una cifra oficial que puede comportar un subregistro, en primer lugar, pues reporta o guarda relación con lo acontecido con posterioridad a 1985.

En segundo lugar, porque parte de la discriminación y exclusión social contra las personas con discapacidad que se describió en las primeras páginas de este informe se refleja en que el Estado no cuenta con información precisa sobre todas las personas con discapacidad. En tercer lugar, esta cifra debe interpretarse con cautela pues, por cuenta de los asuntos identitarios antes expuestos, no todas las personas con discapacidad se identifican y/o no se reconocen públicamente como personas con discapacidad ni como víctimas del conflicto. Finalmente y asociado con lo anterior, por lo general la discapacidad se asocia con asuntos de carácter físico y visible. Por ende, las discapacidades psicosociales que son frecuentes en escenarios de guerra y conflicto armado tienen a ser negadas y su reconocimiento como discapacidad supone mayores retos en términos identitarios.

En todo caso si estas personas no son incluidas no solo se deja de lado y se invisibilizan sus voces, intereses y necesidades impidiendo sumar sus voces al proceso de construcción de paz sino que además se les impide promover e incidir para la adopción de políticas que pueden necesitar. Al tiempo se obstaculiza una posibilidad transformadora respecto de la distribución actual de poder. Por supuesto, en oposición a esos problemas, fomentar su participación podría beneficiar a estos grupos y coadyuvar a la eliminación de la exclusión y discriminación estructural que las afecta.

Sin duda, la participación de las víctimas con discapacidad en la promoción, adopción e implementación de medidas de justicia transicional no se circunscribe a los escenarios de diálogos de paz pero la inclusión y participación de personas con discapacidad en esos contextos de negociación es particularmente importante. Como se vio anteriormente, la ausencia de las personas con discapacidad en las negociaciones de paz con las FARC y por ende de sus voces, ideas, exigencias y deseos, etc., fueron un factor clave que explica, hasta cierto punto, la falta de contenido, claridad y alcance del enfoque diferencial en discapacidad que el Acuerdo del Teatro Colón reconoció.

164 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas «Registro Único De Víctimas (RUV)», 2020, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.

Apéndice: Una mirada a la discapacidad en los más recientes Procesos de Paz en Colombia

Las particularidades del Acuerdo con las FARC y varios de los otros enfoques diferenciales indican que la participación de organizaciones y movimientos sociales étnicos, afro, de mujeres y LGBTI en el proceso de paz fue un factor determinante para la inclusión en la versión final del Acuerdo de paz de medidas diferenciales en favor de esas poblaciones. Además, la participación de esos grupos favoreció la consolidación de enfoques diferenciales robustos o al menos con un contenido y alcance más claro y ambicioso que el que tuvo el enfoque diferencial en discapacidad.

La inclusión de las víctimas con discapacidad no puede depender de la robustez del movimiento social de la discapacidad ni de la visibilidad de sus acciones en tiempos de procesos de paz. Al contrario, se debe entender que estos procesos transicionales también sirven como oportunidad de empoderamiento y fortalecimiento de procesos organizativos de grupos y movimientos como el de las personas con discapacidad.

El Estado debe, en contextos como el colombiano de transición de la guerra a la paz, incluir y fomentar la participación de las víctimas con discapacidad en los escenarios creados para poner fin al conflicto y construir la paz. Ello, por supuesto, no debe traducirse en un involucramiento forzado o inconsulto de las víctimas y en general de las personas con discapacidad en los escenarios de negociación y de construcción de paz pero sí comporta el deber de las partes negociantes de diseñar negociaciones accesibles que fomenten y faciliten la participación de estas poblaciones y de adoptar medidas transicionales con enfoque diferencial. Un mínimo y primer paso es extender invitaciones a participar incluso a poblaciones que no están movilizadas para hacerlo. La ausencia o la débil existencia de movilización social no necesariamente responde a una falta de interés y es lamentable que así se asuma por parte de quienes podrían tener un rol activo para tender puentes que funjan como primer paso hacia la inclusión de estas poblaciones en los procesos y espacios transicionales y de construcción de paz.

*Se debe entender que estos procesos transicionales
también sirven como oportunidad de empoderamiento
y fortalecimiento de procesos organizativos de grupos y movimientos
como el de las personas con discapacidad.*

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de que este documento no pretende ser exhaustivo frente al cruce de discapacidad y conflicto armado en Colombia, sí busca identificar los principales retos y dificultades que ha presentado a lo largo de la historia del conflicto en Colombia, el reconocimiento y comprensión de esta intersección desde una óptica de derechos humanos.

A continuación presentamos las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de este estudio, como una invitación a profundizar el abordaje de esta temática que ha sido mayormente ignorada en Colombia.

