

POR UNA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL INTEGRAL ESTATAL FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Víctor Mario Estrada Ospina²

“Resolver el problema de los desplazados, implica nada menos que rehacer una nación, lo que quiere decir, a la vez, una sociedad y sus instituciones. La nación ha permanecido siempre incompleta; hoy está hecha pedazos”.

Daniel Pecaut

RESUMEN

Acéptese o no el desplazamiento forzado constituye la más clara expresión del conflicto armado interno. Colombia, Sudán y Angola comparten la responsabilidad de ser los tres países productores de mayor desplazamiento forzado del mundo; esta situación en el plano nacional ha llevado a que sea calificada de catástrofe humanitaria, por parte de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

En este trabajo se intenta explorar la magnitud del problema, la jurisprudencia nacional e internacional sobre el desplazamiento forzado, los antecedentes y el contexto del desplazamiento interno, se

² Profesor titular, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Universidad del Valle

establece la diferencia entre refugiados y desplazados; y finalmente, se plantea una reflexión frente al complejo proceso de formulación de la política pública social frente al desplazamiento forzado en Colombia, destacando no sólo su alcance sino también sus limitaciones.

Palabras clave: Refugiado-Desplazado-Política-pública

ABSTRACT

Accepts you or not the forced displacement constitutes the clearest expression of the internal armed conflict. Colombia, Sudan and Angola share the responsibility of being the three producing countries of greater displacement forced of the world; this situation in the national plane has taken to that is qualified of humanitarian catastrophe, on the part of international organisms and national and international non government organizations.

In this work it is tried to explore the magnitude of the problem, national and international jurisprudence on the forced displacement, the antecedents and the context of the internal displacement, the difference settles down between refugees and displaced; and finally, present to you a reflection in front of the complex process of formulation of the politics it publishes social in front of the displacement forced in Colombia, emphasizing not only its reach but also its limitations.

KEY WORDS: Refugee -- Displaced -- Political public

Presentación

Uno de los efectos más relevantes del conflicto armado interno en Colombia es la generalización de la crisis humanitaria, la cual ha sido calificada por diversas organizaciones nacionales e internacionales como de una verdadera "catástrofe humanitaria"; su más clara expresión la constituye el desplazamiento forzado o desplazamiento masivo de la población civil en vastos territorios de la geografía nacional. Colombia, Sudán y Angola ostentan la cuestionable y nada honrosa responsabilidad de figurar internacionalmente como los tres primeros países generadores de desplazamiento forzado del mundo.

En uno de los últimos informes de las Naciones Unidas se señala que el fenómeno del desplazamiento forzado es un problema mundial, ya que entre 30 y 40 millones de personas son víctimas del desplazamiento. "Se calcula que casi la mitad corresponde a desplazados internos, es decir, que el número de personas que huyeron a otros lugares del territorio en el mismo país de origen oscila entre 20 y 25 millones. Sin embargo, no se tiene una cifra precisa en lo que se refiere a desplazados internos por causa estrictamente del conflicto armado". (FORO DEBATES N°2, 2000)

Normatividad internacional sobre el desplazamiento forzado

Es evidente que existe en la normatividad internacional algunos vacíos e imprecisiones conceptuales sobre el problema del desplazamiento forzado, tema en el cual se ha venido trabajando por parte de la Naciones Unidas a partir de 1995; no obstante, a pesar de estas limitaciones existe en el derecho internacional claras disposiciones que comprometen a los Estados miembros al cumplimiento y aplicación de las normas existentes para enfrentar el problema del desplazamiento forzoso, cuyas fuentes esenciales son: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

"Está ampliamente establecido que todos los individuos están dotados de derechos humanos básicos, es decir, de atributos inherentes a la dignidad humana que han sido reconocidos por el derecho internacional que los reconoce y los protege. A su vez, los Estados están obligados a garantizar el respeto de los derechos humanos universalmente reconocidos que son esenciales para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de todas las personas sujetas a su jurisdicción. A este respecto, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas están obligados por los artículos 55 y 56 de la carta de las Naciones Unidas a promover...el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales..."Estas cláusulas señalan los pilares del derecho internacional de los derechos humanos. Si bien estos artículos no definen o especifican los términos "derechos humanos y libertades fundamentales", la Declaración universal de los derechos humanos

cuentan en la actualidad con un amplio reconocimiento como una interpretación oficial de algunas de las obligaciones adquiridas por los Estados miembros de las Naciones Unidas en virtud de la carta". (OACNUDH, 1992)

Sin embargo, se debe precisar que las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos incluyen el derecho de los tratados y el derecho consuetudinario.³ "El primero comprende los tratados que están abiertos a ratificación por todos los Estados así como aquellos tratados que constituyen acuerdos multilaterales entre Estados solamente en ciertas regiones. En el derecho internacional, los Estados parte en los tratados universales y regionales están obligados a la observancia de los derechos garantizados en las disposiciones de los tratados y a asegurar que tales derechos sean garantizados bajo el derecho interno". (OACNUDH, 2001:21)

En ese sentido ningún Estado del mundo una vez que ha adherido a un tratado internacional en materia de derechos, puede bajo ningún tipo de motivación sustraerse al obligatorio cumplimiento en la aplicación del derecho internacional. Por tal motivo todos los Estados están obligados a tomar como fuente el derecho internacional la carta universal de los derechos humanos en la definición del derecho interno. "Desde 1949, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), reconoció la existencia de "consideraciones elementales de humanidad" que debían ser respetadas tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra. En 1970, la Corte reconoció que, en el derecho internacional, existen "obligaciones de un Estado frente a la comunidad internacional en su conjunto" que pueden derivarse, entre otros, de "la prohibición...del genocidio, así como de los principios y reglas relativos a los derechos básicos de la persona humana" algunos de los cuales "han ingresado al cuerpo del derecho general" (OACNUDH, 2001: 22).

³ El derecho internacional consuetudinario se genera primordialmente, a partir de una práctica general y constante de los Estados, que es seguida por estos en virtud de un sentimiento de obligatoriedad legal. En general, las normas del derecho internacional consuetudinario son obligatorias para todos los Estados. Existe sin embargo, una única excepción a esta norma, que no es invocada con mucha frecuencia: el Estado que persistentemente y públicamente objete una práctica antes de que esta se cristalice en derecho, no será obligado por ella. Adicionalmente, existe la posibilidad que el derecho consuetudinario regional establezca estándares más estrictos.

El derecho internacional de los tratados incluye además, el Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos y sus dos protocolos facultativos, el pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos del niño. (OACNUDH, 2001: 22 - 23)

La normatividad del derecho internacional también incluye la fuentes específicas de derecho regional que incluyen la declaración americana de los derechos y deberes del hombre (Declaración Americana), la Convención americana sobre derechos humanos (Convención Americana), el protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", la Carta africana sobre derechos humanos de los pueblos (Carta de Banjul), el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Convenio europeo) y sus protocolos, y la Carta social europea. (OACNUDH, 2001: 23)

Dentro de los tratados del derecho internacional también se incluye el derecho internacional humanitario, que es considerado como "aquella rama del derecho internacional que regula la conducción de las hostilidades y busca proteger a las víctimas de los conflictos armados. Además de las leyes consuetudinarias de la guerra contenidas entre otras, en el Reglamento de La Haya de 1907, las principales fuentes del derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949, así como los protocolos adicionales I (Protocolo I) y II (Protocolo II) de 1977.⁴ Los Convenios de Ginebra son los tratados multilaterales de mayor ratificación en el mundo. "El derecho de Ginebra y sus principios generales hacen parte del derecho consuetudinario. Tanto la adhesión universal a los convenios de Ginebra (166 de los 171 Estados)

