

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

Mario Hernán López. Administrador de Empresas. Mag. Gestión Ambiental para el Desarrollo, Docente Universidad de Caldas.

Mantener los caminos libres para el tráfico nómada y eliminar los pocos puntos de control fronterizo que quedan se ha convertido en el meta objetivo de la política. Z. Bauman. Modernidad Líquida.

Es relativamente reciente el reconocimiento del desplazamiento forzado en el interior de los países, el concepto aparece en 1977 con el Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra. De acuerdo con la Defensoría del pueblo, es el Derecho Internacional Humanitario el que menciona por primera vez el concepto del desplazamiento forzado como una conducta criminal; en Colombia, es a partir de 1994 cuando se inicia el proceso de creación de formas institucionales para atender el desplazamiento forzado; la ley 387 del 18 de julio de 1997, en su artículo primero, define la condición de desplazado convirtiéndolos en sujetos de derechos específicos:

“Es toda aquella persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Bajo esta denominación, puede afirmarse que en Colombia existen más de tres millones y medio de personas en condición de desplazamiento, buena parte de ellas hacen parte de registros contradictorios elaborados por agencias gubernamentales y no gubernamentales. Esta diáspora generada por la guerra interna, ha creado lo que puede denominarse como el más grave conflicto en materia de derechos humanos en la historia de Colombia.

De acuerdo con la misma ley, la condición de desplazado -y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre la persona desplazada- termina cuando se

presenta una de las siguientes situaciones: Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le haya permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento, por exclusión del registro único de población desplazada, por solicitud del interesado. A pesar de los acuerdos recientes del gobierno con los grupos paraestatales, la persistencia del conflicto dificulta el retorno y obliga a avanzar en la generación de propuestas viables para el reasentamiento de campesinos, indígenas y poblaciones urbanas sometidas al desplazamiento forzado.

Dada la compleja dinámica del desplazamiento en Colombia, este ha sido incorporado en los últimos años como parte de la agenda del Estado, hace parte fundamental de las discusiones en torno a la proyección y afianzamiento de las relaciones internacionales, y aparece frecuentemente ligado a las decisiones en materia de desarrollo regional y nacional; de ahí también la inclusión del desplazamiento forzado en los planes de desarrollo nacional y en los programas y proyectos de algunas regiones y localidades. La complejidad que adquiere la migración interna forzada en el país obliga a considerarla como una problemática que requiere una política pública específica y al mismo tiempo reconocerla como un asunto transversal en la orientación de los procesos del desarrollo humano, económico, social y ambiental.


Las dinámicas que ha tenido desplazamiento forzado en Colombia, desde el punto de vista de su reconocimiento político y legal, pueden sintetizarse en cuatro momentos:

Gran parte la política se puede rastrear en los decretos, reglamentaciones e importantes sentencias y autos de la Corte Constitucional, así como en varios documentos CONPES en los cuales se establecen con precisión los contenidos y alcances de la política pública; en ellos se define la responsabilidad estatal y se propone el plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socio económica de la población desplazada por la violencia.

Si bien la Ley marco contiene nueve principios que orientan la interpretación y aplicación de la misma ley, también el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 250 de 2005), establece diez principios para la orientación del Plan y la intervención; a continuación se retoman cuatro de ellos con base en el análisis realizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas alrededor de los contenidos conceptuales y estructurales de las obligaciones del Estado:

COHERENCIA: Se entiende como la correspondencia entre los propuesto por las políticas y la asignación de recursos institucionales, humanos y financieros, para dar cumplimiento a los objetivos de éstas.

PROGRESIVIDAD: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- dispone que los estados han de lograr progresivamente la plena



efectividad de los derechos y prohíbe que se tomen medidas deliberadamente regresivas, salvo cuando pueda demostrarse que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado parte.

IGUALDAD: Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional humanitario y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

INTEGRALIDAD: La atención efectiva de las necesidades de los individuos y hogares desplazados, se hará mediante acciones institucionales armónicas, coordinadas y sincrónicas, propendiendo, desde las primeras fases de la atención, por lograr la estabilización de los individuos y hogares afectados.