Frente a este informe:

- 1.** Este informe es un punto de partida -y no de llegada- para contribuir a construir un relato más amplio sobre la discapacidad a lo largo del conflicto armado colombiano. La construcción de ese relato completo no debe verse sólo con el objetivo de visibilizar la discapacidad para ganar campo en incidencia y materialización de derechos -que naturalmente tiene que ser otro objetivo- sino porque, después de todo, construirlo es también un ejercicio de verdad y de memoria que, incluso fuera del campo de los derechos, transforma realidades, sana, empodera y reconcilia.
- 2.** Si bien el informe presenta hitos y avances de manera más o menos cronológica pudiendo dar con ello una idea de linealidad en este proceso, lo cierto es que no ha sido así. La relación entre discapacidad y conflicto y su reconocimiento por parte de los actores sociales e institucionales en Colombia ha estado marcada por avances y retrocesos que se acompañan. Pese a ello y a que aún hay profundos retos y una deuda respecto de la comprensión de este tema, la situación es definitivamente mejor de lo que era para 1997.
- 3.** Este documento complementa los esfuerzos que la Comisión de la Verdad ha venido haciendo en torno a la incorporación de la voz de las personas con discapacidad mediante ejercicios como la Radiotón del 3 de diciembre de 2020 y el trabajo con la Mesa Técnica de Discapacidad creada desde 2019. En esa medida, su lectura articulada con los trabajos de la Comisión y de las organizaciones que han hecho aportes en materia de discapacidad y conflicto armado puede contribuir a una mejor comprensión de la complejidad que este tema conlleva y los desafíos que involucra.

Respecto del cruce de discapacidad y conflicto armado:

4. Al abordar la relación entre discapacidad y conflicto armado es necesario evitar homogeneizar las discapacidades y la experiencia de las personas con discapacidad. Tampoco es aconsejable asumir que todos los hechos victimizantes o que la experiencia de todas las personas con discapacidad que han tenido relación con el conflicto es similar o equiparable. Esa noción de que cada persona con discapacidad es un universo en sí mismo es deseable tenerla en mente al acercarse a este problema y plantear soluciones de política.
5. Las víctimas con discapacidad con frecuencia no se identifican como parte de ambos grupos poblacionales. En la medida en que la protección estatal es limitada y desarticulada en el caso de la población víctima con discapacidad, con frecuencia la identidad se fragmenta y las personas prefieren denominarse como víctimas del conflicto y no como personas con discapacidad. Ello puede obedecer a que la Ley 1448 de 2011 otorga un ropaje legal a las víctimas muy robusto que no se asocia a la característica de discapacidad, como si fueran categorías excluyentes. Adicionalmente, el paradigma médico de la discapacidad hace que las personas no quieran considerarse a sí mismas como personas con discapacidad, pues el término sigue asociado con el de "minusválidos", personas cuya capacidad legal se ve reducida y su participación en la sociedad se limita.
6. El cruce entre discapacidad y conflicto armado continúa siendo un tema profundamente desconocido para la mayoría de la población colombiana, así como para muchas de las instituciones sociales y públicas. Es un hallazgo de este Informe que la población con discapacidad está ausente del relato histórico del conflicto colombiano. Por ello, es esencial que el informe final de la Comisión de la Verdad, y demás iniciativas de memoria histórica, se refieran de manera explícita a este asunto, reconociendo que la discapacidad es una realidad que hace parte del conflicto colombiano. Con ello, la Comisión podrá contribuir a promover el desmonte de estructuras sociales e institucionales que han marginado a ciertas poblaciones, incluso de la propia historia.
7. El caso colombiano ha puesto en evidencia la importancia de la relación entre discapacidad y conflicto armado, una problemática poco analizada a nivel internacional. Colombia ha hecho avances importantes en la materia para reconocer esta situación, pero aún falta bastante recorrido en el reconocimiento de las necesidades de esta población y la satisfacción de la reparación a esas víctimas desde una perspectiva de derechos humanos.
8. Existen diversas formas en las que se puede presentar el cruce entre discapacidad y conflicto. La población que forma este grupo no se limita a las personas que adquirieron una

discapacidad con ocasión de un hecho victimizante, sino que incluye también a aquellas personas cuya discapacidad antecede al hecho victimizante, así como las personas que adquieren la discapacidad con posterioridad al hecho pero sin que ésta sea la causa. Todas estas experiencias tienen implicaciones igualmente diversas.

Lo que falta:

- 9.** En Colombia sigue existiendo un profundo vacío de información estadística frente a la discapacidad problema que se acentúa respecto de la población víctima con discapacidad. Esta carencia lleva a que se subestime la dimensión de la población, previniendo que se pueda responder adecuadamente a sus necesidades y demandas particulares. De suerte tal que los programas de reparación resultan ser ineficaces, poco pertinentes y no llegan a beneficiar al total de personas que deberían, especialmente en los municipios y poblaciones más afectadas por el conflicto.
- 10.** Una constante identificada en la investigación fue la falta articulación de entidades del Estado como el Ministerio de Salud, del Interior, de Justicia o de Educación para trabajar con las personas con discapacidad víctimas del conflicto. Esa articulación es fundamental porque la atención y reparación a víctimas no se agota con la indemnización. Además, porque su ausencia repercute negativamente para el goce efectivo de los derechos humanos de la población con discapacidad en general y en particular de la que también es víctima del conflicto y/o ha tenido alguna experiencia con el mismo.
- 11.** Aunque Colombia haya adoptado las Convenciones internacionales sobre discapacidad desde el modelo social, en la práctica sigue imperando una visión de la discapacidad vinculada con el modelo médico rehabilitador. Esto hace que la lucha por los derechos de las víctimas con discapacidad necesite estar acompañada de un intenso proceso pedagógico y de sensibilización a la sociedad en general y a las entidades públicas en particular. Por una parte, con el fin de preparar a los funcionarios de las entidades correspondientes para entender las necesidades de esta población, su diversidad, la forma cómo debe ser atendida y los mecanismos de reparación que en particular necesita; por la otra, para que las mismas víctimas con discapacidad reconozcan como una opción reconstruir sus proyectos de vida desde una postura de derechos, superando así a las medidas y políticas públicas que los relegan a la categoría de inválidos y no las consideran sujetas de derechos plenamente.
- 12.** Existen muchos hechos victimizantes que deben analizarse al hablar del cruce entre discapacidad y conflicto. Normalmente se ha asociado este cruce con las víctimas de minas antipersonal y, gracias a los Autos de la Corte Constitucional 006 de 2009 y 173 de 2014,

con las víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad. Sin embargo, otros hechos victimizantes también han sido importantes en el cruce entre discapacidad y conflicto y no han recibido mayor atención. Este es el caso de las ejecuciones extrajudiciales, la violencia sexual y las torturas, entre otros.