⁴ El comité Internacional de la Cruz Roja entiende por derecho internacional humanitario: las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, destinadas específicamente a solucionar los problemas humanitarios planteados directamente por los conflictos armados, internacionales o internos, normas que restringen, por razones humanitarias el derecho de las partes en conflicto a utilizar métodos y

como el respeto absoluto a este tipo de consideraciones elementales de humanidad, para tiempo de paz y para tiempo guerra, han elevado esta tradición normativa a la categoría de derecho internacional general, lo que afirma el carácter consuetudinario del derecho internacional humanitario". (Valencia, 1992)

Aunque la delegación colombiana firmo el acta final de los convenios de Ginebra de 1949, su vigencia sólo se produjo trece años después cuando fueron aprobados mediante la ley 5ª de 1960, entrando en vigor desde el 8 de mayo de 1962. No obstante, cuando se adoptaron a nivel internacional los protocolos adicionales de 1977, Colombia mantuvo durante muchos años una posición intransigente de no adhesión a los protocolos adicionales, ni mucho menos los incorporó prontamente al derecho interno; particularmente esta posición se mantuvo durante mucho años más frente al protocolo adicional II de 1977, aduciendo según (Valencia, 1992), tres argumentos para no ratificar el protocolo II: la indeterminación sobre a quién corresponde calificar las condiciones establecidas en el artículo primero, el temor que esta disposición le concediera estatus de beligerancia a la guerrilla y la intromisión de organismos internacionales en el restablecimiento del orden público interno". (Valencia, 1992: 64)

Hay que precisar que a pesar de la negativa de los sucesivos gobiernos colombianos para ratificar los protocolos adicionales, Colombia estaba obligada como signatario de los cuatro Convenios de Ginebra a aplicar el artículo 3º común a dichos Convenios. Esta disposición, como ya se mencionó, es la única de los convenios que establece un mínimo de trato humanitario en conflictos armados no internacionales, en la medida que distingue entre combatientes y no combatientes, y le otorga al comité internacional de la Cruz Roja (CICR) un derecho de iniciativa humanitaria permitiendo a la organización internacional "ofrecer sus servicios a las partes en conflicto". Colombia aprobó en septiembre de 1991 el protocolo

medios de guerra de su elección, o normas que protegen a las personas y a los bienes que son o pueden ser afectados por el conflicto. Separata de la revista internacional de la Cruz Roja, Ginebra, marzo- abril de 1981, p. 1. Una de las materias más importantes del protocolo I es la protección y el respeto de la población civil y de los bienes civiles. La norma fundamental es que las partes en conflicto deben distinguir en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares, porque las hostilidades únicamente puede dirigirse contra combatientes y objetivos militares; el protocolo II se refiere a la protección y el trato humanitario a los combatientes.

l y mantuvo su reiterada indiferencia frente a la aprobación y ratificación del protocolo II. Finalmente, hubo que esperar alrededor de diecisiete años hasta el 17 de marzo de 1994, para que las Fuerzas Militares, por intermedio de su ministro de Defensa y del comandante general de las fuerzas militares, juzgaran conveniente que se sometiera a consideración del Congreso de la República el Protocolo II. (Valencia, 1992: 50-51)

Aunque resulte para algunos sectores de la sociedad una extraña paradoja aplicar el derecho de Ginebra y el derecho internacional humanitario al conflicto armado interno en nuestro país, significa nada más ni nada menos que buscar la "humanización de la guerra", limitando su desarrollo a las partes combatientes implicadas en la confrontación; ello supone que se debe hacer un esfuerzo por proteger y excluir a la población civil, proteger y dar un tratamiento humanitario a los combatientes puestos fuera de combate y facilitar la acción de los organismos internacionales para el desarrollo de las acciones humanitarias. Colombia finalmente ratificó tardíamente en el gobierno de Ernesto Samper el protocolo adicional II, y en el gobierno de Andrés Pastrana ratificó el acuerdo de la corte penal internacional con reservas; la negativa del gobierno de Uribe de no reconocer la existencia de un conflicto armado interno, conlleva implícitamente un desconocimiento y un desprecio tácito por el derecho internacional humanitario, puesto que si no existe un conflicto armado interno, no tendría ningún sentido aplicar el contenido de los protocolos adicionales.

Sin embargo, es evidente que para el caso colombiano independientemente que se acepte o no la existencia del conflicto armado interno, el desplazamiento forzoso constituye una de sus más claras expresiones, ya que los diversos actores de la confrontación han convertido a la población civil en blanco de sus estrategias y tácticas militares; por lo tanto es una obligación del Estado, de la sociedad y de los actores armados distinguir en todo momento entre población civil y combatientes, procurando la concreción de acuerdos humanitarios con el fin de ahorrarle sufrimientos inhumanos a la población civil.

¿Refugiados o desplazados forzosos?

La comisión de derechos humanos de la ONU en su quincuagésima primera sesión, y mediante la resolución 57 del 3 de marzo de 1995 sobre desplazados forzosos, señaló explícitamente la necesidad de avanzar en la revisión, compilación y análisis de las reglas y normas existentes. En ese sentido se señala que "sí bien el presente informe debe agudizar la conciencia sobre la problemática legal afrontada por los desplazados forzosos, las conclusiones mostraran que aún existe la necesidad de avanzar más y de elaborar un instrumento internacional idóneo: el derecho internacional actual, tal como se aplica a los desplazados forzosos, consiste en una red muy compleja de normas, que tienen su origen en varias fuentes jurídicas, lo que dificulta su aplicación a situaciones específicas de desplazamiento forzoso, a menos que se formule de nuevo en forma concisa". (OACNUDH, 2001: 17)

En la normatividad internacional el desplazamiento forzoso se define como: "personas o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y en su propio país...Aún cuando los desplazados se ven forzados con frecuencia a abandonar sus hogares por las mismas razones que los refugiados, el hecho que permanezcan dentro del territorio nacional significa que no pueden acceder al calificativo de "refugiados" auténticos con derecho al régimen de protección especial otorgado a los refugiados por el derecho internacional. Más aún, su presencia dentro del territorio nacional implica que su propio gobierno tiene las responsabilidades primordiales de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia". (OACNUDH, 2001:19)

Algunos autores en nuestro medio preocupados por la dimensión de la crisis humanitaria asimilan los desplazados forzosos a la condición de refugiados, es claro que la normatividad internacional no asimila los dos términos, ya que la condición de refugiado se adquiere cuando una persona o un grupo de personas cruza una frontera internacionalmente reconocida con la finalidad de obtener protección. "El derecho de los

refugiados establece las normas para determinar la condición jurídica y el trato de los refugiados en los países anfitriones. No se aplica en forma directa a los desplazados forzosos porque, a diferencia de los refugiados, los desplazados forzosos no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida. El artículo 1º. de la Convención sobre el estatuto de los refugiados y el Protocolo del estatuto de los refugiados definen un refugiado como “cualquiera que tenga fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”. (OACNUDH, 2001:19 26)

Sin embargo, en las condiciones colombianas no sólo se tiene desplazados forzosos internos por el conflicto armado, sino también refugiados, es decir, compatriotas que han cruzado una frontera internacional en su condición de perseguidos políticos solicitando asilo. “En 1999 alrededor de 11.700 colombianos buscaron refugio y protección en territorio fronterizo de países vecinos (Panamá, Venezuela y Ecuador) consolidando una tendencia creciente de internacionalización de la crisis humanitaria que vive el país como consecuencia de la guerra irregular” (CODHES, 2000). En los siguientes dos años (2000 y 2001) “alrededor de 37 mil compatriotas se vieron obligados a cruzar las fronteras con países como Ecuador, Venezuela y Panamá, en busca de protección ante las amenazas contra sus vidas. Según los registros oficiales de las autoridades de estos países, alrededor de 6 mil ciudadanos presentaron su solicitud de refugio, y aproximadamente 1800 fueron aceptadas, en su mayoría en Ecuador, ya que hay dificultades para estudiar los casos que se presentan en Venezuela y hay normas restrictivas del derecho de refugio en Panamá. Es decir, que sólo diez de cada cien colombianos o colombianas que cruzan las fronteras en busca de refugio y de protección presentan solicitud oficial a los gobiernos de los países vecinos, y de estos diez, sólo cinco obtiene el estatus de refugiado” (Rojas, 2003:44 45).

