

# EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO: EL CASO DE COLOMBIA

*Por: Miguel Hernández García*

Lector externo\*

La migración forzada es aquel movimiento involuntario de la población, ya sea temporal o permanente, causado por la presión o la amenaza de factores externos que atentan contra la dignidad de las personas como persecuciones, discriminación, pobreza o conflictos armados<sup>1</sup>. A pesar de que la movilidad de las personas no debe obstruirse ni debe ser obligada, este fenómeno es uno de los principales problemas que enfrenta la comunidad internacional, y ocupa un lugar central en su agenda. Las crisis humanitarias que genera son un síntoma evidente del precario funcionamiento del sistema global para el respeto a los derechos humanos, cuya defensa representa, junto a la promoción de la cultura de paz, el objetivo principal. Los desplazamientos internos son aquellos que se producen y se desarrollan en los Estados donde se generan. A partir de la década de los noventa esos hechos despertaron la atención en todo el mundo, como consecuencia del aumento de su dimensión geográfica y numérica en el contexto de la pos Guerra Fría y la conciencia general sobre su importancia humanitaria. Por ello el conjunto de actores internacionales comenzó a movilizarse para exigir a las Naciones Unidas atención y protección especial a las víctimas de los conflictos internos<sup>2</sup>. Esta entidad centró su atención, de forma menos exclusiva, en la situación de los refugiados en los países de asilo y más sistemáticamente en los problemas de las poblaciones vulnerables en los países de origen.

<sup>1</sup> Que respectivamente se refieren al disfrute de la libertad de conciencia, religiosa y de expresión; igualdad formal y material; posibilidades mínimas de subsistencia; y paz estable y duradera.

<sup>2</sup> Con base en el uso extensivo del Derecho Internacional de los Refugiados (DIR), del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

\*Abogado y politólogo de la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo. Coordinador de Proyectos de la Asociación del Colegio de Abogados Defensores de Derechos Humanos.

## FALTA DE DEFINICIÓN FORMAL GENERALMENTE ACEPTADA Y DE ASIGNACIÓN ESTATUTARIA DE LA RESPONSABILIDAD DE SU PROTECCIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Existe una amplia variedad de causas y circunstancias en el origen y desarrollo de la situación de desplazamiento, condicionado además por factores como la edad, la riqueza, medida en términos económicos, las relaciones sociales o las condiciones físicas del entorno<sup>3</sup>. A pesar de que no existe una definición unívoca y consensuada del fenómeno<sup>4</sup>, hay estimaciones fiables que cifran la población mundial afectada entre 25 y 30 millones de personas, de las cuales 16 se encuentran en África, entre 6 y 7 en Asia, alrededor de 5 en Europa y 3 en América.

Si la atención que se procura a los refugiados internacionales se justifica en la indefensión en que se encuentra quien, habiendo huido del país de origen, no disfruta de la protección formal que se deriva de la condición de nacionalidad de su Estado, los internamente desplazados se

<sup>3</sup>Traslados o realojamientos organizados por parte de Estados, gobiernos, ejércitos y grupos alzados en armas para facilitar una ofensiva militar (Kabul), homogeneizar regiones (Bosnia) y como táctica contrainsurgente para impedir que movimientos rebeldes y guerrillas se asocien y se movilicen a favor de la población rural (Guatemala, Myanmar, Turquía), o simplemente para influir en la composición electoral de las regiones.

<sup>4</sup>Las personas desplazadas suelen aparecer mezcladas con la población residente de las ciudades; en ocasiones lo son transitoriamente, pero es un camino para convertirse en refugiados internacionales, al igual que aquellos retornados que suelen convertirse en desplazados internos.