Movimiento social y liderazgos:

- 13.** Dado que las personas con discapacidad no son un grupo homogéneo y se enfrentan con barreras diferentes, tampoco es homogénea su experiencia con el conflicto, ni sus necesidades en materia de reparación, ni su forma de hacer activismo frente a sus demandas.
- 14.** El movimiento social en discapacidad en Colombia no tiene una amplitud y articulación suficiente a nivel interno y está fragmentado por criterios como el tipo de discapacidad o el modelo sobre el cual ésta se entiende. Esto conduce a un debilitamiento colectivo que reduce el impacto que podría hacerse para promover la transformación de la respuesta estatal y social a sus problemáticas y a su manera de participar en la sociedad.
- 15.** La experiencia sostenida de las personas con discapacidad en el conflicto armado colombiano refleja la necesidad de que el movimiento social de discapacidad se fortalezca para favorecer las posibilidades de participación y de incidencia. Además, podría transformar paulatinamente escenarios de exclusión y discriminación institucional e institucionalizada en su contra. Sin embargo, el Estado no puede apoyarse en la ausencia o la debilidad del movimiento social para excusar la falta de inclusión y de desarrollo de políticas diferenciales y los problemas en la implementación de las políticas diferenciales existentes. De hecho, debe actuar hacia la promoción del fortalecimiento del movimiento.
- 16.** Durante este trabajo de investigación se pudo evidenciar la importancia del trabajo que las mismas víctimas han hecho en sus comunidades a través del liderazgo. Esto, de una parte, ilustra que la reparación trasciende el componente económico y que la discapacidad no se constituye en una limitante para poder hacer trabajo social. Está demostrado que cuando el Estado ofrece la oportunidad de trabajar y abre espacios de incidencia en el desarrollo de políticas públicas, las personas con discapacidad se involucran y ejercen un liderazgo serio y comprometido.
- 17.** En el marco del lema de 'nada de nosotros sin nosotros' se hace indispensable que la participación real y directa de las personas con discapacidad víctimas del conflicto en la construcción de políticas y medidas que atiendan sus necesidades dentro de sus contextos y experiencias. Para ello, la necesidad de articular el trabajo de los sistemas de vícti-

mas (SNARIV) y discapacidad (SND), en los que participan personas con discapacidad, es indispensable. También resulta muy importante vincular a miembros de esa población como parte de la planta de funcionarios públicos que trabajan este tipo de vulnerabilidades complejas.

Buenas prácticas:

- 18.** La Corte Constitucional a través del seguimiento que le hizo al estado de cosas inconstitucional frente a la respuesta estatal ante el desplazamiento forzado, se convirtió en la entidad pionera en la incorporación del cruce entre discapacidad y conflicto armado en Colombia. Los autos 06 de 2009 y 173 de 2014 potenciaron la acción legislativa y ejecutiva del Estado colombiano para responder a esta realidad. La Corte se atrevió a tratar un tema que todavía hoy tiene grandes desafíos en su abordaje pero que puso de presente una situación antes desconocida.
- 19.** La Unidad de Víctimas y el Centro de Memoria Histórica fueron las entidades creadas por la Ley de Víctimas que introdujeron desde sus inicios el enfoque diferencial de discapacidad en la atención a víctimas del conflicto. Los esfuerzos reflejaron entonces el interés por incorporar en su gestión criterios que permitieran comprender las experiencias y necesidades específicas de esta población. La contribución reciente de estas entidades al enfoque sigue dándose en un contexto político hostil frente a la construcción de paz en Colombia y una desarticulación entre las entidades del Gobierno encargadas de temas de construcción de paz y las del Sistema Integral creadas por los Acuerdos. En buena medida es la convicción y disposición de funcionarios de estas entidades lo que ha permitido mantener vivo el tema y producir los ejercicios que acá hemos expuesto.
- 20.** La cooperación internacional también ha sido un factor muy importante para visibilizar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad y debe seguir siéndolo. En un contexto de crisis económica y una política de Gobierno que ha reducido sistemáticamente el presupuesto de las entidades creadas por los acuerdos de paz y descalificado su trabajo, es indispensable que organismos internacionales y gobiernos extranjeros abracen el esfuerzo de paz en Colombia.
- 21.** El programa de Consejería entre Pares ha sido una de las iniciativas más exitosas para reparar a las víctimas del conflicto con discapacidad. Mediante esta metodología, son las mismas víctimas con discapacidad las que aconsejan y acompañan los procesos de reparación de otros miembros de esta población, permitiéndoles ver alternativas para reconstruir sus proyectos de vida. Según los testimonios que pudimos recoger, esta constituye una verdadera forma de reparación. Además iniciativas como el Proyecto

para la inclusión social de las víctimas del conflicto con discapacidad han llevado a que municipios de categoría 5 y 6 avancen enormemente en garantizar los derechos de las víctimas con discapacidad. Resulta importante que este tipo de proyectos se sigan replicando según los lineamientos que establecieron JICA y la UARIV.