En la última década no sólo se ha venido incrementado el desplazamiento

forzoso, sino también el fenómeno de los refugiados, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) entre enero del 2000 y diciembre del 2004, un total de 104.407 colombianos solicitaron asilo político en el exterior. (El Tiempo, junio 20, 2005)

Normatividad nacional sobre el desplazamiento forzado

Después de muchos años de existencia real del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia durante un largo período del siglo XX, tan sólo se vino a reconocer éste problema como un fenómeno social y político muy recientemente, a pesar que el fenómeno del desplazamiento forzado era evidente como lo señaló claramente el informe de la Comisión Episcopal Colombiana desde 1985.

La ley 387 de 1997 define el desplazado de la siguiente manera: “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” (OACNUDH, 2001: 299-318). La ley además, estipula que el gobierno debe definir y establecer la condición de desplazado.

Sí se compara esta conceptualización del desplazamiento forzado con la conceptualización de la normatividad internacional sobre dicho fenómeno, se puede notar que coinciden en subrayar que el desplazamiento se puede producir por la existencia de un conflicto armado interno, violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y por la violencia social generalizada; además, incorpora las tensiones y disturbios interiores como un elemento nuevo, pero se excluye en la normatividad nacional las catástrofes naturales como razón

de desplazamiento que sí está incorporado en la normatividad internacional.

La Ley 387 de 1997 fue complementada tres años después por el decreto N°. 2569 de diciembre 12 de 2000, el cual reglamentó de manera parcial la ley anterior y dictó otras disposiciones; además, hay que tener en cuenta las jurisprudencias nacionales que se produjeron posteriormente por la corte constitucional, expresada en la sentencia N°. SU-1150-2000, sentencia N°. T-1635-2000 y la sentencia N°. T-327-01 y las múltiples recomendaciones formuladas por organismos internacionales.

Antecedentes y contexto del desplazamiento forzado en Colombia

El antecedente más remoto del desplazamiento forzado en Colombia hay que situarlo en el desarrollo de las innumerables guerras civiles que se produjeron durante todo el siglo XIX, período del cual no existen estudios que muestren su dimensión y sus consecuencias. Sin embargo, es de suponer que en el desarrollo de esas guerras civiles la población civil fue víctima, y ello en cierta forma explica el por qué del esfuerzo por aplicar el derecho de gentes al desarrollo de la guerra;⁵ así finalmente, los vencedores terminarían imponiéndole a los vencidos por la fuerza un tipo de de Estado y de sociedad.

A pesar de la inexistencia durante el siglo XIX de una normatividad internacional en materia de desplazamiento forzado, hay que reconocer el esfuerzo realizado por los delegatarios que asistieron al congreso constituyente de 1863, evento en el cual se reconoció el derecho de gentes. "Cuando la constitución política colombiana adoptó el derecho de gentes tal distinción no existía. Sin embargo, la concepción de nuestros delegatarios del siglo XIX da pie para sostener que buscaban adoptar el

⁵ Es necesario destacar que aunque no existía una normatividad nacional durante el siglo XIX sobre el derecho de gentes, si hay antecedentes históricos que muestran la preocupación durante éste siglo por aplicar el derecho de gentes en el desarrollo de la innumerables guerras civiles. Existen claros ejemplos como: el pacto de Chinchiná, la Esponsión de Manizales, el armisticio de Chaguani, el artículo 91 de la Constitución de 1863, el artículo 121 de la Constitución de 1886, el artículo 33 del acto legislativo 3 de 1910 y el artículo 42 del acto Legislativo 1 de 1968.

derecho de los conflictos armados en sus dos vertientes. La inclusión del derecho de gentes en el orden constitucional surge de nuestras guerras civiles e introduce tanto la racionalidad del derecho humanitario propiamente dicho como la del derecho de la guerra.

El artículo 91 de la constitución política de Rionegro introduce el derecho de gentes como marco jurídico eficaz para solucionar los conflictos armados internos en ausencia de un Estado central incapaz de controlar el monopolio de la fuerza. Poner término a la guerra por medio de tratados entre beligerantes será un asunto regulado con posterioridad por el derecho de la Haya, y respetar las prácticas humanitarias corresponderá a los principios del derecho de Ginebra" (Valencia, 1999: 144 145).

El fenómeno de desplazamiento forzado que vive actualmente Colombia tiene su antecedente histórico más inmediato en el siglo XX. Por eso se puede afirmar que éste fenómeno no es un acontecimiento nuevo en la historia nacional, Colombia no ha podido jamás sanear los efectos de otra experiencia masiva de desplazamiento forzado, como fue la ocurrida durante la llamada "Guerra Civil Interpartidista" que se produjo de 1936 a 1957, la cual fue denominada eufemísticamente como la "Violencia" por parte de algunos historiadores y sociólogos. El desplazamiento forzado de la población a los centros urbanos engrosó los cinturones de miseria, generando una compleja problemática social, que sin embargo, no recibió la atención adecuada por parte del Estado colombiano, formulando una política pública social que enfrentara el desplazamiento masivo de la población; ésta que lo había perdido todo de manera abrupta, incluso, hasta sus propias raíces de inserción social quedó completamente desprotegida. La imposibilidad de realizar sus proyectos de vida y de una movilidad social real, la convertirían en el transcurso del tiempo en la base social sobre la cual se potenció el fenómeno del narcotráfico en la década de los setenta.

Estimativos bastantes conservadores calculan que el desplazamiento masivo producido durante este período sobrepasó la cifra de 2.000.000 de colombianos,⁶ nunca se sabrá exactamente su magnitud; sin embargo,

⁶ En su libro *Violencia, Conflicto y política en Colombia*, publicado por el Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá, 1978, Paul Oquist estima que durante la época de la violencia fueron forzados a desplazarse 2.003.600 personas.

hay un hecho empírico evidente que debe ser destacado, la población urbana aumentó al tiempo que disminuyó la población rural. La magnitud del fenómeno durante ese período no pudo ser estimada de manera precisa, pues se carecía de instrumentos de registro y de sistemas de información adecuados; así como también se carecía de normas, doctrinas y jurisprudencia nacional sobre el problema del desplazamiento forzado.

La dictadura militar de Rojas Pinilla y los sucesivos gobiernos del frente nacional convirtieron en letra muerta los principios humanitarios consagrados en los Convenios de Ginebra, en la medida que estos principios fueron incorporados tardíamente en el ordenamiento interno en el año de 1962. Nada realmente importante en términos de la formulación de una política pública social se hizo durante ese período, y nada tampoco se hizo por aplicar estos principios y las prácticas humanitarias en el desarrollo de esta guerra civil, lo cual le hubiera ahorrado al país muchas víctimas y en cierta medida hubiera podido sino eliminar al menos reducir los horrores de ese oscuro capítulo genocida de la confrontación fratricida interpartidista.

Terminado el frente nacional el desplazamiento forzado resurge en la década de los ochenta con inusitada fuerza y se incrementó de manera dramática a partir de la década de los 90, en la medida en que el conflicto armado interno se ha iba escalando y degradando por parte de los actores armados de la confrontación, que en su lucha por el control socio-territorial convirtieron a la población civil en objetivo político o militar, para lograr desequilibrios desde el punto vista estratégico y táctico en el desarrollo de la guerra.

Pero igual que en el período anterior la magnitud del fenómeno no ha podido ser estimada en su real dimensión por parte del Estado colombiano, esta indiferencia estatal se manifiesta en el siguiente hecho, el primer informe sobre el fenómeno del desplazamiento es producido en 1994 por la Conferencia Episcopal Colombiana, sin que hasta esa fecha el gobierno hubiera producido un informe oficial.

