

El Desplazamiento en Colombia

(*Una mirada preliminar desde la Política Pública*)

Edgar Enrique Martínez Cárdenas ¹
Juan Manuel Ramírez Mora ²



www.alhim.reuves.org

EL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

(*Una mirada preliminar
desde la Política Pública*)

El documento que se presenta a continuación hace parte del proyecto de investigación “Caracterización del sujeto en situación de desplazamiento forzado”, del grupo de investigación en Derechos Humanos y Medio Ambiente de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Facultad Seccional Chiquinquirá.

Esta reflexión versa sobre el fenómeno del desplazamiento en Colombia, declarado por la Corte Constitucional como *un Estado de Cosas Inconstitucional*, siguiendo la política pública formulada en el país, conceptualizando y caracterizando el proceso de desplazamiento forzado interno, intentando una aproximación inicial a su evaluación.

Este abordaje se concentra en la definición del problema, en el análisis de las decisiones a la luz de la normatividad y del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en la identificación de las instituciones encargadas de la política pública, en recoger los resultados que según el gobierno hacen parte de sus principales logros, en la evaluación de los enfoques que soportan la política pública y sus alternativas, y, finalmente, en el análisis de la política pública que sobre este fenómeno quedó plasmada en el Plan de Desarrollo 2006-2010.

1) El Desplazamiento Forzado Interno

De conformidad con el artículo 1° de la Ley 387 de 1997 “...es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio

nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Igualmente, el ordenamiento legal establece que la “...condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”, es decir, cuando el sujeto retoma el vínculo que existió con su comunidad o cuando es reubicado en zonas diferentes que le permitan lograr como mínimo las condiciones de vida que poseía antes del desplazamiento.

1 | Profesor Asistente en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas en la sede central de la Escuela de Superior de Administración Pública –ESAP-. Integrante del grupo en derechos humanos y medio ambiente de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

2 | Director de la Escuela de Administración de Empresas y Profesor Auxiliar en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC-, Facultad Seccional Chiquinquirá. Integrante del grupo en derechos humanos y medio ambiente de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Entre las causas identificadas en el país como generadoras de los procesos de desplazamiento forzado se encuentran, entre otras, los enfrentamientos armados, las amenazas generalizadas y específicas, las masacres, los ataques indiscriminados y la toma de poblaciones, realizadas por parte de diversos grupos armados. Adicionalmente, en los últimos años, el problema se ha intensificado a raíz del aumento de los cultivos ilícitos y del narcotráfico, los cuales colocan en disputa áreas estratégicas del territorio nacional.

Según la Organización Panamericana de la Salud, el desplazamiento puede clasificarse de acuerdo a la movilidad de los individuos desplazados, caracterizando entonces el desplazamiento intraregional, como el que ocurre cuando la movilidad se da hacia pueblos cercanos, considerados menos vulnerables a las amenazas o ataques porque la concentración de población es mayor. . Otra forma se presenta cuando la movilidad se da hacia ciudades capitales de los departamentos, presentándose entonces un mayor desarraigo, y, en ocasiones, reducidos a campamentos para preservar sus vidas, por lo general, amenazadas por la violencia subversiva o paramilitar.

Otra forma de clasificación que utiliza la Organización Panamericana de la Salud -OPS- considera el número de desplazados, asumiendo entonces como un desplazamiento de tipo disperso aquel en el cual migra primero la persona jefe de familia y posteriormente el resto de ésta; también puede presentarse un desplazamiento tipo éxodo, cuando ocurre la migración de todos los integrantes de una familia. Adicionalmente, en nuestro ordenamiento jurídico (Decreto 2569 de 2000), se considera como desplazamiento masivo, cuando diez (10) o más familias, o, más de cincuenta (50) personas, se desplazan en las mismas circunstancias de modo, tiempo y lugar.

2) La Política Pública para el Desplazamiento Forzado en Colombia

a) El Problema

El desplazamiento forzado en Colombia ha sido un fenómeno presente en el país, prácticamente desde el descubrimiento de América, el proceso de colonización y la conformación incipiente de la República, a través de los cuales se desarraigó a la población aborigen y a diferentes grupos étnicos, a fin de consolidar el proceso de sometimiento a las concepciones, creencias y cultura occidental irradiada desde la metrópoli española.

A pesar de lo dramático que ha sido y sigue siendo este proceso, esta problemática sólo se hizo visible en la agenda pública a finales del siglo XX, cuando el fenómeno asume, obviamente, expresiones muy diversas, concentradas básicamente en la confrontación inicial entre actores políticos, que después se transformarán en grupos armados que buscan lograr el control territorial de diferentes áreas del país, las cuales resultan estratégicas para la generación de grandes recursos económicos.

Según CODHES (1999: 2) *“esta confrontación armada casi continua, se ha cumplido en buena parte sin referentes de respeto a la dignidad humana o de protección a las personas no combatientes y ha repercutido en la construcción económica, social, política y demográfica de Colombia. ...Otra manifestación dramática de su ocurrencia ha sido el desplazamiento forzado de centenares de miles de personas dentro del territorio nacional que, ante la ausencia de garantías para sus vidas y bienes se han visto obligadas a salir de sus lugares de vivienda y trabajo para reacomodarse en otros espacios casi siempre urbanos, en detrimento de sus derechos fundamentales. Hemos asistido, pues, a una continua y compleja redistribución demográfica mediatizada por el uso de la fuerza.*

Según la Organización Panamericana de la Salud, el desplazamiento puede clasificarse de acuerdo a la movilidad de los individuos desplazados.