Recomendaciones a las entidades del SIVJNR:

- 22.** Es deseable que las entidades del Sistema se articulen en el desarrollo del enfoque diferencial en discapacidad. Hasta el momento los desarrollos en la materia parecen responder a iniciativas y esfuerzos aislados e independientes que al no estar articulados prometen tener problemas al ser aplicados. Las labores del Sistema exigen cierto grado de colaboración y articulación entre las tres entidades y con las demás que trabajan con víctimas del conflicto. Las pautas generales que guíen el enfoque diferencial deberían ser concertadas y construidas en común por estas entidades. Sin duda, habrá particularidades de acuerdo a cada eje de acción y conforme al mandato de cada entidad pero sería deseable un mínimo común que por ahora no parece existir.
- 23.** Lo anterior se debe complementar con la articulación que debe hacerse con entidades que aunque tengan en su misión principal el trabajo con víctimas del conflicto, sí tienen obligaciones claras frente a la población en general y aquella con discapacidad en particular. Así, la articulación con el sector salud y sector educativo, principalmente, para responder adecuada y diferencialmente a las necesidades de la población con discapacidad, en especial en los territorios, es fundamental. Por ello, el Sistema Nacional de Reparación de Víctimas, el Sistema Nacional de Discapacidad y el Sistema Integral deben profundizar los esfuerzos por trabajar coordinadamente para atender a esta población. Eso no solo podría facilitar la adopción del enfoque diferencial, sino fomentar la participación de las personas con discapacidad en los escenarios y actividades del SIVJNR.
- 24.** Es también deseable que la Jurisdicción Especial para la Paz en el diseño e imposición de las sanciones propias considere también las discapacidades que puedan tener los comparecientes y garantizar condiciones de cumplimiento que se adecuen a las diversidad funcional que puedan tener los sancionados.
- 25.** Respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz es recomendable aplicar las claves de lectura propuestas. Esto para poder determinar el rol de la discapacidad tanto en la generación del hecho victimizante como respecto de sus consecuencias. Adicionalmente, es recomendable que se consideren las propuestas del modelo social al adoptar y diseñar medidas restaurativas que permitan la participación de las víctimas con discapacidad y

el desarrollo de acciones que propendan por su inclusión y por satisfacer sus derechos vulnerados. La adopción de una perspectiva acorde con el modelo social también debe permear el diseño de los procesos que se celebren ante la jurisdicción de manera que se garantice la participación de las personas con discapacidad en ellos.

- 26.** Respecto del trabajo de la Comisión de la Verdad, como se indicó arriba, los hallazgos del trabajo con personas con discapacidad y organizaciones y que la información sobre la experiencia de las personas con discapacidad con el conflicto quede consignada en el Informe Final que entregue la entidad como parte de su mandato. Además, el formato del Informe final de la Comisión, así como las actividades de difusión del mismo debe ser accesible a todas las personas con discapacidad.
- 27.** En cuanto al trabajo de la Unidad de Búsqueda se propone que se distinga cuando la persona desaparecida tenía una discapacidad a cuando los familiares de la persona interesada en su búsqueda tiene alguna discapacidad. En el primer caso se recomienda reconstruir los hechos que antecedieron la desaparición en clave de discapacidad. Ello implica, por ejemplo, considerar si la desaparición se pudo dar por cuenta de la discapacidad, los cuidados y apoyos que requerían las personas para movilizarse, el efecto que pudo tener sobre ella la imposibilidad de contacto con su círculo social, el incremento de la discapacidad por cuenta del hecho victimizante. Un análisis de los antecedentes que considere ese tipo de elementos facilitaría la etapa de localización y de identificación de la persona.
- 28.** En el caso de familiares o amigos de las personas desaparecidas, el enfoque diferencial debe diseñar estrategias que permitan participar a esa persona del proceso, mantenerla informada y también poder contar con su versión de los hechos y con la información que tenga y que pueda ser relevante para el proceso de búsqueda. En este punto es preciso insistir en el reconocimiento de la capacidad jurídica plena del que gozan las personas con discapacidad y que en consecuencia pueden tomar decisiones y su voluntad debe ser considerada.
- 29.** La Guía que PAIS entregará próximamente a las entidades del Sistema Integral y otras que trabajan con víctimas del conflicto tiene el propósito de suministrar herramientas y criterios que, frente a la población con discapacidad en el conflicto armado, les permita hacer una lectura diferencial, con perspectiva de derechos humanos que privilegie la capacidad jurídica, la accesibilidad, la participación, el acceso a la justicia, la autonomía e igualdad de las personas con discapacidad frente al resto de la población, todo lo cual se funda en el principio básico de dignidad humana.