La corte constitucional señaló con mucha razón "que no existía unanimidad acerca del número de desplazados en el país. La misma

condición de los desplazados dificulta en gran medida la elaboración de las estadísticas confiables, dado el temor de muchos de ellos de ser ubicados nuevamente por las personas que los indujeron con violencia a abandonar sus domicilios. Sin embargo, si bien no existe certeza definitiva acerca de estos datos, lo cierto es que todas las cifras dan cuenta que el desplazamiento forzado constituye actualmente una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro durante las próximas décadas.

Hasta el año de 1995 se hablaba de un número de desplazados internos que oscilaba entre 150.000 y 300.000 colombianos. Sin embargo, solamente hasta el año de 1994 se realizó una investigación de amplio alcance, dirigida a establecer la magnitud del problema en el país. Se trata del estudio publicado por la Conferencia Episcopal Colombiana sobre "Derechos Humanos y desplazamiento interno en Colombia", que cubrió el fenómeno del desplazamiento interno en el país entre los años de 1985 y 1994, y en el cual se llegó a las siguientes conclusiones:

Según los resultados de las encuestas, en Colombia existen entre 544.801 y 627.720 personas desplazadas por razones violentas en los últimos diez años. El número promedio de desplazados es de 586.281 personas que integran 108.301 hogares.

Estas cifras permiten afirmar que el desplazamiento forzoso causado por violencia es un problema sociodemográfico relevante en el contexto de la situación nacional, toda vez, que representa aproximadamente el 2 por ciento del total de la población. Es decir, que uno de cada 60 colombianos fue obligado a migrar por factores violentos en los últimos diez años". (Corte Constitucional, Sentencia SU-1150-2000)

Las cifras proporcionadas de la década 1992-2002 difieren notablemente, para la Red de solidaridad social los desplazados son 2.000.000, para la organización no gubernamental CODHES los desplazados son 2.700.000; la mitad de los 804.706 desplazados registrados por la red, lo fue en el año 2.000 y 2.001; de 139 municipios afectados por el desplazamiento en 1.999 se pasó a 967 municipios en el 2.002 cubriendo casi todo el territorio nacional; el índice de retorno que fue del 37% en el 2.000 paso al 11% en el 2001, disminuyendo en un 70%. (ACNUR, El Tiempo, octubre

19 de 2002)

“Si se observa el desplazamiento desde una perspectiva territorial, se encuentra una expansión del fenómeno, pues en el año 2000, 480 municipios fueron afectados por eventos de desplazamiento; en el año 2000, 819; y en el primer semestre de 2002, 887 fueron afectados por la expulsión de personas o por la llegada de población desplazada. Durante el total de este período, el 87% del territorio nacional ha sufrido los efectos del desplazamiento.

Es evidente, entonces, una expansión geográfica del fenómeno, aunque no todos los municipios son afectados de la misma manera. Así, por ejemplo, se encuentra que la dinámica de la expulsión y recepción del 75% de la población desplazada está concentrada en 122 municipios. En términos regionales se identifican 20 micro regiones críticas desde donde huye el 68% de la población desplazada. Las principales de éstas son: la Sierra Nevada de Santa Marta que expulsó el 10.5%, el oriente antioqueño, que expulsó el 9.4%; los Montes de María, que expulsó el 8%; el Urabá ampliado, que expulsó el 5.6%; y el centro del Chocó, que expulsó el 4.6%.

En cuanto a los eventos de retorno, en el período 2000-2002, un total de 71.056 personas regresó a sus lugares de origen. Es evidente una dramática tendencia decreciente en el retorno, que pasó de un índice del 37% en el año 2000 al de 11% en el 2001 y a sólo el 2% en el primer semestre del 2002. La imposibilidad de retorno genera una altísima demanda de los recursos disponibles para la reubicación en nuevos asentamientos, generalmente en las grandes ciudades, en donde los costos de atención y de reinserción social son extremadamente altos” (Luna, Hissong, 2003: 234-235). Los últimos datos proporcionados por CODHES estiman que el número de desplazados se ha incrementado en los últimos tres años (2002-2005) a tres millones, sin embargo, estos estimativos difieren de las cifras oficiales dadas por la Red de solidaridad social que estima que el fenómeno se ha reducido a 1.500.000 desplazados.

Como se puede notar el desplazamiento forzado asume diferentes modalidades y afecta cada vez más a distintos grupos sociales a lo largo ancho de la geografía nacional. Los primeros grupos sociales afectados

fueron campesinos y colonos, luego incluyó indígenas y afrodescendientes y ahora, a funcionarios públicos y pobladores urbanos. “Al desplazamiento tradicional y sostenido de campesinos, colonos, ganaderos, hacendados y líderes sociales se suman ahora los desplazamientos masivos y sistemáticos de funcionarios públicos, que incluyen alcaldes, concejales, diputados, jueces, maestros y trabajadores de la salud, así como periodistas, trabajadores del sector energético y sindicalistas del sector público y privado, y líderes de las iglesias.

Otros sectores de la sociedad colombiana especialmente afectados por el conflicto armado y el desplazamiento son los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, sometidos a una verdadera diáspora como consecuencia de las dinámicas expansionistas de carácter estratégico y de la disputa de territorios por parte de los contendores armados. También se advierte un crecimiento importante de desplazamiento intraurbano e interurbano, que da cuenta de situaciones de amenazas y persecuciones de actores armados que consolidan el control de comunas y barrios en diversas ciudades del país.

Así mismo, es relevante en este último período el crecimiento de las zonas de confinamiento, una modalidad asociada al desplazamiento forzado que implica el sometimiento de poblaciones a cualquiera de las partes enfrentadas, las cuales, antes que proteger, restringen los derechos de libre circulación, bloquean el ingreso de alimentos y convierten a los pobladores en rehenes o escudos, según sus dinámicas de guerra” (Rojas, 2003).

Dada la intensidad, la magnitud, las tipologías y las modalidades que ha adquirido el fenómeno del desplazamiento forzado y su carácter masivo en la última década, el desplazamiento tiene que ser definido como un problema político y social, cuyas consecuencias serán imprevisibles en el futuro sino se le asume como lo que es: un drama humanitario nacional. “La magnitud del problema del desplazamiento tiene repercusiones en el orden social y económico del país; sus efectos sobre la población y las regiones que lo padecen con mayor intensidad son directos. En este sentido, la sociedad colombiana debe reconocer varios hechos: la tragedia humanitaria que afronta el país; las consecuencias devastadoras del desplazamiento forzado sobre las personas; la insuficiencia que caracteriza

cualquier volumen de recursos cuando el desplazamiento se utiliza como estrategia de guerra; y la incidencia directa sobre los recursos locales y regionales, los cuales se ven afectados por la llegada, a municipios y regiones de nuevos pobladores que demandan de las autoridades bienes y servicios.

Las cifras del éxodo muestran el drama que vive el país como consecuencia del conflicto armado interno. Puesto que se trata de una estrategia que utilizan los actores armados para ganar el control de territorios estratégicos y desestabilizar las dinámicas sociales y económicas del país, el desplazamiento aumenta cada vez más. Los afectados huyen de los escenarios del conflicto hacia lugares de refugio, en especial las ciudades capitales". (Luna, Hissong, 2003:231-232)

Es por lo tanto conveniente destacar algunas de las características más notorias del desplazamiento forzado con la finalidad de facilitar su comprensión:

- El desplazado es arrancado de los puntos de referencia de su identidad personal y colectiva, inclusive de aquellos rasgos que marcan su memoria. Es un desarraigado de su territorio. La pérdida de su "residencia", no es solo la pérdida de sus propiedades, es la pérdida de toda la trama social en la cual se ha nacido y en la cual se ha organizado un espacio particular en el mundo.
- Los desplazados colombianos viven la experiencia de la triple pérdida: pérdida de la inserción social, del significado de la experiencia y de los derechos.
- El desplazado no tiene ley porque en las zonas rurales y urbanas de donde son expulsados no son sujetos de derechos, la mayoría de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales le han sido negados y les continúan siendo negados de manera inhumana.
- La tragedia del desplazamiento consiste en que la expulsión no se origina en una oposición explícita al régimen, sino en su pertenencia a categorías negativas; se trata simplemente que nacieron en una mala categoría de raza o de clase o en un determinado territorio.