También mediante el uso de la violencia armada se modificaron, y continúan modificándose, las relaciones de tenencia de la tierra, para perpetuar o ampliar la concentración de su propiedad, en una dinámica de acumulación que ha fomentado en gran medida la violencia política y social. Por esta vía se han ocupado y/o repoblado territorios estratégicos para la implementación de proyectos agroindustriales o de explotación de recursos naturales, para la construcción de grandes obras públicas o para asegurar el control de zonas de cultivo y procesamiento de drogas ilícitas. Por último, tal vez en su forma más visible, se ha recurrido a la violencia para ocupar territorios con criterio de dominio político y militar.

Han sido, pues, la violencia, el desplazamiento forzado y el despojo, manifestaciones constantes de nuestro conflicto armado interno. Así, los desplazados de comienzos de siglo por la «guerra de los mil días», los desplazados de mediados de siglo por la «violencia» liberal-conservadora y los desplazados del fin del siglo por el actual conflicto armado, han sido y son protagonistas anónimos de unas guerras que no siempre sienten como propias, pero que cambiaron abruptamente sus condiciones de vida y sus referentes sociales y culturales”.

Los principales grupos generadores del desplazamiento forzado interno en el país en la última década son, en su orden, los grupos paramilitares, los movimientos guerrilleros y la fuerza pública, quienes a través de masacres, asesinatos selectivos, torturas, amenazas, intimidación, reclutamiento de menores de edad, secuestro de personas y detenciones arbitrarias, han obligado a miles de personas a dejar sus sitios

de origen, generando éxodos masivos por todo el territorio nacional.

Para CODHES (1999: 3), “La complejidad de la violencia en el país ha llegado al punto de que muchos casos de desplazamiento son consecuencia de las acciones simultáneas de uno y otro grupo contra la misma población y, en forma creciente, del miedo que imponen todos los actores armados en las zonas de control o disputa territorial. La existencia de por lo menos un millón y medio de personas desplazadas (700 mil entre 1985 y 1994 y 800 mil entre 1995 y 1998), en su mayoría mujeres, niños, niñas y jóvenes expulsados del campo o de pequeñas poblaciones que giran alrededor de la economía rural, advierte sobre la gravedad del problema y plantea la necesidad de incorporar el tema en la agenda de paz entre el gobierno y la insurgencia”.

b) Las Decisiones

Como se planteó anteriormente, el Estado colombiano sólo adoptó formalmente una política pública orientada a la prevención, atención y estabilización del desplazamiento forzado en el país, a mediados de los años 90, con base en las investigaciones surgidas de la Iglesia Católica Colombiana y de la Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES). Acciones que contribuyeron significativamente a la expedición de un ordenamiento jurídico, que hace visible dentro de la agenda pública la problemática, estableciendo compromisos de los poderes públicos, orientados a la

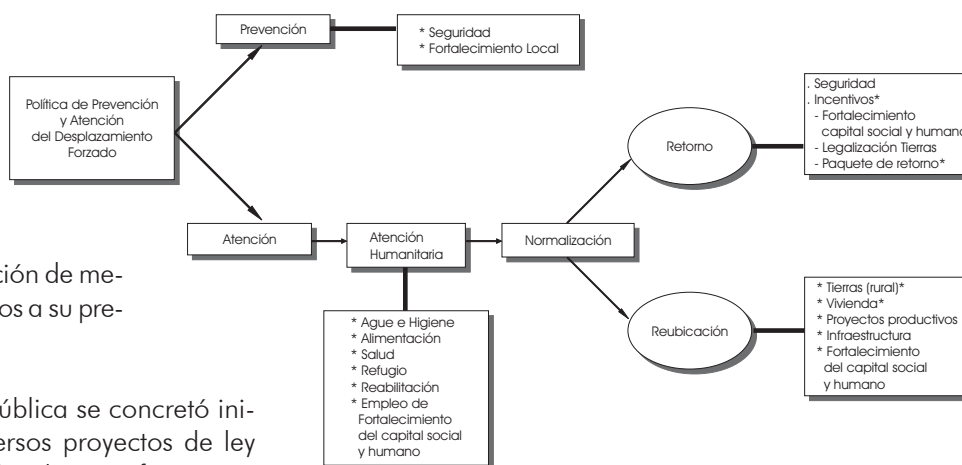
La Política Pública en la Normatividad Colombiana

Estructura General de la Política Pública

prioridad que dentro de la política pública deben tener las necesidades de la población víctima del desplazamiento, así como la adopción de mecanismos orientados a su prevención.

Esta política pública se concretó inicialmente en diversos proyectos de ley que buscaban abordar este fenómeno y que, finalmente, se unificaron en el texto de la hoy conocida como la Ley 387 de 1997, reglamentada parcialmente por el Decreto 2569 de 2000. Son de importancia también algunas disposiciones del Código Penal vigente y la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional.

Además de este ordenamiento jurídico, se promulgó entonces dentro del Plan Nacional de Desarrollo, un conjunto de acciones, programas y proyectos que concretizan el compromiso del Estado, para implementar y hacer efectiva la política pública diseñada en el ordenamiento jurídico.



Fuente: Forrero, Edgar. (2003) El desplazamiento interno forzado en Colombia. Documento presentado en el Encuentro "Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future". Washington, D.C., septiembre 22.