Procesos de paz:

- 30.** El espíritu y diseño del proceso de paz con el ELN debe servir como ejemplo a futuro para la participación de personas con discapacidad de procesos transicionales y en los escenarios políticos de diseño, implementación y evaluación de medidas transicionales y de construcción de paz.
- 31.** Resulta problemático acordar el fin del conflicto, y las medidas de DDR sin perspectiva diferencial en discapacidad. Esto es particularmente complejo, como demuestra la experiencia del proceso de paz con las FARC-EP, pues comporta riesgos para la inclusión social y reincorporación de ciertos miembros del grupo armado, dificulta sus posibilidades de desarrollar actividades lícitas para su sostenimiento y el de sus familias. Todo ello repercute en riesgos para asegurar la no repetición del conflicto.
- 32.** Incluir en un acuerdo de paz un enfoque diferencial meramente enunciativo es problemático pues (i) puede generar excesivas expectativas en población históricamente vulnerada, discriminada y excluida; (ii) favorece la inseguridad jurídica de los actores sociales. Tanto del estado, como de los excombatientes, las víctimas y población civil con discapacidad. Esto toda vez que las entidades del Estado y en particular las más directamente vinculadas con la transición desconocen concretamente a que les obliga el enfoque diferencial. De manera similar, los particulares no comprenden que tipo de medidas están habilitados para exigir en desarrollo del enfoque diferencial. iii) Impone retos adicionales para las entidades y en conjunto para la sociedad que debe desarrollar y llenar de contenido del enfoque diferencial en los primeros años de la transición en que los resultados rápidos son claves para lograr confianza de la sociedad en el proceso y para legitimar el mismo. Finalmente iv) la mención de un enfoque diferencial, que con el paso de los años no se desarrolla, puede ser contraproducente y promover la discriminación con la población receptora del enfoque pues formalmente crea la idea que están siendo beneficiadas cuando materialmente eso no necesariamente está ocurriendo.
- 33.** Si bien en las experiencias más recientes y en particular en el Acuerdo Final con las FARC-EP se adoptó como estrategia de inclusión y avance en el goce de derechos de las personas con discapacidad la mención de un enfoque diferencial en discapacidad podría haber estrategias incluso más transformadoras. Por ejemplo, sería conveniente considerar más que el desarrollo de medidas diferenciadas materializar el compromiso por remover las barreras estructurales que histórica y actualmente han discriminado y excluido a las personas con discapacidad.

Entrevistas realizadas:

Abel Díaz y Willington Ortiz (líderes de mesas de víctimas para el enfoque de discapacidad), entrevistados por Yinna Figueredo y Juliana Bustamante el 25 de octubre de 2020.

Aleida Fernández Moreno (Coordinadora de la Maestría en Discapacidad e Inclusión Social de la Universidad Nacional de Colombia de 2011 a 2014, actualmente continúa siendo profesora de la maestría) entrevistada por Yinna Figueredo, Paola Santamaría y Juliana Bustamante el 26 de mayo de 2020.

Alfonso Navarro, Eduardo Meléndez, Gloria Amparo Urrego Restrepo, Líney Contreras, Luz Estela Jácome, Mauricio Gallego, Neftalí Arroyave (líderes y participantes en mesas de víctimas para el enfoque de discapacidad de diversas regiones del país), entrevistados por Yinna Figueredo y Juliana Bustamante el 22 de octubre de 2020.

Angélica Rettberg (Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, miembro plenipotenciario del equipo del Gobierno nacional en los diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), co-directora del Gender, Justice, and Security Hub del London School of Economics (LSE).). Entrevistada por Alejandro Mendoza el 2 de abril de 2020.

Anderson Henao Orozco (Investigador en materia del cruce entre discapacidad y conflicto) entrevistado por Agustín Hernández Guzmán y Sofía Forero Alba el 02 de junio de 2020.

Andrea Parra Fonseca (Directora del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIIS desde 2011 hasta 2016) Entrevistada por Daniela Gómez y Valentina Niño el 6 de mayo de 2020.

Arturo Charria, (Coordinador del Centro de Memoria, Paz y Reconciliación hasta 2019), entrevistado por Juliana Bustamante el 30 de septiembre de 2020.

Edgar Bermúdez (policía retirado y psicólogo en proceso de grado. Perdió la vista a causa de una mina antipersonal en un operativo de erradicación de cultivos. Actualmente es el presidente de la Corporación PERCADI (Personas con Capacidad Diversa) que está conformada por militares, policías y exintegrantes de grupos al margen de la ley que le apuesta a la reconciliación, a la diversidad y a la construcción de paz). Entrevistado por Daniela Gómez y Valentina Niño el 28 de mayo de 2020.

Elena Ambrosi (Actualmente Procuradora Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados. Fue también Directora Temática de la Oficina del Alto Comisionado de Paz y miembro del equipo negociador del gobierno en las negociaciones de paz). Entrevistada por Alejandro Mendoza y Juliana Bustamante el 20 de abril de 2020.

Entrevista a diversas funcionarias de la coordinación de enfoque diferencial de la UARIV, hecha por Agustín Hernández Guzmán y Juliana Bustamante Reyes el 24 de julio de 2020.

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

Entrevista a miembros de distintas mesas de participación de víctimas a nivel municipal, distrital y departamental, hecha por Yinna Figueredo Urrea y Juliana Bustamante el 22, 23 y 28 de octubre de 2020.

Entrevista a miembros del equipo negociador de la entonces guerrilla FARC-EP en el proceso de paz hecha por Alejandro Mendoza el 12 de junio de 2020.

Juanita Goebertus (Miembro de la delegación del gobierno colombiano en las negociaciones de paz. Actualmente es Representante a la Cámara de Representantes por el Partido Alianza Verde). Entrevistada por Alejandro Mendoza y Juliana Bustamante el 20 de abril de 2020.

Juanita Millán (Miembro de las Fuerzas Militares, hizo parte del subcomité de género en las negociaciones de paz en La Habana) entrevistada por Alejandro Mendoza y Juliana Bustamante el 27 de mayo de 2020.

Lady Bermudez (miembro de la UARIV, trabaja en el enfoque diferencial para la discapacidad) entrevistada por Agustín Hernández Guzmán y Juliana Bustamante Reyes el 24 de julio de 2020.