- En nuestro medio el desplazado es un paria, que vive el exilio dentro de su propio país, pero además, es un “sospechoso” que puede estar ligado a cualquier actor armado y por esa razón, ni en los centros urbanos encuentra seguridad, es un paria que va de pueblo en pueblo de ciudad en ciudad.
- Lo que les queda en común a los desplazados es el miedo y las imágenes de terror que los desplazados transportan con ellos. Un miedo y un terror que, aún cuando se ubiquen en otro territorio, no los abandona porque han vivido un stress traumático que puede dejar profundos efectos psicosociales en quienes lo han vivido (Pecaut, 2001).

Pero como lo recuerda Pecaut refiriéndose al desplazamiento producido durante la llamada “Violencia”, “las clases populares fueron las únicas enjuiciadas; hubo unanimidad entre las élites socio-políticas para acusarlas por su falta de educación y su barbarie. Así, las víctimas tuvieron que asumir toda la responsabilidad por la tragedia que habían vivido, no pudieron insertar su experiencia personal en una narración colectiva que hiciera acceder a la violencia al status de drama colectivo y socialmente reconocido.

En semejantes condiciones la memoria no puede sino tomar caminos más problemáticos. Para muchos se trata del recuerdo de una humillación que no ha encontrado hasta ahora ninguna expiación política. En estas condiciones la violencia se mantiene como una representación social individual que explica toda la humillación sufrida” (Pecaut, 2001: 257). Colombia no ha podido jamás formular una verdadera política de verdad, justicia y reparación, la actual ley de justicia y paz expedida recientemente por el Congreso y sancionada por el gobierno de Uribe, es considerada por la mayoría de organizaciones defensoras de derechos humanos como una ley más de impunidad.

Es claro, que mientras se mantenga la intensidad y la dinámica del actual conflicto armado interno y sobre todo del escalamiento de la guerra, el desplazamiento no cesará; sus causas y consecuencias económicas, políticas, sociales tenderán a mayores niveles de complejidad, y particularmente su dimensión psicosocial tendrá un efecto negativo en la salud mental de la población; “el desplazamiento produce en estas

personas efectos psicosociales que ocasionan alteraciones tanto en su esfera afectiva y emocional como en sus relaciones sociales. Tales efectos se manifiestan en situaciones de desprotección y abandono, especialmente en los casos en que los padres o los tutores del menor han muerto en el conflicto armado” (Luna, 2003: 233).

El contradictorio proceso de formulación de una política pública social integral frente al desplazamiento forzado

En la teoría política se plantea que en todo proceso de la política pública, es necesario distinguir el momento de la formación de la política, de la formulación y diseño de la política pública. Esta distinción teórica es importante en cuanto permite establecer un rastreo sobre cómo se puede originar e ir construyendo una política pública social específica frente a una determinada problemática social, como puede ser para el caso colombiano el problema del desplazamiento forzado. Es desde esta perspectiva que es importante examinar sus orígenes, el papel que juegan los diversos actores sociales, políticos, académicos y la misma población afectada los cuales de una u otra manera contribuyen a su formación, hasta lograr su inclusión definitiva en una agenda gubernamental nacional, y que el problema o problemas sea considerado como un asunto público.

Es evidente, que en Colombia la preocupación sobre el fenómeno del desplazamiento forzado no proviene inicialmente de una acción deliberada del gobierno o del Estado; su formación comienza a generarse a partir de investigaciones o estudios realizados por diversas instituciones y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organismos internacionales de derechos humanos adscritos a la ONU y la OEA, centros de investigación, algunos centros académicos universitarios, movimientos sociales y la propia población desplazada, los cuales finalmente, logran de alguna manera influir para que éste problema social y político, se convierta en motivo de preocupación y se incluya por primera vez en la agenda gubernamental.

No obstante, es importante anotar que los partidos y movimientos políticos que se supone deberían ser mediadores o servir de vehículos

entre la sociedad y el Estado, promoviendo la inclusión de problemas que afectan a la sociedad como es el fenómeno del desplazamiento forzado, no ha sido para estos sectores motivo de mayor preocupación. Para estas organizaciones éste tema no ha sido un problema prioritario en sus agendas, ni ha ocupado un lugar relevante en la discusión pública; en cierta forma han sido testigos mudos de excepción frente a un problema social y político que amenaza con deshacer la nación, en un país donde históricamente la nación ha permanecido siempre incompleta.

La inclusión del desplazamiento forzado en la agenda gubernamental nacional

La indiferencia del Estado Colombiano frente al desplazamiento forzado, se manifiesta en que este problema no constituye para el Estado un asunto prioritario y mucho menos un problema de naturaleza pública durante la mayor parte del siglo XX; la reaparición de éste fenómeno a partir de la década de los ochenta, tampoco permitió que se incluyera prontamente como un tema de primer orden en una agenda gubernamental nacional. Sí bien Colombia adhirió a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y suscribió las actas de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, los cuales fueron aprobados en 1962 incorporándolos a partir de esa fecha en el derecho interno; es claro que esos compromisos obligaban al Estado colombiano a garantizar la protección y la atención de la población desplazada, a pesar de su reiterada indiferencia por la no ratificación de los protocolos adicionales de 1977.

Sin embargo, la preocupación por incorporar el problema del desplazamiento forzado como política gubernamental, se expresa tardíamente catorce años después, cuando en el gobierno de Samper se mencionó por primera vez el problema del desplazamiento forzado; mientras tanto la población desplazada recorrió la geografía nacional buscando la protección de sus vidas, sin recibir atención y protección por parte de los gobiernos de turno y mucho menos por parte del Estado.

El primer estudio elaborado en Colombia sobre el desplazamiento forzado, fue realizado durante el período comprendido entre 1985 y 1994, por la Conferencia Episcopal Colombiana, parte de esta información fue recogida

por la misión del Consejo Internacional de Agencias voluntarias ICVA- y posteriormente esta investigación fue publicada en la Revista Javeriana N° 612 en marzo de 1995. Sin embargo, se debe destacar que para la época diversos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, ya habían realizado diversos pronunciamientos sobre la gravedad y las implicaciones de este problema, como una clara violación no sólo de los derechos humanos, sino también del derecho internacional humanitario.

Estos hechos sin duda incidieron finalmente para que en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), se produjera el primer documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995, que estableció el programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia y creó la consejería presidencial para la atención del desplazamiento. A partir de este documento el Estado colombiano comenzó a enfrentar el desafío de construir una política de prevención del desplazamiento y de protección y atención a la población desplazada por la violencia; hay que señalar sin embargo, que el proceso de formulación de la política no ha tenido un carácter permanente de desarrollo, es decir, no ha sido un proceso continuo y sistemático, sino que ha estado signado por avances y retrocesos. En términos generales no ha logrado convocar la participación de todos los actores políticos, sociales y académicos interesados en el problema, ni en particular, ha logrado generar mecanismos reales de participación de la población desplazada.

El mencionado documento CONPES 2804 realiza primero una descripción del problema, para lo cual remite a los datos arrojados por la Conferencia Episcopal Colombiana. Luego, define cuál será la población objetivo de la política de atención a los desplazados internos. Para ello utiliza, como lo han hecho los documentos posteriores, la definición de desplazado interno creada por la Consulta Permanente para el Desplazamiento en las Américas. A continuación, define los objetivos del programa y determina las estrategias y actividades del mismo". (OACNUDH, 2001:361- 362)

Posteriormente, el esfuerzo por dotar al gobierno de un cuerpo normativo para hacer frente al problema del desplazamiento forzado, se expresa en la elaboración y presentación de tres proyectos de ley los cuales fueron sometidos a debate en la cámara de representantes durante los años

1995 1996. La cámara finalmente aprobó el 18 de junio de 1996 una síntesis de los tres proyectos, el cual fue remitido y sometido a discusión y aprobación del senado, luego un año después fue expedido como la Ley 387 de julio 18 de 1997, por esta ley se adoptaron 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, la misma ley estipulaba que la condición de desplazado debía ser reglamentado. Esta situación reflejaba claramente que a pesar del drama humanitario existente en el país, este problema no era un asunto público en sentido estricto no sólo para los diferentes gobiernos, sino también para los diversos sectores sociales y políticos.; el decreto reglamentario de la ley 387 tardó tres años en ser expedido.