En la Ley 387 de 1997 se establece el marco normativo del desplazamiento forzado en el país; en su título I, se refiere al desplazado y a la responsabilidad del Estado para "...formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia". Se pretende entonces, "...institucionalizar una política de Estado orientada a la prevención del desplazamiento forzado que ocasiona las diferentes expresiones de violencia política y a la atención y protección de la población que ha sido obligada por la violencia a refugiarse en los centros urbanos

más importantes del país» (CODHES, 1999: Capítulo IX).

Para cumplir con este propósito la Ley establece que deben tenerse en cuenta “...los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano” (Artículo 3º, Ley 387 de 1997).

A través del título II, se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, dentro del cual se destaca como instrumento estratégico el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Este Plan debe contener los objetivos, la red de información para atención de la población desplazada por la violencia, los mecanismos de prevención, los instrumentos de atención humanitaria de emergencia, las acciones para el retorno, los mecanismos de consolidación y estabilización socio-económica, de la cesación de la condición de desplazado forzado, así como del conjunto de instituciones que tienen que ver con la atención integral del fenómeno.

Dentro de este mismo título y con el propósito de gestionar los recursos necesarios para atender las obligaciones gubernamentales se crea el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

En el título III, sobre el marco de protección jurídica, la norma señala aspectos relacionados con la situación militar de los desplazados, la perturbación de la posesión y de los procesos judiciales y administrativos, de los cuales el desplazado forzado es parte.

Finalmente, el último título de la Ley, recoge otras disposiciones generales, relacionadas con la protección a las personas desplazadas, con el apoyo a las organizaciones de desplazados, con

los informes al Congreso sobre el desarrollo del Plan y con los beneficios consagrados en la Ley.

Además de la citada Ley, debe destacarse que el actual Código Penal, en su artículo 159, se refiere a diversas categorías típicas de comportamientos punibles, ligados a los delitos que atentan contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, y dentro de ellos, el desplazamiento forzado de población civil.

No podría desconocerse la importancia que ha tenido también la Sentencia T-025 de 2004, de la Corte Constitucional, a través de la cual el juez constitucional “...exige a las instituciones prestadoras de atención a la población desplazada, la reformulación y coherencia de las políticas públicas y su efectivo cumplimiento, pues aunque el presupuesto destinado a la atención de dicha población es considerado prioritario de acuerdo con la jurisprudencia nacional, las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de estos recursos han sido incapaces de asegurar el nivel de protección requerido para resolver la situación, contraviniendo la normatividad vigente y permitiendo que continúen y se agraven las circunstancias de vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada”.

No se puede olvidar que estos derechos no son sólo de origen constitucional, sino que también la política pública, normada en la Ley 387 de 1997, ha consagrado en su Artículo 2º, una serie de derechos al desplazado entre los que se encuentran:

“1º. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2º. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3º. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4°. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5°. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6°. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

7°. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

8°. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.

9°. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social”.

Adicionalmente, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional³, siguiendo el espíritu de ésta Ley, ha adoptado una carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno. Sobresalen obligaciones para el Estado como las de registrar al desplazado y a su núcleo familiar; ofrecerle ayuda humanitaria (alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básica, vestido adecuado, servicios médicos y sanitarios esenciales), inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de tres meses, prorrogables por tres meses más.

Otra obligación del Estado es entregar a los desplazados el documento que los acredita ante una entidad promotora de salud, con el fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud. Adicionalmente, debe garantizar a cada menor de 15 años, en situación de desplazamiento, un cupo en un establecimiento educativo.

Finalmente, debe identificar las circunstancias específicas de la situación personal y familiar del desplazado para definir, mientras no retorne al lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permitan vivir digna y autónomamente.

· Plan de desarrollo 2002-2006

El Plan Nacional de Desarrollo -*Hacia un Estado Comunitario*- (DNP, 2003), adoptado por la Ley 812 el 26 de junio de 2003, caracterizó la

situación del desplazamiento interno forzado como “...el principal problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del conflicto armado interno” (DNP, 2003: 61). El Plan consideró que, por su magnitud y sus características, el desplazamiento “...no sólo representa una de las más graves violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos, sino que contribuye a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población, al destruir las bases de la organización social y producir un deterioro del capital humano. Esto último se da, en particular, como resultado de la caída de los ingresos de los grupos afectados y del efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida. Los hogares desplazados son altamente vulnerables. De cada 100, se estima que 31 se encuentran en situación de pobreza extrema y 54 están en el umbral de la indigencia” (DNP, 2003:61).

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se propuso adelantar acciones en cuatro componentes esenciales “a. prevención y protección; b. atención de la emergencia; c. generación de condiciones para el restablecimiento; y d. fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada” (DNP, 2003).

La política pública ha estado dirigida a atender las consecuencias que sufre la población internamente desplazada en sectores como: vivienda, generación de empleo, educación, salud, seguridad social, etc., dejando de lado, las acciones tendientes a reducir las causas generadoras de la situación de desplazamiento forzado en el país.

3 La consulta completa de este texto puede encontrarse accediendo a la página Web de Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. www.accionsocial.gov.co (visita realizada el 17 de marzo de 2007).

Otra obligación del Estado es entregar a los desplazados el documento que los acredita ante una entidad promotora de salud, con el fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud.

El anterior planteamiento coincide con el formulado por ACNUR (2004:163) al afirmar que *“...la formulación y desarrollo concreto de los componentes de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, puso en evidencia la ausencia de un enfoque integral de protección de los derechos de la población afectada y de medidas concretas tendientes a la reparación moral y material de las víctimas”*. Por ello, concluye más adelante, que el enfoque de política *“...se mantuvo confinado, en términos reales, dentro de los parámetros convencionales de la atención de las necesidades materiales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población afectada”*.