hayan de igual forma desprotegidos por el hecho de abandonar su lugar de residencia habitual, y sufren igual y en ocasiones mayor inseguridad que aquellos que atraviesan fronteras internacionales. En ese sentido, “es inadmisibles que quienes han conseguido cruzar la frontera puedan beneficiarse de las normas de la legislación internacional sobre refugio, mientras que a unos pocos metros de allí, quienes no pudieron abandonar el país, quedan desprotegidos” declaró el exsecretario general de Naciones Unidas B. Boutros-Ghali en un comunicado de prensa en enero de 1996. El entonces representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre desplazados internos, Francis M. Deng, en su informe Un programa humanitario de 1997 sobre el estado de los refugiados en el mundo, solicitó ante la Comisión de Derechos Humanos (CDH), de acuerdo con el principio de responsabilidad internacional, “no ignorar el papel que desempeña la comunidad internacional en la protección y asistencia de este grupo de personas”. El principio de no discriminar a la población en peligro debe primar sobre otras consideraciones como el origen natural o humano de las amenazas o sobre el hecho de que los desplazados crucen o no fronteras<sup>5</sup>. La vulnerabilidad, la indefensión y la inseguridad humana son por tanto el mínimo común denominador que, más allá de los problemas metodológicos o definitorios, deben actuar como motor y razón de la reacción internacional humanitaria de protección y asistencia a cualquier desplazamiento.

En abril de 1998, Francis M. Deng presentó ante la comunidad internacional los principios rectores de los desplazamientos internos. Estos representan el marco jurídico internacional sobre la materia y, aunque no tienen carácter vinculante con él, operan como un código de conducta que

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que, en muchas ocasiones, grupos de personas no desplazadas sufren una desprotección e inseguridad similar a la del resto de movimientos forzados de población que parece justificar humanitariamente un esfuerzo protector y asistencial equiparable.

durante años ha sido aceptado por muchos Estados, los cuales han incluido en sus normativas internas<sup>6</sup>. En ellos se define a este fenómeno como la situación en que se encuentran las personas que han sido forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado fronteras. Establecen los derechos de los desplazados y las obligaciones que deben tener los gobiernos, fuerzas insurgentes y organizaciones internacionales y no gubernamentales durante todas las fases del desalojo: facilitar la protección ante el desplazamiento arbitrario, ofrecer asistencia cuando ya se ha producido, y explicar las garantías para el regreso seguro y reasentamiento voluntario cuando hayan desaparecido las circunstancias que lo causaron, lo cual implica que se lleve a cabo una rehabilitación y reintegración en condiciones de seguridad y dignidad. En los últimos años se han generado avances jurídicos que apoyan, especifican, complementan y amplían los términos de los mencionados principios, pero el verdadero problema persiste más en el respeto de la ley que en su desarrollo, como sucede en el caso de Colombia que se mencionará más adelante.

Los problemas más graves de esta realidad son el resultado, en la mayoría de los casos, del fracaso de soluciones pacíficas para los conflictos que la provocan. La responsabilidad de restauración de la paz y protección de los derechos humanos recae, en primera y última instancia, sobre los gobiernos nacionales. La permanencia de las personas desplazadas en el territorio nacional es un asunto de competencia de los Estados. Esto explica que aunque haya incapacidad o indisposición para proteger de forma efectiva y suficiente a

---

<sup>6</sup> Ello ha sido posible en buena medida gracias a su insistencia de no incluir leyes nuevas, sino recoger las ya aprobadas con anterioridad por los gobiernos en diversos tratados internacionales.



su población, la solución no está en la asignación de un mandato específico de ningún organismo internacional. Ello supondría, en la práctica, institucionalizar y hacer permanente una suerte de injerencia en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados, contraria a los principios del Derecho Internacional Público. Se perpetúa de esta manera la falta de asignación estatutaria de la responsabilidad de la protección del desplazado interno. Por otro lado, esta parálisis, impotencia o falta de voluntad justifica, por razones humanitarias, una intervención externa, ya sea por invitación del país receptor o por consenso internacional. Aunque no exista un enfoque sectorial de las operaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Refugiado (Acnur) con poblaciones de desplazados internos, junto con el sistema de Naciones Unidas se ha comprometido con el desarrollo de una respuesta permanente y un tratamiento integral para ofrecer soluciones duraderas a las emergencias complejas de desplazamiento. De esta manera interviene de manera activa y desempeña, con otras organizaciones na-