La revisión del cumplimiento de estos Principios ha servido para identificar en diversos trabajos las distancias entre la política formulada y la ejecutada, así como para analizar el enfoque gubernamental de la política -a juicio del Consejo Noruego para Refugiados, la complejidad de las vulneraciones infringidas a la población desplazada sobrepasa el marco normativo existente-. Estos mismos principios constituyen parte de las bases sobre las cuales se sustentó la Sentencia T-025 de 2004 mediante la cual se reconoce, entre otras cosas, la vulnerabilidad extrema en la que se encuentra la población en condición de desplazamiento y la omisión reiterada por parte de las autoridades para brindar una atención oportuna y eficaz a la población.

De acuerdo con la Ley 387 y el documento CONPES 3057, las bases de la política pública en materia de desplazamiento forzado en Colombia, son las siguientes:

PREVENCIÓN: Involucra aspectos como seguridad, fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores, promoción de la paz cotidiana y la seguridad, comunicaciones para la prevención.

LA ATENCIÓN HUMANITARIA: Comprende servicios de emergencia, énfasis en la niñez, promoción de la participación de las mujeres cabezas de hogar en los proyectos productivos y el acceso a la vivienda, salud y educación de emergencia.

EL RETORNO, LA REUBICACIÓN, LA ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA (acceso a tierras, vivienda rural y urbana, proyectos productivos).

PROTECCIÓN: tanto a líderes sociales y políticos como la protección en Derechos Humanos.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Tiene que ver con la coordinación del Sistema nacional de Atención Integral a la población en situación de desplazamiento, la acción de los comités y el papel de las administraciones territoriales.

La revisión de los documentos que integran la guía de atención a la población desplazada en Colombia (documento ampliamente difundido entre las agencias gubernamentales), permite establecer la magnitud y dimensión del desplazamiento forzado por el conflicto armado. Según la perspectiva gubernamental, se ha logrado movilizar diversos recursos y acciones estatales y privadas para la atención humanitaria; un componente importante de la política pública radica en la definición de un marco legal y en la existencia de una amplia normatividad y reglamentación posterior a la expedición de la Ley 387, en ella se contemplan la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de las personas y grupos desplazados por la violencia, se definen las responsabilidades del Estado, los criterios de competencia del sistema de atención integral a la población desplazada por la violencia, la concepción y marco de referencia del plan nacional de atención de esta problemática, la creación y manejo del fondo nacional; así como el marco de protección jurídica y otras disposiciones concernientes a su atención pública y política.

La revisión de los contenidos de la política puede hacer creer en la existencia de una institucionalidad capaz de responder en forma efectiva a los compromisos adquiridos en materia de atención a la población desplazada, pero la realidad es bien distinta: en los balances realizados hasta ahora se descubre que la cobertura de los programas de atención es significativamente baja, existe una diferencia radical entre la política formulada y las reales dimensiones de la problemática, y tampoco puede esperarse que la acción de la cooperación internacional y las ONG puedan reemplazar la responsabilidad inherente al Estado. Las deficiencias en la puesta en marcha de los procedimientos previstos en la política están relacionadas con la inadecuada asignación de recursos, con la debilidad del funcionamiento de las instituciones en su conjunto y con la promoción, por parte del gobierno, de leyes y decretos que obstaculizan seriamente la realización de los derechos (es del caso de la Ley de tierras por la cual se disminuye en tiempo de prescripción de la propiedad y establecen procedimientos administrativos que benefician a los grandes terratenientes¹). Con respecto a los incumplimientos de los compromisos adquiridos para la atención a la población desplazada, la Corte Constitucional plantea los siguientes:

1. La insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada.
2. La escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada.
3. La falta de coordinación en la formulación e implementación de las políticas

1 Corporación Jurídica Yira Castro. En Caja de herramientas. Número 119. Noviembre de 2006.

- y la dispersión de funciones y responsabilidades.
4. La ausencia de participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de la respuesta institucional.
 5. El excesivo énfasis en la orientación hacia soluciones de corto plazo y de carácter temporal en la atención que se presta al desplazado.
 6. La falta de preparación de funcionarios.
 7. La ausencia de planeación de las políticas y los proyectos y programas.
 8. La inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento de la gestión.
 9. El bajo nivel de compromiso de la sociedad civil no desplazada.
 10. La falta de flexibilidad de la reacción estatal al fenómeno del desplazamiento.
 11. El bajo grado de compromiso de las entidades territoriales.
 12. la ausencia de políticas favorables a los grupos de desplazados en debilidad extrema.²