· **Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**

Recientemente el Congreso de la República expidió la Ley 1151 de 2007 (Julio 24), la cual normó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, e incorporó el documento *Estado comunitario desarrollo para todos*, elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación. El nuevo Plan incorpora, dentro de la política de defensa y seguridad democrática, las acciones relacionadas con desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación, que fija como objetivo de la política para el cuatrienio, el logro de soluciones duraderas que permitan la integración o reintegración socioeconómica de la población desplazada, realizables por medio del retorno o la reubicación.

Para tal propósito la política pública en esta materia estará guiada a partir de los siguientes enfoques:

“Derecho. La política se constituye en un instrumento para la realización de los derechos de la población desplazada y buscará alcanzar el mayor grado de avance en su goce efectivo.

Restitutivo: La política buscará que las personas vuelvan a gozar, por lo menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se buscará la consolidación de los mecanismos de protección y restitución de bienes abandonados por la población desplazada y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados.

Humanitario: La atención a la población desplazada se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, y asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

Diferencial: La política reconocerá que la población desplazada requiere atención especial, dadas las necesidades específicas que se derivan de su situación temporal de desplazamiento, las cuales afectan de manera diferente a los distintos grupos de población que se han visto obligados a huir de su lugar de origen. Así, se identificarán las necesidades especiales según género, edad y grupo étnico.

Territorial: *Como parte del enfoque diferencial, la política reconocerá las particularidades de las zonas de expulsión y recepción de la población desplazada, sus capacidades y oportunidades, diferentes en cada región, para aplicar debidamente los principios de descentralización, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad". (DNP,2007:63).*

Esta denominada política de atención integral a la población desplazada, insiste en los componentes contemplados en el Plan anterior, para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Para ello, se propone desarrollar las fases de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

Prevención y protección. Las acciones que formarán parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar el desplazamiento forzado por la violencia en los próximos cuatro años, estarán dirigidas a prevenir dos tipos de impactos: los generados por las acciones de los grupos armados en poblaciones donde existe alto riesgo de que ocurran eventos de desplazamiento; los que requieran ser mitigados en los lugares donde haya ocurrido desplazamiento. Las cuatro estratégicas básicas para asegurar la integralidad en la política de prevención y protección, tienen que ver con acciones de seguridad; con la protección humanitaria y promoción de la convivencia pacífica; con el fortalecimiento de las condiciones de arraigo y con el proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada.

Atención Humanitaria de emergencia.

Continuará orientada a mitigar el impacto inicial del desplazamiento, y a restituir los derechos fundamentales que aseguren la subsistencia mínima de la población desplazada de manera masiva e individual. Se busca esencialmente garantizar a la población desplazada, inmediatamente se produzca el desplazamiento, "asistencia para la alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, que garanticen unos estándares mínimos de calidad".

Estabilización socio-económica. En esta fase se promoverán acciones y medidas de mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en el marco del retorno voluntario al lugar de origen; la reubicación espontánea, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen; o bien, la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada. La política de estabilización socioeconómica para la población desplazada estará centrada en el acceso a un conjunto de programas sectoriales, los cuales pueden ser programas regulares de la política social, programas ajustados o programas específicos para la atención al desplazado, y la articulación a programas dirigidos a atacar, de manera integral, las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación. Con este conjunto de acciones y programas, se pretende impactar positivamente en la realización de los derechos de la población desplazada. Los principales componentes que concentrarán acciones en desarrollo de esta fase, estarán enfocados en gestionar los derechos mínimos en salud, educación, generación de ingresos, vivienda y tierras.

Instituciones Encargadas de la Política Pública

Según La organización Medios Para La Paz⁴, entre las instituciones nacionales que intervienen en la política pública sobre la situación del desplazamiento forzado en el país, se encuentran:

Red de Solidaridad Social (RSS): Está adscrita a la Presidencia de la República. Es la responsable de la atención de las necesidades de los grupos de población más pobre y vulnerable, para facilitar su participación en los programas sociales. Presta atención integral a la población desplazada, municipios afectados por la violencia, adultos mayores y personas con discapacidad. En cuanto a la población desplazada, le compete la mayor responsabilidad, pero en casos específicos y complementarios a los ministerios y organizaciones estatales, y entidades encargadas de contribuir con la solución de la problemática de desplazamiento.

Agencia Presidencial para la acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta manera, se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta manera, se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

Ministerio del Interior y de Justicia: Tiene bajo su responsabilidad la Secretaría Técnica del Consejo Nacional para la Prevención, Asistencia y Atención a la Población Desplazada (Cnpaapd). El consejo define el presupuesto y políticas dirigidas a la población en situación de desplazamiento.

Ministerio de la Protección Social: Debe dar prioridad a la atención de salud para la población en situación de desplazamiento.

Instituto Nacional de Salud (INS): Desarrolla programas de atención en salud pública, como investigación, dirige la Red nacional de laboratorios y bancos de sangre, enfermedades tropicales y vigilancia y control de la salud pública relacionada con epidemia e inmunizaciones para las poblaciones vulnerables en general, y en ella se incluye la población en situación de desplazamiento.

Profamilia: Desde el año 2000 a través de su 'Programa de Atención a Desplazados' atiende a la población en situación de desplazamiento según convenio con la Agencia de Cooperación Internacional (AID). Presta atención en salud general y especializada. De manera complementaria realiza talleres sobre salud sexual y reproductiva, derechos humanos y violencia intrafamiliar.