Resulta curioso por decir lo menos, que primero se intentara establecer un programa por vía ejecutiva, sin un adecuado estudio y diagnóstico de la situación que permitiera definir el problema social y político de manera precisa, y posteriormente se formulará una orientación normativa en la llamada ley 387. Por supuesto, quedaba otro problema por resolver reglamentar la ley, lo cual finalmente se produjo tres años después mediante el decreto 2562 de diciembre 12 de 2000, estableciendo parcialmente una reglamentación del fenómeno del desplazamiento sobre los siguientes temas: funciones de la Red de solidaridad social, condición de desplazado, registro único de la población desplazada, efectos de la declaración de inscripción, Red nacional de información para la atención a la población desplazada por la violencia, atención humanitaria de emergencia, estabilización económica y la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia. Sin embargo, el decreto reglamentario de la ley 387 dejó por fuera de la reglamentación la responsabilidad del Estado en la prevención y protección del desplazamiento.

Sin haber expedido aún el decreto reglamentario de la ley 387, el CONPES produjo el documento 3057 de noviembre de 1999, en el cual se propuso el plan de acción para la prevención del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada; este fue en algún sentido el primer documento de política que el gobierno de Pastrana (1998-2002), formuló

con la finalidad de enfrentar la gravedad del fenómeno. "En términos generales, desde la perspectiva de la protección y la restitución de los derechos vulnerados, el gobierno pretendió poner en marcha una política de atención que reconociera la vulnerabilidad específica de la población desplazada por la violencia. Al mismo tiempo, se esperaba que dicha política fuera aplicada por las entidades gubernamentales existentes con miras a lograr eficiencia y efectividad en el uso de recursos destinados a la inversión social". (Luna, Hissong, 2003:237)

Mediante el decreto 489 de marzo de 1999, la Red de solidaridad social reemplazó a la consejería presidencial para el desplazamiento forzado como entidad coordinadora del sistema de atención integral a la población desplazada (SNAIPD) recientemente creado. Ante la ausencia de entidades nacionales o territoriales que asumieran ciertos aspectos de la atención, la Red de solidaridad social inició el diseño y la operación de algunos componentes del plan; por esta razón, a nivel departamental y municipal las unidades territoriales de la Red de solidaridad social asumieron la coordinación de las acciones del (SNAIPD) en sus respectivos territorios. En convenio realizado con ACNUR, se conformó la unidad técnica conjunta con el fin de prestar asesoría y asistencia técnica a la Red de solidaridad social.

Se dio un paso importante al establecer un sistema nacional de atención integral a la población desplazada, ya que este se diseñó con el propósito de avanzar hacia una política de Estado que diera una respuesta integral y soluciones duraderas al problema del desplazamiento. El (SNAIPD) se planteó como un modelo que permitiera articular las dimensiones sectoriales de la política y, su vez, articular éstas con los niveles nacional y territorial en una misma estructura sistémica.

La atención eficaz del Estado a la población desplazada requiere necesariamente de un sistema en el cual las entidades que lo conforman conozcan y cumplan, de manera descentralizada, coordinada y participativa sus responsabilidades específicas. En esa dirección se considera que la administración anterior dio pasos importantes hacia la activación y la consolidación del sistema nacional de atención integral a la población desplazada (Luna, Hissong, 2003:238- 239).

Mediante el decreto 489 de marzo de 1999, la Red de solidaridad social reemplazó a la consejería presidencial para el desplazamiento forzado como entidad coordinadora del sistema de atención integral a la población desplazada (SNAIPD) recientemente creado. Ante la ausencia de entidades nacionales o territoriales que asumieran ciertos aspectos de la atención, la Red de solidaridad social inició el diseño y la operación de algunos componentes del plan; por esta razón, a nivel departamental y municipal las unidades territoriales de la Red de solidaridad social asumieron la coordinación de las acciones del (SNAIPD) en sus respectivos territorios. En convenio realizado con ACNUR, se conformó la unidad técnica conjunta con el fin de prestar asesoría y asistencia técnica a la Red de solidaridad social.

Se dio un paso importante al establecer un sistema nacional de atención integral a la población desplazada, ya que este se diseñó con el propósito de avanzar hacia una política de Estado que diera una respuesta integral y soluciones duraderas al problema del desplazamiento. El (SNAIPD) se planteó como un modelo que permitiera articular las dimensiones sectoriales de la política y, su vez, articular éstas con los niveles nacional y territorial en una misma estructura sistémica.

La atención eficaz del Estado a la población desplazada requiere necesariamente de un sistema en el cual las entidades que lo conforman conozcan y cumplan, de manera descentralizada, coordinada y participativa sus responsabilidades específicas. En esa dirección se considera que la administración anterior dio pasos importantes hacia la activación y la consolidación del sistema nacional de atención integral a la población desplazada (Luna, Hissong, 2003:238- 239).

No obstante los desarrollos normativos e institucionales la misma Corte constitucional al referirse a la respuesta que el Estado colombiano había dado a la situación de desplazamiento forzado, señaló explícitamente que hasta ese momento el Estado había venido actuando “de manera coyuntural, deficiente y dispersa” frente al problema del desplazamiento interno,⁷ tendencia que en los gobiernos siguientes tampoco logra revertirse.

⁷ “En la ley 104 de 1993, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la

Durante el gobierno de Pastrana se logró avanzar en el proceso de la reglamentación de la ley 387 con la expedición de diferentes decretos que abordaron los temas y las responsabilidades sectoriales. Los decretos expedidos desarrollaron las modalidades y el acceso a la educación, vivienda y tierras. Mediante acuerdo administrativo del consejo nacional de seguridad social y salud, se logró establecer un procedimiento para la atención en salud a todas las personas incluidas en el registro único de población desplazada. Sin embargo, algunos aspectos de esta ley, en particular los relativos a la prevención y la protección antes, durante y después del desplazamiento tuvieron un escaso desarrollo reglamentario (Luna, Hissong, 2003:239-240); tampoco el gobierno actual de Uribe ha hecho nada significativo en esta importante materia.

Una excepción la constituye el decreto 2007 de 2001. Esta norma establece el reconocimiento y la protección de los derechos patrimoniales de la población rural a través del congelamiento de bienes patrimoniales, bien sea en forma preventiva o posterior al desplazamiento; la estabilización transitoria de la población desplazada a través de la implementación de predios de paso; programa y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras; y la estabilización definitiva por medio de la reubicación rural, como estrategia de consolidación socioeconómica, a través de la permuta de inmuebles bajo la medida de la unidad agrícola familiar (UAF). Es importante recordar que esta medida protege no sólo el derecho de propiedad, sino también todas las formas de tenencia precaria, como la posesión, la mera tenencia y la ocupación de baldíos (Luna, Hissong, 2003:240).