cionales e internacionales<sup>7</sup>, un papel fundamental en la materia. De cualquier forma, el amparo y la asistencia internacional sirven para promover o reforzar el resguardo nacional, apoyando y complementando, sin sustituir, a los gobiernos en la protección de sus pueblos, garantizando su eficacia operativa en conexión con todos los actores implicados y potenciando la gobernabilidad y el fortalecimiento local para aumentar progresivamente las posibilidades efectivas de ayuda nacional. Además, es preciso trabajar con las mismas poblaciones desplazadas, sin condenar su capacidad para asegurar su propio bienestar, incluso sin ayuda externa, y en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección y defensa de los derechos de este colectivo vulnerable y victimizado.

<sup>7</sup> Además de los entes asociados a las Naciones Unidas, cabe destacar el papel del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, cuya misión exclusivamente humanitaria consiste en proteger la vida y la dignidad de las víctimas de guerra y de la violencia interna.

## EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Colombia mantiene el primer puesto en la lista de países con mayor número de personas en situación de desplazamiento forzado, y ocupa la sexta posición en número de refugiados, con casi medio millón de personas buscando protección en Canadá, Ecuador y Estados Unidos principalmente) y la segunda posición en cuanto al número de desplazados (superado por Sudán). Su situación es una de las más graves del mundo. Las cifras oficiales arrojaron, en mayo de 2012, 3,7 millones de desplazados internos registrados; 5,2 millones según datos de la organización no gubernamental colombiana: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), la misma que apunta que aún en 2010 fueron 280.041 personas las que se vieron obligadas a abandonar sus hogares por causa de la violencia en el país. Los principales afectados por el conflicto armado fueron las poblaciones afroamericanas e indígenas. Según la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional<sup>8</sup>, 70% de las personas afectadas tienen vínculos con la tierra.

En 1997 el Gobierno colombiano solicitó a Acnur que asesorara a las instituciones nacionales encargadas de atender a las mismas. Con el debido consentimiento de la Secretaría General de Naciones Unidas se establece, en junio de 1998, una oficina en Bogotá. En la actualidad se cuenta con catorce oficinas del Alto Comisionado repartidas en todo el país. Estas fortalecen la capacidad nacional de respuesta al problema bajo dos líneas estratégicas: promoción y actualización del marco jurídico en lo concerniente a las obligaciones del

Estado; fortalecimiento de los mecanismos nacionales de seguimiento con el debido control de su gestión, en donde las cortes, la Defensoría y la Procuraduría General de la Nación cumplen un papel fundamental: fortalecer las políticas públicas adecuadas en todos los niveles del Gobierno y promover la organización de la propia población desplazada para la defensa de sus derechos.

En ese mismo año la Ley 387 del 18 de julio desarrolló el marco jurídico interno de atención para estas personas<sup>9</sup>. La respuesta sistemática que ofrece el modelo colombiano ante esta problemática se articula de acuerdo con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Snaipd) bajo los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia.

El Estado colombiano tiene en cuenta los derechos referidos a la subsistencia mínima<sup>10</sup> y al autoasentamiento<sup>11</sup>. Estos se relacionan estrechamente con la satisfacción mínima de los derechos constitucionales de las personas desplazadas. La subsistencia digna de la población en semejante condición constituye el punto esencial que debe ser atendido en cualquier circunstancia por las autoridades, más allá de la atención y las prestaciones dispensadas por las autoridades que quedan sujetas a la progresiva regulación de la problemática que se vaya desarrollando.

Aunque la política pública de atención a la población desplazada se viene desarrollando normativamente desde entonces, aún no se ha logrado corregir la situación de vulneración de los derechos constitucionales en la mayor parte

<sup>8</sup> Mediante el Decreto 2569 de 2000 esta agencia tiene asignada la función de registro y coordinación de los/as personas desplazadas. Es, además, la única institución, junto con el Ministerio de Protección Social, que tiene una dotación presupuestal expresamente dedicada al desplazamiento interno.

<sup>9</sup> En 2007, coincidiendo con su décimo aniversario, se declara el año de los derechos de las personas desplazadas en Colombia.