Procuraduría General de la Nación: Trabaja en conjunto con organizaciones nacionales e internacionales como la Defensoría del Pueblo, Cruz Roja y UNICEF, tanto en la realización de esfuerzos para la prevención como en la asistencia a la población en situación de desplazamiento.

Ministerio de Educación Nacional: este ministerio debe dar prioridad a los niños y niñas víctimas de desplazamiento forzado, tanto en sus establecimientos educativos como en la puesta en

4 Esta institución no gubernamental, ofrece información sobre el tema abordado en su página de Internet www.mediosparalapaz.org (visita realizada en marzo 19 de 2007)

marcha de programas que le faciliten su nivelación académica.

Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena):

Debe ejecutar programas de capacitación y empleo dirigidos a jóvenes y adultos afectados por el desplazamiento forzado.

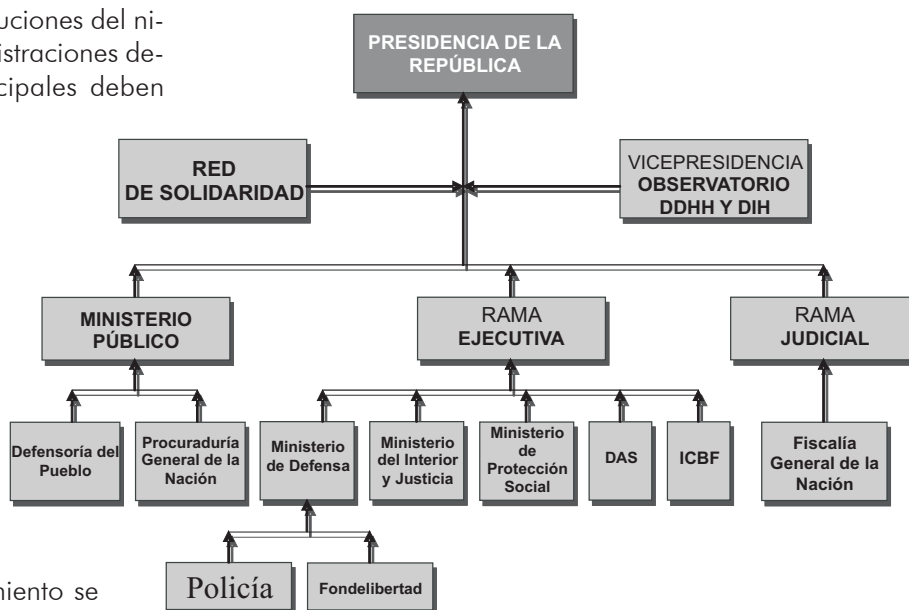
Ministerio de Defensa Nacional: Tiene como responsabilidades la prevención y el acompañamiento a las poblaciones en situación de desplazamiento, cuya función es cumplida a través de la fuerza pública”.

Además de las instituciones del nivel nacional, las administraciones departamentales y municipales deben poner en marcha, en cada una de sus jurisdicciones, programas y proyectos que respondan a las necesidades de los ciudadanos de su localidad, en especial de los más vulnerables, como es el caso de los desplazados

La política pública hacia la población en situación de desplazamiento se apoya, también, en organizaciones de la comunidad internacional relacionada con esta problemática: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones y la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador.

Adicional a la información producida por estas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, resulta de especial importancia para estudiar el tema del desplazamiento, la información que produce la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), especialmente a través de su sistema de información sobre derechos humanos y desplazamiento – SISDHES- el cual estudia el fenómeno del desplazamiento en Colombia desde 1999.

Igualmente, la iglesia católica colombiana ha venido realizando diferentes procesos investigativos sobre el fenómeno del desplazamiento forzado en el país, destacándose el informe “Desafíos para Construir Nación -el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria-”, en el cual se presenta el análisis de contexto y las situaciones de desplazamiento en la década de 1995 a 2005.



FUENTE: DANE. Caracterización de la Información Sobre Derechos humanos. Noviembre de 2005. Bogotá. Página 14.

c) Los Resultados de la Política Pública

De acuerdo con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la atención al desplazamiento ha sido una política que, a pesar de las dificultades, presenta resultados satisfactorios, según la consideración del gobierno. Según el informe dado por el Alto Consejero Presidencial en septiembre 13 de 2006, se afirma que el país cuenta con

una política pública de atención a la población desplazada, que ha permitido avances “...en

materia de prevención y protección de población desplazada, en la atención humanitaria de emergencia, en procesos de estabilización económica y social, así como en el registro y caracterización de los desarraigados en Colombia". Reconoce sin embargo, que se hace necesario "...realizar mayores esfuerzos para continuar incrementando los recursos y los programas de tierras, generación de ingresos, capacitación, crédito y vivienda para los desplazados, además de seguir avanzando para que la implementación de estos programas cubra la totalidad de los desplazados que aparecen en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y alcancen así el goce efectivo de sus derechos constitucionales".

El balance del gobierno se puede concretar según el informe en los siguientes avances:

En prevención y protección. "Se ha propendido por la protección y promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, estableciendo estrategias dirigidas a prevenir y, de igual forma, mitigar los efectos de la violencia sobre la población civil, aspecto este, que ostenta la condición de principal fuente generadora del desplazamiento interno", acciones que de acuerdo con el documento se han concentrado especialmente en la política de seguridad democrática y el Sistema de Alertas Tempranas.