Lucas Correa Montoya (miembro del equipo que implementó el enfoque diferencial de discapacidad en la UARIV, Asesor jurídico del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIIS para el momento en que se emitieron los Autos de la Corte) entrevistado por Daniela Gómez y Juliana Bustamante el 20 de abril de 2020.

Maria Elisa Pinto (Directora Ejecutiva de la Fundación Prolongar) entrevistada por Daniela Gómez, Valentina Niño y Juliana Bustamante el 28 de mayo de 2020.

Marlon Acuña, (funcionario del grupo de enfoques diferenciales del Centro Nacional de Memoria Histórica) entrevistado por Agustín Hernández Guzmán y Juliana Bustamante Reyes el 29 de mayo de 2020.

Martha Nubia Bello (Directora de Investigación y Laboratorios de la Universidad Nacional de Colombia y Coordinadora del Informe BASTA YA del Centro Nacional de Memoria Histórica) entrevistada por Yinna Figueredo y Juliana Bustamante el 17 de julio de 2020.

Natalia Ángel Cabo (Profesora de la Universidad de los Andes. Fundadora de PAIIS y directora de 2007 a 2011), entrevistada por Agustín Hernández Guzmán el 7 de mayo de 2020.

Nayibe Sánchez, (Analista profesional e investigadora en el Centro Nacional de Memoria Histórica) entrevistada por Yinna Figueredo y Juliana Bustamante el 1 de junio de 2020.

Paula Gaviria Betancur (Directora de la UARIV de 2011 a 2016) entrevistada por Daniela Gómez, Valentina Niño y Juliana Bustamante el 27 de mayo de 2020.

Vicente Espitia (Docente e investigador en estudios culturales, disability studies, procesos de lectura y escritura e inclusión educativa. Asesor de política pública y enfoque diferencia de la Secretaría Distrital de Integración Social y de la Alta consejería para los Derechos de las víctimas, la Paz y la reconciliación) entrevistado por Yinna Figueredo y Juliana Bustamante el 6 de junio de 2020.

**Se realizó entrevista a un grupo de mujeres víctimas con discapacidad quienes pidieron reserva plena de su información.*

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas, «Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad». Nueva York, 13 de diciembre de 2006. Accedido el 22 de noviembre de 2020, <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/HRC/21/46. (9 de agosto de 2012) Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf

Bellal Annyssa, Priddy Alice, Duley Giles. «Improving the Protection of Persons with Disabilities during Armed Conflicts» 2016.

Bokser Liwerant, Judit. «Reflexiones sobre un ‘fenómeno difuso’ a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 49, n.º 200 (9 de octubre de 2013). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2007.200.42564>.

Brah, Avtar; Phoenix, Ann «Ain't I A Woman? Revisiting Intersectionality». *European Journal of Women's Studies* 5, n.º 3. 2004: 75–86

Castro Martínez, María Catalina; Correa Montoya, Lucas, «Discapacidad e inclusión social en Colombia. Informe Alternativo de la Fundación Saldarriaga Concha al Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad». Bogotá D.C, Colombia: Fundación Saldarriaga Concha, 2016.

Centro Nacional de Memoria Histórica, «Esa mina llevaba mi nombre». Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, 21.

Centro Nacional de Memoria Histórica. «Memorias de una masacre olvidada. Los mineros del topacio, San Rafael (Antioquia), 1998» Bogotá: CNMH, Colciencias, Corporación Región. 181-183. <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/memorias-de-una-masacre-olvidada-topacio.pdf>.

Centro Nacional de Memoria Histórica. «La guerra inscrita en el cuerpo», 131.

Chala Quintero, María Alejandra. «De héroe de la patria a víctima del conflicto. Construcción de la identidad colectiva dentro del Ejército Nacional de Colombia (1998 – 2018) Campaña Publicitaria “Los Héroes en Colombia sí existen”», s. f., 74.

Charria, Arturo «Una violencia silenciada». *Revista Semana*, mayo 17 de 2019, sección opinión.

Coalición colombiana por la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Informe alternativo de la Coalición colombiana para la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad». Ginebra, 15 de agosto al 2 de septiembre de 2016.

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

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Comisión Colombiana de Juristas. «El delito invisible. Versión ampliada y actualizada. Criterios para la investigación del delito de reclutamiento ilícito de niñas y niños en Colombia». 2014.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «Observación General núm. 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad», CRPD/C/GC/3. *Organización de las Naciones Unidas*.

Congreso de la República, Ley 387 de 1997. «Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia». 18 de julio de 1997. Diario oficial: 43.091.

Congreso de la República, Ley 1448 de 2011. «Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones». 10 de junio de 2011. Diario oficial: 48.096.

Congreso de la República, Ley Estatutaria 1618 de 2013 «Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad» (27 de febrero de 2013) Diario oficial: 48.717.

Constitución Política de Colombia. 1991. Art 41.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Ciudad de Guatemala, 6 de julio de 1999.

Convenio C159 - Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), accedido 8 de agosto de 2020, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C159

Comisión de la Verdad. Respuesta a Derecho de Petición presentado por PAIIS. Radicado 00-1-2020-031321. 13 de mayo de 2020.

Corte Constitucional, Auto 006 de 2009. 26 de enero de 2009. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, Auto 009 de 2015. 27 de enero de 2015. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, respuesta a Derecho de Petición presentado por PAIIS. Oficio No. 767. 15 de mayo de 2020.