<sup>10</sup> Incluye: alimentos esenciales, agua potable, alojamiento y vivienda básica, vestidos apropiados, servicios médicos y sanitarios, la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas.

<sup>11</sup> Abarca las necesidades, habilidades y conocimientos particulares, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a corto y mediano plazo y posibilidades concretas de poner en marcha proyectos razonables de estabilización económica individual, además de participar en proyectos productivos, colectivos y de generación de ingresos.



de esta población. El menor desequilibrio en todo el entramado que supone la aplicación de estos derechos en las relaciones cruzadas entre los diferentes ámbitos territoriales de gobierno, sin olvidar al resto de actores nacionales e internacionales, genera distorsiones que dificultan la aplicación de las políticas públicas implicadas.

A pesar de los esfuerzos adelantados, ha predominado la negación de la ayuda solicitada, según datos de la Red de Solidaridad Social<sup>12</sup>. De igual forma, la población afectada ha hecho sentir su insatisfacción por la cobertura de la política pública en cada uno de los componentes de atención, especialmente en lo que respecta a los proyectos de generación de ingresos por cuenta propia y de provisión de vivienda. El amplio y generalizado descontento de las comunidades desplazadas se hace evidente en el elevado número de acciones de tutela interpuestas ante la Corte Constitucional<sup>13</sup>.

En reiteradas ocasiones la Corte se ha pronunciado exigiendo a las instituciones prestadoras de servicios de atención a la población desplazada la reformulación de la política pública y su efectivo cumplimiento. El 22 de enero de 2004 emitió la Sentencia T-025, en la que se sostiene que la situación del desplazamiento interno en Colombia supone un inconstitucional estado de las cosas y señala los aspectos más preocupantes y deficientes de la mencionada política: su diseño y desarrollo reglamentario no incluye metas e indicadores específicos; la asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades territoriales y del Snaipd es difusa; la Red de Solidaridad no tiene los instrumentos adecuados para ejercer la

coordinación efectiva; la población afectada no cuenta con información oportuna y completa; los funcionarios implicados no están suficientemente capacitados; las acciones concretas de implementación de la atención son insuficientes. Además, se identifica la ausencia de mecanismos de seguimiento y de plazos de evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados en cada uno de los componentes y de la política como tal.

Con este panorama, la Corte concluye la incapacidad institucional del Estado que impide, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada y reconoce la necesidad de un trato preferente<sup>14</sup>.

Desde entonces, se ha planteado la mejora de las anteriores medidas, aumentando los presupuestos destinados a la causa y avanzando también en las competencias otorgadas y compromisos asumidos por las autoridades locales. Asimismo, el Plan de Desarrollo Nacional que la Sentencia propone ha supuesto la reactivación de las instancias de discusión y planeación de las políticas mencionadas. En el marco del Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada se han creado mesas de trabajo que suponen los primeros ejercicios sistemáticos con participación de la misma población interesada en relación con la defensa de la política pública desde la Ley 387 de 1997. Aunque también se han desarrollado diversas mesas regionales de trabajo, los esfuerzos continúan concentrados en el orden nacional. Aquel Consejo central de Atención Nacional Integral no incide de la misma manera en las distintas autoridades locales y departamentales.

Al generar una insuficiente coherencia en la heterogeneidad de las respuestas de prestación de acciones y nivel de compromiso que estas ofrecen, no se puede hablar de una política integral eficaz. 

<sup>12</sup> Entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

<sup>13</sup> Algunas de las solicitudes destacadas, con frecuencia, son las relativas a la extensión de la ayuda humanitaria más allá del tiempo de los seis meses por el cual dicha ayuda se concede (tres meses más prórroga de tres meses), o también las relativas a la mejora de las medidas para la protección de las tierras abandonadas, la capacitación para proyectos productivos o la intervención de entidades territoriales en los planes de provisión de vivienda para la población desplazada.

<sup>14</sup> Este debe caracterizarse por la prontitud de la atención a las necesidades de las personas desplazadas, impidiendo que la vulneración de los derechos fundamentales se perpetúe o agrave.