En atención humanitaria de emergencia. Los resultados presentados por el gobierno en el tema de la atención humanitaria de emergencia, para la población en condición de desplazamiento, se resumen en una "...cobertura actual de 82.3%, relativa al número total de familias que han recibido atención humanitaria, con respecto del total de familias desplazadas incluidas

en el RUPD". Además, "...en los municipios, con la participación del ICBF, se coordina la asistencia a través de desayunos infantiles, donde se atienden sin costo, niños y niñas de 6 meses hasta los 5 años de edad en situación de desplazamiento".... "...así como de sus redes sociales y su capacidad para adaptarse a un nuevo contexto acompañamiento psicosocial ...buscando restablecer el equilibrio emocional de las personas, en ocasiones muy diferente al que estaban acostumbrados".

Según el parecer del gobierno "...la idea de una atención humanitaria asistencialista dedicada a la entrega de alimentos y elementos de aseo ha quedado atrás", situación que no es del todo cierta, ya que como se observó en el Plan de Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, la atención humanitaria asistencialista ha sido el eje orientador de la acción gubernamental en los últimos años, en desmedro de acciones orientadas a la prevención de las causas generadoras del fenómeno. Más grave aún resulta la consideración del gobierno en aquello que hace referencia a la posibilidad de que estos programas permitan a las familias ser "...protagonistas de su propio restablecimiento...", dejando de esta manera en un total abandono al desplazado, ya que no hay compromisos reales de prevención, negando además el compromiso humanitario, atendido, aunque en forma precaria, por el gobierno nacional, por exigencia de la Corte Constitucional como garantía de la efectividad de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento.

En estabilización económica y social. Al parecer del gobierno los principales avances en este componente se dan en materia de servicios de salud y educación, reconociendo a su vez rezagos considerables en componentes como *“...generación de ingresos, capacitación laboral, vivienda y tierras”*.

En cuanto a salud, en *“...agosto de 2006, se alcanzó la afiliación al régimen subsidiado de salud de 259.100 personas en condición de desplazamiento, 118.746 se encuentran vinculadas al régimen contributivo y 161.403 están siendo atendidos por recursos de convenios para beneficiarios no afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS. En total se puede afirmar que existen alrededor de 539.249 afiliados al régimen de salud colombiano que están incluidos en el RUPD”*.

En materia de educación durante el año 2003 se atendieron 29.707 estudiantes en condición de desplazamiento. En 2004 se atendieron 120.651 estudiantes, en 2005 fueron 180.126 y en 2006 232.115 estudiantes.

“En el componente de capacitación laboral, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA— ha desarrollado actividades de orientación ocupacional para 76.095 personas, correspondiente al período comprendido entre marzo de 2004 y julio de 2006, mediante las cuales se busca mejorar sus competencias para insertarse al mercado laboral o desarrollar alguna actividad económica productiva que les permita generar ingresos”.

En vivienda urbana, según las cifras del gobierno, *“el total asignado a la población en situación de desplazamiento asciende a 51.019 Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social”*. En cuanto a vivienda rural, *“...en estos dos últimos años se han asignado subsidios a 9.583 hogares rurales”*.

Finalmente, el gobierno es consciente que respecto al componente de generación de ingresos y crédito *“...las limitaciones del sistema aún son significativas, debido a la magnitud de los recursos requeridos para lograr un nivel de ingreso mínimo para las familias desplazadas”*

El caso de familias en acción. Durante los dos últimos años, el gobierno *“...vinculó por primera vez a 120.000 familias desplazadas en el programa de Familias en Acción. Este programa fue adecuado a la caracterización y especificidades de la población desplazada. La vinculación de la familia permite mejorar las condiciones de nutrición y salud de los niños menores de cinco años de los hogares desplazados, quienes son los más vulnerables en este tipo de hogares. Se facilita también a los jóvenes su permanencia en el proceso educativo”*.

Avances en registro y caracterización de la población desplazada. En esta materia, *“durante el cuatrienio 2002-2006, el gobierno ha hecho un esfuerzo inmenso para registrar a todas las personas que se han desplazado en este período de tiempo, pero ha enfocado esfuerzos adicionales y crecientes para registrar población que se había desplazado antes del año 2002 y de esta forma disminuir el subregistro”*.

una etapa de postconflicto, bajo las nuevas condiciones generadas por la aplicación de los eventuales acuerdos de paz”. (CODHES, 1999:3)

d) Evaluando la Política Pública

De acuerdo con los resultados que presenta el gobierno, recogidos en el resumen anterior, queda claro que el avance que se presenta dentro de la política pública, hace referencia a logros en acciones asistencialistas, antes que a resultados concretos en materia de prevención de las causas generadores del proceso de desplazamiento interno en el país, aspecto que resulta entendible si se aprecia el divorcio existente en la política estatal —entre política de paz y mecanismos asistencialistas— para mitigar las consecuencias del conflicto.