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2014, Auto 173 de 2014. 6 de junio de 2014. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, Sentencia T-141 de 2015. 27 de marzo de 2015. Magistrada Ponente: María Victoria Calle.

Cubillos Almendra, Javiera. «La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista». *OXÍMORA Revista Internacional de Ética y Política*, 2015.

Cuenca, Andrea; Puga, Ismael; Zapata, Martha, «Guía desde un enfoque interseccional. Metodología para el Diseño y Aplicación de Indicadores de Inclusión Social y Equidad en Instituciones de Educación Superior de América Latina». MISEAL, 2014.

Crenshaw Kimberlé. «The Urgency of Intersectionality». TedTalk. 2016.

Bibliografía

Delgado Barón, Mariana. «Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica». *Perfiles latinoamericanos* 23, n.º 46. diciembre de 2015: 121-45.

Duque Quintero, Sandra; Quintero Quintero, Marta; González Sánchez, Patricia «Sobre el concepto “persona en situación de discapacidad” en el ordenamiento jurídico colombiano», *Advocatus* 0, n.º 25. 1 de julio de 2015. , <https://doi.org/10.18041/0124-0102/advocatus.25.955>.

El Espectador. «Diez crímenes aberrantes del Ejército». Text. ELESPECTADOR.COM, 6 de agosto de 2016. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/diez-crimenes-aberrantes-del-ejercito/>.

FARC-EP, Gobierno de Colombia. «Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera». 12 de noviembre de 2016. Obtenido de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>

Fundación Ideas para la Paz, «La Habana, paso a paso» Accedido el 23 de noviembre de 2020, <http://www.ideaspaz.org/especiales/dialogos-habana/>

Fundación Ideas para la paz. «El proceso de paz con el ELN». Accedido el 23 de noviembre de 2020, <http://www.ideaspaz.org/especiales/eln/>

The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. «Disability and armed conflict». Academic briefing N.14, 2019, 12.

Gaviria Dugand, Andrés, Juan Andrés Calderón Herrera, y Miguel García Sánchez. «Colombia, un país más allá del conflicto. Paz, posconflicto y reconciliación.» Observatorio para la democracia, 2019.

Giménez, Gilberto. «La discriminación desde la perspectiva del reconocimiento social», 2005. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5259>.

Gómez-Restrepo, Carlos, Nathalie Tamayo-Martínez, Giancarlo Buitrago, Carol Cristina Guarnizo-Herreño, Nathaly Garzón-Orjuela, Javier Eslava-Schmalbach, Esther de Vries, Herney Rengifo, Andrea Rodríguez, y Carlos Javier Rincón. «Violencia por conflicto armado y prevalencias de trastornos del afecto, ansiedad y problemas mentales en la población adulta colombiana». *Revista Colombiana de Psiquiatría* 45 (2016): 147-53.

Gómez Bernal, Vanessa «La discapacidad organizada: Antecedentes y trayectorias del movimiento de personas con discapacidad», *Historia Actual Online*, n.º 39. 2016: 39-52.

Grandón Valenzuela, Débora Ester. «Terapia Ocupacional, discapacidad y género: la interseccionalidad como apertura hacia reflexiones pendientes». *Revista Ocupación Humana* 17, n.º 2. 28 de diciembre de 2017: 34-45. <https://doi.org/10.25214/25907816.170>.

Grupo de Memoria Histórica, «¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad». Bogotá: Imprenta Nacional: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, 93.

Guglielmucci, Ana. «El concepto de víctima en el campo de los derechos humanos: una reflexión crítica a partir de su aplicación en Argentina y Colombia». *Revista de Estudios Sociales*, n.º 59. 1 de enero de 2017: 83-97.

Hola, Antonieta, Ángela Soteras, y Patricia Morales. «Personas sordas e identidad». *Extramuros: revista de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación*, 2004.

Huete, Agustín, Jiménez, Antonio, «La discriminación por motivos de discapacidad. Análisis de las respuestas recibidas al Cuestionario sobre Discriminación por Motivos de Discapacidad promovido por CERMI estatal». 2003.

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

Instituto de estudios para el desarrollo y la paz INDEPAZ. «Radiografía de la violencia contra los líderes asesinados en Colombia – Indepaz», 15 de octubre de 2020. <http://www.indepaz.org.co/radiografia-de-la-violencia-contra-los-lideres-asesinados-en-colombia/>.

Instituto para las transiciones integrales (IFIT), Fondo de capital humano para la transición colombiana. «Los debates de La Habana: una mirada desde adentro». 2017. Barcelona: IFIT.

Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT), Fondo de capital humano para la transición colombiana. «La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro». 2019. Barcelona: IFIT.

Informe de Seguimiento y recomendaciones sobre la ruta de atención al enfoque diferencial de discapacidad, Corte Constitucional de Colombia, Mesa de Seguimiento al Auto 006 de 2009 – Desplazamiento y Discapacidad y sector poblacional LGBTI, aplicado dentro del nuevo marco institucional por la UARIV.

José Puentes. «¿Por qué nunca coinciden las cifras de líderes sociales asesinados?» ¡PACIFISTA! (blog), 3 de febrero de 2020. <https://pacifista.tv/notas/por-que-nunca-coinciden-las-cifras-de-lideres-sociales-asesinados/>.

Jurisdicción Especial para la Paz. Respuesta a Derecho de Petición presentado por PAIIS. Radicado: 202002001918. Bogotá, 8 de julio de 2020.

Lair, Eric. «Reflexiones acerca del terror en los escenarios de Guerra Interna». *Revista de Estudios Sociales*, 20 de junio de 2017. <https://doi.org/10.7440/res15.2003.06>.