Este listado de obstáculos e incumplimientos revela para los evaluadores de la política una respuesta institucional fragmentada, difusa, inadecuada e insuficiente. La expedición de la Sentencia T-025 ha permitido que la problemática del desplazamiento forzado se ubique en el primer orden de la agenda de políticas públicas en Colombia, se adopte el enfoque de derechos y se inicie un proceso de evaluación de los compromisos estatales y gubernamentales en la materia. Desde las organizaciones sociales se reclama un giro radical en el enfoque: Ya no se trata de formular políticas para administrar la crisis, se trata de poner en marcha políticas públicas que permitan superarla definitivamente.

LAS EVALUACIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Con relación a los análisis que se han realizado acerca del enfoque, aplicación y resultados de la política pública sobre el éxodo forzado en el país - durante los diez años de desarrollo de la política - es posible rastrear un buen número de documentos elaborados por organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales, informes evaluativos de importantes organismos del Estado y memorias resultantes de múltiples seminarios y jornadas académicas sobre el tema. A través de ellos, se puede establecer los alcances y resultados de la aplicación de las políticas públicas; en buena medida se trata de investigaciones y balances realizados por organizaciones no gubernamentales como la Consultoría para Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-, la Conferencia Episcopal de Colombia, el ACNUR y agencias

2 Sentencia T-025-04. La política pública de atención a la población desplazada. Descripción y observaciones relevantes para la decisión adoptada por la corte. Anexo 5. Este anexo recoge en su totalidad los instrumentos legales creados con el propósito de garantizar los derechos a la población en situación de desplazamiento.

del Estado como la Contraloría, las universidades y la Corte Constitucional. Una parte de estos trabajos constituyen balances de realizaciones generales desde un enfoque de derechos (en este caso se trata de determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales contraídas en el marco de las leyes y los acuerdos internacionales), otros apuntan a señalar los alcances y limitaciones del enfoque gubernamental de la política, así como las implicaciones que tiene para la población desplazada la expedición de la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz.

En el año 2004, la Defensoría del Pueblo señaló algunas de las razones por las cuales se han presentado serias dificultades en la formulación y puesta en marcha de la política pública de desplazamiento forzado; en el documento de la Defensoría se relacionan asuntos fundamentales para comprender las limitaciones de la acción estatal, derivadas de los problemas surgidos en la interpretación de la problemática y de la pobre disposición institucional para atenderla. A juicio de esta entidad, los problemas de la política pública surgen de aspectos como los siguientes: El conocimiento muy precario de las modalidades, las características y las variables que determinan no solamente la huída de la población de sus zonas de residencia, sino también las rutas y lugares de arribo.

El desconocimiento de las violaciones de derechos que sufren de manera individual o colectiva los grupos de personas desplazadas.
Las dificultades de acceso a los programas regulares de lucha contra la pobreza que el Estado pone a disposición de la población desplazada debido a la renuencia de generar un programa especial de atención.
Los aprietos que encarna el propósito de operar un sistema descentralizado de atención integral que se sustenta en una organización sectorial y centralizada del aparato estatal.

El rechazo que causa en los lugares de recepción por parte de la población pobre la ayuda humanitaria dirigida a la población desplazada.
La apatía e indiferencia de las autoridades locales y regionales.
La acción de los grupos armados contra la población civil generando nuevas modalidades y expresiones de movilidad de la población acosada por la confrontación armada

En la misma línea, la Defensoría señala cómo la formulación y puesta en marcha de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, se nutrió básicamente de la experiencia de atención que paralelamente fue desarrollando el Estado y, por lo tanto, - dice el mismo documento- es oportuno avanzar no solamente en la evaluación global del enfoque de la política pública en torno al fenómeno del desplazamiento, sino en la construcción de nuevas formas de entender y atender el fenómeno.³

3 Defensoría del Pueblo. Políticas Públicas y Desplazamiento: Una reflexión desde la experiencia.

En una ponencia recientemente presentada en el encuentro nacional de investigadores en desplazamiento forzado convocado por REDIF (Pereira 2006), se examina la crisis actual en la que se encuentra la política pública derivada de su extenso desarrollo normativo y su bajo nivel de cumplimiento:

"(...) tanto en la Sentencia T- 025 del 2004, como en el auto 218 de 2006 de seguimiento de la misma Sentencia y en documentos de organismos consultivos como el CODHES, y en informes de organismos internacionales como el ACNUR, se ha puesto de relieve que la política pública construida y pensada para dar respuesta a la problemática del desplazamiento ha hecho crisis. Crisis que está relacionada con factores como la desarticulación del Sistema Nacional de Atención, la precariedad de los sistemas de información, la ausencia de monitoreo a los procesos de restablecimiento, la falta de indicadores de medición de impacto, entre otros".⁴

En el mes de agosto del año 2002 se publicó el primer balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999- 2002⁵, el documento evalúa en cinco capítulos los distintos componentes de la política pública y plantea un conjunto de recomendaciones dirigidas a poner en funcionamiento el sistema nacional de atención a la población desplazada por la violencia (SNAIPD). La misma agencia de las Naciones Unidas para los refugiados realizó un segundo balance de la política pública que comprende el período agosto 2002 - agosto 2004; en las conclusiones se reconoce que "se han producido avances concretos en los últimos años", particularmente en el reconocimiento por parte del Estado del desplazamiento interno forzado como el principal problema humanitario del país. En seguida se presentan algunas de las conclusiones centrales del documento del ACNUR:

1. (Se requiere) avanzar hacia una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado que se estructure a partir de un enfoque de derechos.
2. La política pública debe ser un instrumento para la realización de los derechos de la población internamente desplazada, que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado.
3. La obligación del Estado consiste en prevenir la aparición de las causas que puedan dar origen al desplazamiento.
4. Alcanzar un equilibrio entre la efectiva aplicación de las normas y la funcionalidad institucional.
5. Lograr que la política pública, entendida como el conjunto de respuestas institucionales, se presente de manera integral, sin afectar el principio de coherencia, so-

Bogotá 2004.

4 Jaramillo Marín, Jefferson. La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia.

Emergencia, constitución y crisis de un campo discursivo. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Ponencia presentada en seminario REDIF. Pereira 2006.

5 Red de Solidaridad Social, ACNUR.

bre el cual debe ser inspirada; así como incorporar un enfoque diferencial integral en la política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado interno.

6. Evitar que las medidas de política pública adoptadas por el Estado afecten el principio de progresividad.

7. La tendencia a incluir a la población internamente desplazada dentro de la categoría general de población pobre y vulnerable, desconoce el contenido de los derechos y de las necesidades de esta población y afecta su derecho a la igualdad.

8. Considerar el restablecimiento y la reparación de los daños causados por la violación de los derechos, dentro del conjunto de las medidas adoptadas por el Estado.⁶

Tanto el documento anterior, como los informes presentados por la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, los informes conjuntos de la Defensoría y la Contraloría y el trabajo elaborado por la Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados en Colombia (en el cual se realiza un importante seguimiento de la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado para el período 2004-2005), coinciden en señalar que la política pública presenta problemas graves en su aplicación en las diferentes fases del desplazamiento. De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas, “los programas gubernamentales de atención humanitaria y de restablecimiento socioeconómico resultan insuficientes frente a la extrema vulnerabilidad que sufren las personas desplazadas”. Esta misma organización señala cómo el proceso de negociación con los paramilitares no ha contribuido a la prevención del desplazamiento ni a la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento:

“Las víctimas están siendo doblemente victimizadas, los victimarios resultan protegidos por la impunidad y premiados económicamente, a través de subsidios de reinserción sin contrapartidas o de proyectos empresariales desarrollados en tierras usurpadas a la población desplazada (...)”.⁷

En conclusión, el panorama ofrecido por las evaluaciones de la política pública en materia de desplazamiento forzado realizadas hasta ahora, permiten identificar una situación de crisis en los terrenos de su formulación y aplicación, al mismo tiempo que impelen a la Sociedad y al Estado acerca de la necesidad de acordar y poner en marcha un conjunto de políticas efectivas para resolver el conflicto, y garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos y las libertades individuales.

6 El balance del Alto Comisionado presenta 54 puntos en las conclusiones generales, buena parte de ellos están relacionados con cada uno de los derechos. Los que se mencionan en este trabajo hacen parte de las conclusiones generales y sirven como insumos para el análisis final de la información.

7 Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia. Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia 2004-2005.