Así las cosas, “un escenario de negociaciones de paz en medio del conflicto y sin acuerdos humanitarios, hace prever la continuidad del problema del desplazamiento forzado; es decir, miles de nuevos desplazados, en 1999, se sumarán a la inmensa masa de colombianos desarraigados, mientras se supera realmente esta etapa del proceso de negociación”. (CODHES, 1999:3)

Por su parte *“un escenario de acuerdos humanitarios podría significar una reducción considerable del número de personas desplazadas, si todos los actores armados comprometidos cumplen con respetar a la población civil no combatiente y con la prohibición de obligarla a desplazarse”. (CODHES, 1999:3)*

Obviamente, aunque más desafortunado es un escenario no descartable de *“...guerra total, el de la supresión de cualquier intento de solución política negociada del conflicto, que implicaría una grave situación humanitaria como consecuencia del desbordamiento del desplazamiento forzado y aún de situaciones masivas de refugio en los países fronterizos”. (CODHES, 1999:3)*

Finalmente, *“un escenario de superación negociada de la guerra irregular, concebido a largo plazo, sugiere la necesidad de planificar procesos de retorno, reasentamiento y reconstrucción, en*

Otros de los divorcios que se mantienen en la actual política pública, que deben superarse, para una atención no sólo más integral sino a su vez más eficaz, son los relacionados con la distinción entre acciones estatales y acciones gubernamentales, para buscar la complementariedad que exige un fenómeno tan complejo y considerable como el del desplazamiento. Así las cosas, resulta mas conveniente la unión de esfuerzos entre gobierno, ciudadanía y empresarios, para obtener resultados más satisfactorios y, esencialmente, más legítimos, toda vez que diversos autores de la sociedad colombiana están involucrados.

Como lo considera CODHES (1999: Capítulo XVII), *“...en la línea de la distinción entre Estado y Gobierno, es necesario pensar instituciones de carácter estatal que reflejen propósitos nacionales con mayor autonomía relativa, respecto de las orientaciones específicas de cada gobierno particular, que permitan mayores niveles de participación de las poblaciones desplazadas y una gestión con criterio nacional de los recursos de la cooperación internacional, a fin de garantizar soluciones de mayor alcance en términos de impacto social y de legitimación política. Un ejemplo de ello puede ser la creación de fondos estatales, antes que gubernamentales, para la financiación de aquellas tareas que no debe o no puede hacer directamente el Estado, las cuales pueden ser desarrolladas por las organizaciones sociales, bajo criterios públicos pero sin la tutela política del gobierno de turno, la cual puede alimentar antes que resolver este tipo de conflictos”.*

e) Unas tareas pendientes

En una ponencia presentada recientemente en la Cátedra Manuel Ancizar, en la Universidad Nacional de Colombia, la investigadora Yamile Salinas Abdala, observaba cómo el desplazamiento forzado en Colombia ha afectado, particularmente, a los habitantes del campo, escenario principal de los sucesivos conflictos de la historia colombiana y, en las últimas décadas, de las

acciones de grupos al margen de la ley, en beneficio de narcotraficantes y de algunos terratenientes locales, multinacionales y de empresas privadas que desarrollan proyectos en gran escala, para la explotación de los recursos naturales. Esta situación ha hecho que a estas familias se les vulnere de manera flagrante, entre otros, el derecho a la propiedad y a las posesiones de sus bienes patrimoniales, sin que el gobierno se comprometa a corregir los factores de perturbación.

Por múltiples razones, no ha sido posible cuantificar la pérdida de activos desde una perspectiva netamente material, es decir, excluyendo costos vinculados a la destrucción del tejido humano, a los proyectos de vida y a la afectación de otros derechos, como tampoco ha sido viable precisar aspectos como el impacto en el PIB y en la producción agrícola, así como el esfuerzo presupuestal requerido para el retorno y la reubicación de los hogares desplazados, y los montos necesarios para reparar materialmente a las familias víctimas del delito de desplazamiento, a quienes además de privarlas del uso y goce pacífico de sus bienes se les priva del derecho a retornar a sus lugares y a recuperar sus bienes.

Pese a estas realidades, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, no se contemplan proyectos ni se destinan recursos que hagan efectivos los deberes estatales de respeto, garantía y aseguramiento a quienes han perdido o abandonado sus bienes patrimoniales. Mientras se indica que el modelo de intervención del Estado Comunitario se enmarca dentro de la Constitución y, de manera explícita se hace referencia a la obligación estatal de proteger la vida, la honra y los bienes de los habitantes del país (art. 2 C.P.), no sucede lo mismo con las acciones previstas para la atención a la población desplazada rural, la cual no goza del deber estatal de proteger y asegurar el derecho a la propiedad de la población en riesgo de migración forzada, propiedad de la que fue desplazada, abandonando los bienes sobre los cuales ejercía relaciones formales de propiedad o precarias como la ocupación, la posesión y la mera tenencia.

Igualmente, el acceso a tierras para la reubicación ha sido una alternativa con la que se pretende la estabilización socioeconómica de la población desplazada; sin embargo, no se tiene suficientemente en cuenta el “estado de debilidad” de esta población, que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado, como lo ha manifestado la Corte Constitucional. Exigencias como la existencia de esquemas asociativos que involucren sistemas de producción de carácter empresarial, la prevalencia de criterios de competitividad, productividad y rentabilidad, y la creación de un banco de tierras para la implantación de cultivos de tardío rendimiento, el aprovechamiento forestal y otros productos destinados a la inserción en la economía mundial, dentro de los cuales no se incluyen los de la economía campesina, hacen prácticamente imposible la posibilidad del acceso efectivo a tierras para la reubicación. Además se continúa supeditando este acceso a disponibilidad de predios, provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, sin que se definan acciones específicas para la superación de todas las falencias administrativas relacionadas con estos predios.