El documento CONPES 3155 de 2002, establece la política de fronteras: La Red de solidaridad social se debe encargar de la atención a la población que es desplazada desde y hacia las zonas de frontera; además, es responsabilidad del Red de solidaridad social y de la Cancillería impulsar un acuerdo de cooperación con el gobierno de Venezuela. Adelantada en

eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", se contemplaron distintos instrumentos de atención a las víctimas de los atentados terroristas y las tomas guerrilleras, que en alguna medida beneficiaron a personas desplazadas por la violencia. Igualmente, en el plan de desarrollo del salto social se mencionó por primera vez el problema del desplazamiento forzado y algunas entidades desarrollaron actividades puntuales con respecto a ese tema. Sin embargo, solamente hasta el Conpes 2804 de 1995 se formuló una política coherente e integral sobre este tema y se asignaron responsabilidades institucionales específicas". Corte Constitucional, sentencia N°. SU-1150-2000.

parte la orientación normativa de allí en adelante los esfuerzos estuvieron orientados a definir mecanismos para la coordinación y gestión interinstitucional en el ámbito territorial, tratando de fortalecer los comités municipales, distritales y departamentales con el fin de garantizar la atención humanitaria inmediata. Sí bien hay un avance en la visión y la estructuración del sistema mediante la reactivación de los comités territoriales, es innegable que aún persisten grandes dificultades para que ello se traduzca en una verdadera respuesta integral (Luna, Hissong, 2003:241).

Una de las herramientas claves para el funcionamiento del (SNAIPD) y para la toma de decisiones es la Red nacional de información para la atención a la población desplazada. Esta herramienta que fue prevista en la ley 387 de 1997 para garantizar la información sobre la magnitud del desplazamiento, las características de los grupos afectados, los territorios involucrados, las causas y los presuntos autores del desplazamiento, así como para precisar el número de personas desplazadas que demandan atención del Estado colombiano. Pero la Red nacional de información no pudo entrar a funcionar de manera inmediata porque el decreto reglamentario 2562 de la ley tan sólo se produjo tres años después en diciembre 12 de 2000. Por eso tan sólo en la administración Pastrana se consolidaron a través de la Red de solidaridad social, dos subsistemas que hacen parte de la Red nacional de información: el sistema único de registro y el sistema de estimación por fuentes contrastadas.⁸

El registro de población desplazada comenzó a operar en 1995, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior. A partir del año 2000, el registro único de la población desplazada comenzó a operar de manera descentralizada en todas las oficinas del ministerio público del país y en las unidades territoriales de la Red de solidaridad social. A partir del 2001 comenzó a funcionar un comité técnico conformado por la red de

⁸ **El sistema único de registro** es la aplicación que soporta el registro único de población desplazada. La información recogida permite cuantificar en términos territoriales y poblacionales la demanda de atención al Estado colombiano. Igualmente, contiene módulos para caracterizar en términos socioeconómicos a las personas y los hogares incluidos en el registro y para facilitar la labor de seguimiento a las ayudas entregadas a cada hogar. **El sistema de estimación por fuentes contrastadas** registra información a nivel nacional, en las 35 unidades territoriales de la Red de solidaridad social, sobre los diferentes eventos de expulsión, llegada, retorno, y reubicación de población desplazada por la violencia. Luna Patricia, Balance de las políticas de atención a la población desplazada (1998-2000) en: Destierros y desarraigos, CODHES, Organización Internacional para las Migraciones, Bogotá, 2003.

solidaridad social, la unidad técnica conjunta, Codhes y la Conferencia Episcopal, a partir de julio de 2002 se incluyó formalmente al DANE (Luna, Hissong, 2003:242-243).

Finalmente, como lo plantea (Luna, 2003), las diferentes estrategias que han sido empleadas en la atención humanitaria de emergencia han permitido una ampliación significativa de la cobertura poblacional y territorial. Además, y sobre todo con el esquema de de administración delegada, ha sido posible ir más allá de los componentes establecidos en la ley 387 de 1997, para incorporar otros aspectos como la atención psicosocial, el apoyo en la obtención de documentos de identidad y el auxilio funerario.

En cuanto al restablecimiento de la población desplazada es un proceso que comienza con la atención humanitaria de emergencia y culmina cuando se han generado condiciones que permiten contar con opciones para rehacer integralmente el proyecto de vida logrando su estabilización progresiva. "Este componente de la atención exige, entonces un complejo proceso en el cual se aborda la satisfacción tanto de las necesidades materiales como de las necesidades no materiales. Estas últimas incluyen condiciones de seguridad física y social; superación de los efectos psicológicos generados por el desplazamiento en individuos familias y comunidades; fortalecimiento del sentido de pertenencia y de arraigo, y generación en la población de capacidades para organizarse y gestionar decisiones según sus intereses...Por otra parte, la puesta en marcha de procesos sostenibles de restablecimiento integral enfrenta diferentes obstáculos, dependiendo del ámbito en el cual se está trabajando. En las grandes y medianas ciudades a donde llega la mayoría de la población desplazada en busca de refugio y atención, está el problema de la dispersión física de las familias aunado a la fragmentación de la oferta institucional y a la complejidad de los procedimientos para acceder a ella. A lo anterior se suma el hecho que en el medio urbano tienden a desaparecer las redes de apoyo informales, lo cual dificulta el acceso de las familias a la información necesaria para desenvolverse en un medio extraño, complejo, extenso y, muchas veces hostil. Las distancias, los procedimientos complejos, los prejuicios de los habitantes urbanos respecto de las personas desplazadas, e incluso el lenguaje, se constituyen en barreras muchas veces insuperables que pueden conducir

a que las familias desistan de buscar apoyo institucional y encuentren solución a su situación económica en el trabajo intermitente y no formal” (Luna, Hissong, 2003:247-248).

Algunas reflexiones sobre la política gubernamental frente al desplazamiento

Haciendo la lectura de lo que ha sido este particular proceso conviene establecer desde el punto de vista conceptual que en el proceso de formulación de una política pública, es necesario tener en cuenta tanto su naturaleza como sus límites. ¿Qué es entonces una política pública? En teoría, el asunto parece fácil de resolver. Una política pública se puede definir como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Existe hoy un relativo consenso, por parte de los analistas políticos, de los planificadores sociales y de los analistas de políticas públicas en definir su naturaleza y sus límites. Sin embargo, el problema más complejo de resolver se presenta desde el punto de vista práctico y no tanto desde el punto de vista teórico (Meny, Thoenig, 1992). La mayor parte de los analistas de políticas públicas coinciden en señalar que ésta debe cumplir una serie de características para que logre constituirse en una verdadera política pública, por lo tanto debe tener:

1. ***Un contenido.*** La actividad pública se identifica bajo la forma de una relación, que moviliza recursos para generar resultados o productos. Estos productos son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción.
2. ***Un programa.*** Los actos deben articularse a una estructura permanente de referencia u orientación (contenido del programa).
3. ***Una orientación normativa.*** Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portados de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos.
4. ***Un factor de coerción.*** El acto público se impone: está habilitado en tanto que es expresión de las potestades públicas, por lo tanto, la

autoridad de la que esta investido se impone colectivamente; pero debe estar antecedido de la búsqueda de un consenso para que sea legítimo.

5. **Una competencia social.** Una política pública se define por su competencia, es decir, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de la población. (Meny, Thoening, 1999:90-91)

Aunque un determinado problema puede ser incluido en una agenda gubernamental no significa que sea definido y se asuma como un problema público prioritario. En ese sentido "no todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno" (Aguilar, 1993).

Es claro que el problema del desplazamiento forzado aunque logra incluirse en la agenda desde el gobierno Samper, no logra convertirse en un problema público de primer orden, ni logra constituirse en un asunto prioritario por cuanto era y es evidente hoy que se continua careciendo de un consenso legítimo frente al problema, no sólo por parte de los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino también por parte de la misma sociedad, que reconozcan el problema del desplazamiento como una "situación socialmente problemática",⁹ los desplazados y el desplazamiento sigue siendo en cierta forma un fenómeno invisible tanto para el Estado como por la sociedad colombiana. No basta con incluir el tema del desplazamiento en la agenda gubernamental, es necesario además definir el problema del desplazamiento en términos conceptuales y operativos como paso fundamental para la formulación y diseño de una política pública integral estatal de largo plazo.