Lemaitre, Julieta *El Estado siempre llega tarde: La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra* Bogotá: Siglo veintiuno editores, 2019.

Maldonado Ramírez, Jhonatthan. «Sentir la discapacidad en tiempos neoliberales: optimismo cruel y fracaso». *Nómadas*, 2020.

Martínez, Felipe. «Identidad y desplazamiento forzado: el tránsito y la resignificación de sí mismo y de los otros próximos». Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud. Universidad de Manizales, 2009. http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/1150/Martinez_Quintero_Felipe_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

McCall, Leslie. «The Complexity of Intersectionality». *Signs* 30, n.º 3. 2005: 1771-1800. <https://doi.org/10.1086/426800>.

Ministerio de Justicia y del Derecho. Respuesta a Derecho de Petición presentado por PAIIS. Radicado: MJD-EXT20-0017822.

Ministerio de Salud y Protección Social, «Encuesta Nacional de Salud Mental. Tomo I». 2015. http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO031102015-salud_mental_tomol.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. Respuesta a Derecho de Petición presentado por PAIIS. Radicado 202042400636692 2020 - 04 - 28 01:46:45. 28 de abril de 2020.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. «Reporte de información de avance del período comprendido entre 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019». 2020. Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/2019-Colombia-Article7report%20%281%29.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP, «Geoportal AICMA», Geoportal AICMA, 20 de octubre de 2020, <http://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/op dashboard/index.html#/d0d6d3d-731c04152b91108d220095b8c>.

Bibliografía

- Padilla de León, Fredy «Testigos fieles. Víctimas del horror de las minas antipersonal», *Ensayos / Crónicas*, Bogotá: Comando General Fuerzas Militares, 2008.
- Palacios, Agustina, y Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. «El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad». Madrid: Cinca, 2008.
- Pastrana Buelvas, Eduardo, y Hubert Gehring. «Fuerzas militares de Colombia nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales». Bogotá: Konrad Aedeauer Stiftung, 2019. <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Fuerzas+Militares.pdf/8acb9e5d-ea94-1a12-0f70-23402a752227?t=1555002345379>.
- Presidencia de la República, Decreto-Ley 4635 de 2011 «Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras» 9 de diciembre de 2011. Diario oficial 48.278.
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 588 de 2017,. «Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición» Artículo 2. 5 de abril de 2017. Diario Oficial: 50.197.
- Presidencia de la República, Dirección Contra Minas. «Informe de aplicación de las acciones del plan de acción de Maputo en materia de asistencia a víctimas – Convención de Ottawa». 2016. Recuperado de: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Convencion%20de%20Ottawa/160601-Informe_Maputo_Asistencia_a_Victimas.PDF
- Priddy, Alice, «Disability and Armed Conflict» *Academy Briefing*, No.14. 2019 accedido el 23 de noviembre de 2020, <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Academy%20Briefing%2014-interactif.pdf>
- Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. «Víctimas de mina antipersonal» . 2013. Recuperado de: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>
- León, Magdalena, y Jimena Holguín. «La acción afirmativa en la Universidad de los Andes: El caso del programa “Oportunidades para talentos nacionales”». *Revista de Estudios Sociales*, 2004, 57-70.
- Red Nacional de Información. «Reportes RNI». 2020. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Accedido el 23 de noviembre de 2020 <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>
- Rodríguez Zepeda, Jesus. «Un marco teórico para la discriminación». México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2008.
- Romero, Diana María Parra, y Carlos Iván Molina Bulla. «La discapacidad en el marco del conflicto armado». En Cátedra Unesco. *Derechos humanos y violencia: Gobierno y gobernanza : Problemas, representaciones y políticas frente a graves violaciones a los derechos humanos*, editado por Bibiana Ximena Sarmiento Alvarez y Marcela Gutiérrez Quevedo, 237-52. Derecho. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2018. <http://books.openedition.org/uec/1317>.
- Sáez Lara, Carmen. «Las discriminaciones indirectas en el trabajo.» *Cuadernos de Relaciones Laborales* 6, n.º 0 (1 de enero de 1995). <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9595120067A>.
- Saffón, M., Tacha, V. «La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado». 2019. Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad, Dejusticia.
- Saravia Caballero, Jackeline Cecilia «Litigio estructural y desplazamiento forzado interno en Colombia». 2018.

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas. Respuesta a Derecho de Petición presentado por PAIS. Radicado: 210-2-202001813. Bogotá, 17 de junio de 2020.

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas. Respuesta a Derecho de Petición presentado por PAIS. Radicado: 20201303748652. Bogotá, 17 de julio de 2020.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas. «Víctimas del conflicto armado con discapacidad. Grupos de personas con Habilidades y Capacidades Diversas (Personas con Discapacidades)», 2014. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartilladiscapacidad2014.pdf>.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas «Registro Único De Víctimas (RUV)», 2020, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.

Vergara Figueroa, Aurora. «Cuerpos y territorios vaciados ¿En qué consiste el paradigma de la diferencia? ¿Cómo pensamos la diferencia?» *Revista CSO*, n.º 13 (15 de junio de 2014). <https://doi.org/10.18046/recs.i13.1830>.

Villa Gómez, Juan. «Por los caminos de la memoria... La construcción social de la identidad de víctima. By the ways of memory... The social construction of victim identity», 2016.



PAIS
Programa de Acción
por la Igualdad y
la Inclusión Social