Otra tarea pendiente y de gran significación, tiene que ver con el derecho a la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento. Las bases del plan contemplan la formulación y puesta en marcha de la política de restauración de la justicia y reconciliación, por medio de programas y acciones destinadas a la reconciliación de las víctimas y victimarios; el desarrollo de programas de reparación de víctimas y restitución de derechos perdidos, transgredidos o violados; la reincorporación de los miembros de los grupos armados y programas dirigidos a elaborar, analizar, editar y difundir la memoria histórica. Tareas todas enmarcadas dentro del proceso de desmovilización y de justicia y paz, regulado por la Ley 975 de 2004. Sin embargo, la reparación de las víctimas en general y de la población desplazada en particular, se condiciona a la formu-

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, no se contemplan proyectos ni se destinan recursos que hagan efectivos los deberes estatales de respeto, garantía y aseguramiento a quienes han perdido o abandonado sus bienes patrimoniales.

lación y puesta en marcha de la Política de Reconciliación, de conformidad con los criterios que adopte la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y a las sentencias que se profieran en el marco de dichos procesos, en las que se ordene la reparación a cargo de los victimarios o del Estado de manera residual.

Casi cumplidos dos años de la expedición de la citada Ley, aún no se ha expedido el plan de restitución, ni el programa de reconciliación, de cuya aplicación se podrían derivar insumos para la reparación de las víctimas, cuyas reclamaciones no puedan ser tramitadas y resueltas en los citados procesos de justicia y paz, ya porque los causantes de las violaciones no están incluidos dentro de los destinatarios de dicha Ley (miembros de grupos armados ilegales autores de graves infracciones a los derechos humanos o al DIH), como sería el caso de los integrantes de la guerrilla, y servidores públicos o particulares vinculados al destierro, ya porque no se han desmovilizado y/o manifestado su voluntad de acogerse a la Ley 975, requisitos definidos en dicha norma.

En cuanto a la obligación internacional del Estado de reparar a las víctimas del delito del desplazamiento, la omisión del derecho a la propiedad y posesiones del desplazado se traduce en la ausencia de políticas dirigidas a la restitución de dichos bienes –medio preferente de reparación– o la indemnización, cuando no es posible la devolución, sin perjuicio de las acciones que adelanten los victimarios para ello. Sobre esta última posibilidad, la aplicación de la Ley 975 no ha estado acompañada de la entrega de bienes adquiridos ilícitamente por parte de los desmovilizados –incluidos los bienes inmuebles

rurales–, de la imposición de medidas cautelares sobre sus bienes ilícitos –como prenda de las indemnizaciones que ordenen los magistrados–, ni de procedimientos para transferir los bienes que se encuentran en la Dirección Nacional de Estupefacientes al Fondo para la Reparación, en los casos en que, contra los posibles beneficiarios de la citada norma, se encuentren en curso procesos de extinción de dominio por narcotráfico o enriquecimiento ilícito.

Finalmente, puesto que no se contemplan de manera específica programas de reparación, pero sí se prevé la formulación de la Política de Reintegración, dentro de la cual se encuentran los proyectos productivos impulsados directamente por el gobierno, o por los victimarios, en tierras entregadas por ellos, la reparación material de las víctimas del éxodo forzado, se puede reducir a participar, conjuntamente con población desmovilizada y campesina, en dichos proyectos, omitiendo la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia y, por supuesto, a la reparación integral, y omitiendo la definición de los mecanismos idóneos que aseguren la voluntariedad de los afectados, y las condiciones de seguridad requeridas para reunir en el mismo espacio a víctimas y victimarios y lograr su reconciliación (Decretos 4760 de 2005 y 3391 de 2006).

BIBLIOGRAFIA

ACNUR –Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- (2002). Comentarios a la política de atención y prevención del desplazamiento forzado. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. “Hacia un Estado comunitario”. Bogotá, 13 de diciembre de 2002.

ACNUR –Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- (2004). Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002 - agosto 2004. Bogotá.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2006). La atención al desplazamiento: una política pública que avanza, pese a las dificultades En: www.accionsocial.gov.co. Bogotá.

CORTE CONSTITUCIONAL (2000 y 2004). Sentencias SU -1150 de 2000 y T -025 de 2004. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz y Manuel José Cepeda.

CODHES –Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento- (1999). Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada. Compilación. UNICEF-Colombia. Bogotá.

DANE –Departamento Administrativo Nacional de Estadística- (2005). Caracterización de la información sobre derechos humanos. Bogotá.

DNP -Departamento Nacional de Planeación- (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario”. Bogotá: DNP.

DNP -Departamento Nacional de Planeación- (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: Desarrollo para todos”. Bogotá: DNP.

Forrero, Edgar. (2003) El desplazamiento interno forzado en Colombia. Documento presentado en el Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future”. Washington, D.C., septiembre 22.

Martínez Cárdenas, Edgar Enrique y Ramírez Mora, Juan Manuel (2004). Fundamentos de administración pública –del Estado organización al Estado en acción- Universidad del Tolima. Ibagué.

Meny,Y. y Thoenig J. (1992). Las políticas públicas. Ariel, Barcelona.

SNAIPD –Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada- (2006). Documento de recomendaciones al Plan Nacional De Desarrollo por parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- al Departamento Nacional De Planeación –DNP-. Bogotá, noviembre 10 de 2006.

Torruella, Quim. (1995) El análisis de las políticas públicas. En: temas clave de ciencia política. Madrid, Ediciones Gestión 2000. 1ª edición.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 387 de 1997.

CONGRESO DE LA REPUBLICA. Código penal colombiano.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-025 de 2004.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 2569 de 2000.

www.mediosparalapaz.org

www.accionsicoal.gov.co

www.dnp.gov.co

www.dane.gov.co

www.presidencia.gov.co

www.col.ops-oms.org