⁹ Entiéndase por "**situaciones socialmente problemáticas**" aquellas en las cuales la sociedad de manera mayoritaria percibe un problema social como relevante y considera que el régimen político debe entrar a enfrentarlo a través de políticas públicas. Esta definición se asemeja a lo que Norberto Bobbio denomina el surgimiento de nuevos problemas políticos, denominando "problemas políticos aquellos que requieren soluciones a través de los instrumentos tradicionales de la acción política, o sea, de la acción que tiene como fin la formación de decisiones colectivas, que una vez tomadas, se convierten en vinculantes para toda la colectividad", en: Vargas, Alejo, Notas sobre el Estado y las políticas públicas, Almudena Editores, Bogotá, 1999.

Aunque se introduce el problema en la agenda gubernamental nacional, éste hecho se da de manera atípica, veamos, la naturaleza de la problemática ameritaba que el gobierno constituyera por lo menos una comisión especial que se encargara de estudiar y diagnosticar la dimensión del fenómeno, estableciendo sus causas y repercusiones políticas, sociales, económicas culturales y psicosociales para la población afectada; sí bien el CONPES recomendó establecer por vía ejecutiva el programa de atención integral para la población desplazada, decisión que fue tomada por el gobierno de entonces, este hecho en parte reflejaba la imposibilidad de construir un consenso legítimo frente al problema del desplazamiento.

Resuelto en parte el problema de la definición de la orientación normativa, se suponía que el siguiente paso en el proceso era diseñar y formular la política pública social en contra del desplazamiento, pasando por supuesto ha redefinir el programa de atención integral a la población desplazada; dándole un contenido, un programa, una competencia social, una dimensión normativa e imponiendo el acto público por la vía de la coerción. Sin embargo, el diseño y formulación de una política integral como tal nunca se llevó a cabo, y este proceso en parte quedó condicionado por las limitaciones derivadas del decreto reglamentario de la ley 387. Más que avanzar por parte de los organismos decisores gubernamentales en la formulación de una política integral de largo plazo, que tomara como eje central la prevención y la protección de la población desplazada, se obtuvo como resultado concreto la existencia de una limitada política asistencialista de atención a situaciones de emergencia humanitaria. “Los últimos dos gobiernos han aplicado políticas asistencialistas que desconocen la causalidad del desplazamiento y los derechos conculcados a las poblaciones afectadas. Hay leyes, decretos e institucionalidad, pero faltan recursos y voluntad política para una acción humanitaria de largo plazo y para desarrollar estrategias de prevención y protección” (Rojas, 2003).

Es cierto que en Colombia existe una Ley para la atención del desplazamiento forzado, pero no existe una política pública social que asuma el fenómeno integralmente; “el tema de los desplazados está, ahora sí en la agenda nacional. Pero aún así suscita embarazo. El congreso

ha aprobado una ley pero se sabe que ninguna ley, por sí sola, hace una política y el gobierno pareciera que tiene dificultad en adoptar alguna. Las autoridades locales no muestran gran afán por ocuparse del tema: además de las dificultades financieras a las que se ven enfrentadas, insisten en que los desplazados generan tensiones sociales y que una ayuda a su favor contribuye a fijarlos definitivamente en el sitio que se les ha otorgado provisionalmente. Aún las ONGs tienen dificultades en identificar los objetivos a seguir, cuando se trata ir más allá de las acciones asistenciales de primera necesidad” (Pecaut, 1998:14).

Una de las críticas más consistente que se ha formulado en torno a la llamada política pública frente al desplazamiento, esta relacionada con la no incorporación de una visión de protección de derechos en el diseño de la política pública de atención a la población desplazada. En ese sentido “el enfoque de derechos de la política debería tender a buscar: (i) que las personas no sean desplazadas, es decir, a contrarrestar factores de riesgo y a limitar los factores de vulnerabilidad de la población en riesgo; (ii) garantizar el ejercicio de derechos y libertades durante el desplazamiento, lo que necesariamente implica la garantía de acceso a atención humanitaria oportuna y digna; y (iii) la reparación de derechos, lo que significa administrar justicia, reparar o indemnizar los perjuicios causados y establecer garantías de no repetición de los hechos” (Celis, 2003).

Así, la política para enfrentar el desplazamiento forzado ha sido reducida bajo una visión asistencialista, a dar parcialmente y de manera deficiente una atención humanitaria de emergencia; la desatención de la población desplazada ha llegado en el último gobierno a un extremo límite. La Corte Constitucional ha obligado en reciente fallo al gobierno y a las diferentes instancias institucionales, sopena de ser sancionados por desacato, a tener que cumplir el cronograma de gastos de los recursos asignados para atender la situación de la población desplazada. El Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional buscan fórmulas para resolver la pregunta del año: ¿de dónde saldrán los 3.5 billones de pesos, que según cuentas del propio gobierno, hacen falta para atender a los colombianos que huyen de la guerra? Otra de las órdenes de la Corte fue incrementar las medidas de protección básica de la población desplazada. Según el alto tribunal las personas que han tenido que huir de sus tierras por culpa de la violencia

están en condición de “extrema penuria e indefensión”, por lo que deben recibir atención a través de programas específicos, sin que esto implique un “pretexto para desatender las necesidades de otros sectores vulnerables”.

Así, además de seguridad alimentaria y cobertura en salud y educación básica, la Corte le ordenó al Ministerio de defensa y por su intermedio a toda la fuerza pública, que tome medidas concretas en dos áreas. La primera tiene que ver con la prevención del desplazamiento forzado a través del sistema de alertas tempranas. Según la Corte, esta herramienta no siempre ha sido utilizada por las autoridades respectivas; la segunda se refiere a las condiciones de seguridad para aquellos desplazados que han tomado la decisión autónoma de volver a sus tierras en programas de retorno (El Tiempo, septiembre 15 de 2005).

En esas condiciones los desplazados no tendrán ley, sino se constituyen en sujetos sociales de derechos; esto quiere decir, que la dimensión normativa debe traducirse dándole un contenido a la política pública social estatal que integre la atención y asistencia humanitaria inmediata, la prevención, protección, retorno, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia. “Resolver el problema de los desplazados, implica nada menos que rehacer una nación, lo que quiere decir, a la vez, una sociedad y sus instituciones. La nación ha permanecido siempre incompleta; hoy está hecha pedazos” (Pecaut, 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Villanueva, Luis (1993): Problemas públicos y agenda de gobierno, Grupo Editorial Porrúa, México.
- CELIS, Andrés (2003): La política pública de atención a la población desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en su formulación y ejecución, en: Destierros y desarraigos, CODHES OIM, Bogotá.
- CODHES (2003). Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada, Bogotá, CODHES, Organización Internacional para las Migraciones, Destierros y desarraigos, Memorias del II seminario internacional, Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos, Bogotá.
- DELACOSTE, Pierre, et. al (1994): Conflicto Armado y Derecho Humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja, Universidad Nacional, IEPRI, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, Capítulo regional Valle del Cauca (2000): Desplazados por la violencia: Entre las remembranzas, las resistencias y la soledad, FORO DEBATES N°. 2 Cali.
- PECAUT, Daniel (2001): Guerra contra la sociedad, Editorial Planeta Colombiana, Bogotá.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, Facultad de Ciencias Jurídicas, ACNUR (2001): Atención a los desplazados. Experiencias institucionales en Colombia, Bogotá,
- LUNA Patricia, Hissong Robin (2003): Balance de las políticas de atención a la población desplazada (1998-2000), en: Destierros y desarraigos, CODHES, organización Internacional para las Migraciones, Bogotá.

- TASSARA, Carlos et. al (1999): compiladores, El desplazamiento por la violencia en Colombia, ACNUR, Pastoral Social, Medellín.
- VALENCIA, Villa, Alejandro (1992): La Humanización de la Guerra. Derecho internacional humanitario y conflicto armado en Colombia, Tercer Mundo editores, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES Compilación sobre el desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional (2001). Bogotá,
- ZULETA, Estanislao (1991): Colombia: Violencia, Democracia y Derechos Humanos, Ediciones Altamir, Bogotá.

Recibido en mayo 30 de 2005

Aprobado en septiembre 1 de 2005