

*Beatriz Londoño Toro, Rafael Pizarro Nevado
compiladores*

**DERECHOS HUMANOS
DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA
EN COLOMBIA**
**Evaluación de sus mecanismos
de protección**



Colección Textos de Jurisprudencia





Derechos humanos
de la población desplazada
en Colombia
Evaluación de sus mecanismos
de protección

Derechos humanos
de la población desplazada
en Colombia
Evaluación de sus mecanismos
de protección

Rafael Pizarro Nevado
Beatriz Londoño Toro
Compiladores

Amelia Sanchis Vidal
Laura García Matamoros
Octavio Salazar Benites
Carlos Mario Molina Betancur
Catalina Atehortúa García
María Teresa Palacios Sanabria
Colaboradores



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© Centro Editorial Universidad del Rosario
© Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
© Catalina Atehortúa García, Laura García Matamoros, Beatriz Londoño Toro,
María Teresa Palacios Sanabria, Carlos Mario Molina Betancur,
Rafael Pizarro Nevado, Octavio Salazar Benites, Amelia Sanchis Vidal
© Facultad de Jurisprudencia

Primera edición: Bogotá, D.C., septiembre de 2005

Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.

Diagramación: Margoth C. de Olivos

Diseño de cubierta: Ángela María Echavarría S.

Impresión: Servigraphic

Centro Editorial Universidad del Rosario

Calle 13 No. 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380

cedir@clauastro.urosario.edu.co

La investigación base de este trabajo fue financiada por la Agencia Española de Cooperación. Esta publicación es producto de los esfuerzos de la Universidad del Rosario (Colombia) y la Universidad de Córdoba (España)

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito del Centro Editorial Universidad del Rosario.

Derechos humanos de la población desplazada en Colombia. Evaluación de sus mecanismos de protección / Compiladores Rafael Pizarro Nevado y Beatriz Londoño Toro.— Bogotá : Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005.

p. 390

ISBN: 958-8225-62-0

Incluye bibliografía.

DERECHOS HUMANOS – COLOMBIA / DERECHOS CIVILES – COLOMBIA / VIOLENCIA – COLOMBIA / EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN / POBLACIÓN – COLOMBIA / I. Título.

323.3861 20

Impreso y hecho en Colombia

Printed in Colombia

CONTENIDO

Introducción general	9
Capítulo 1	
Los derechos de los desplazados: un “estado de cosas” inconstitucional	19
Capítulo 2	
La situación actual de la mujer desplazada en Colombia	79
Capítulo 3	
La situación actual del menor desplazado en Colombia	119
Capítulo 4	
Respuestas estructurales de protección a la población desplazada por la violencia en Bogotá	143
Capítulo 5	
Estudio de campo: presentación de los resultados del trabajo de campo realizado en Bogotá	192
Capítulo 6	
Conclusiones	212
Capítulo 7	
Recomendaciones en torno a una agenda de investigación en desplazamiento y derechos humanos	219

Anexo 1. Normatividad	221
Anexo 2. Entrevistas	233
Anexo 3. Relatorías del Seminario CODHES	248
Cuadros sinópticos	278
Anexo legislativo y jurisprudencial. Legislación colombiana (elaborada por ACNUR)	281
Bibliografía	286

Introducción general

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Segunda Guerra Mundial dejó más de 40 millones de personas desplazadas de su lugar de origen. Desde entonces, el planeta no ha podido ni ha sabido reubicar completa y adecuadamente a los desplazados. Hoy en día se cuenta con unos 25 millones, de los cuales 80% son niños y mujeres, cifra que crece cada día y, cuando disminuye en un lugar, aumenta rápidamente en otro. Huyen perseguidos por las guerras, las dictaduras, el hambre, por el acoso de los grupos al margen de la ley –generalmente guerrilleros o paramilitares–, y para escapar de la violencia. Prefieren abandonar sus tierras y parcelas, con el riesgo de nunca más volver a verlas, con tal de proteger sus vidas y las de sus familias.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue creado en 1951 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el fin de proteger a estas personas. Así nació la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, que reglamentó que un refugiado es una persona que “tiene un fundado temor de ser perseguida a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política; y que al encontrarse fuera del país de su nacionalidad no puede o no quiere, debido a ese temor, acogerse a la protección de su país”.

Desde entonces, se empezaron a crear los instrumentos jurídicos esenciales para su protección con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Según las Naciones Unidas, desde 1972 se debió hacer una diferencia entre desplazados externos, generalmente refugiados, y los desplazados internos, puesto que, aparte de un gran número de personas asiladas, registradas en otros países diferentes a sus lugares de origen, existía otro número importante de personas deslocalizadas por la fuerza dentro de sus propios territorios. Los desplazados internos, son: “las personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violacio-

nes de derechos humanos o desastres naturales o causados por la acción humana, y que no han cruzado fronteras reconocidas internacionalmente”.¹

Se ha podido establecer que más de la mitad de los desplazados internos del mundo son de origen africano, unos cinco millones en Asia, y otro tanto en algunos países del este europeo. En América se cuentan unos dos millones, de los cuales Colombia se lleva la mayor parte. La situación de desplazamiento interno que afecta recientemente a este país se debe a la violencia generada por el conflicto entre el Estado, los grupos guerrilleros y los paramilitares, que comenzó hace ya algunas décadas.

Desde hace unos quince años aproximadamente, con el fin de la guerra de los carteles de la droga, cuando la guerrilla colombiana empezó a ser perseguida por los grupos paramilitares, la población rural, aprisionada entre un fuego cruzado, empezó a abandonar sus tierras y a emigrar masivamente a las grandes ciudades. Sobre todo, después de que fue declarado el estado de conmoción interior en el gobierno de César Gaviria, cuando se suspenden de forma indefinida los diálogos con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, dándole un tratamiento de “enemigos militares” a quienes no estuvieran en favor del Estado. Se comienza entonces con una escalada beligerante que agrava la situación de derechos humanos en el país, lo que prende las alarmas internacionales en cuanto a la eminente violación del derecho internacional humanitario.

Las partes enfrentadas cometen reiteradas violaciones a la Convención de Ginebra. Por un lado, el Estado bombardea indiscriminadamente zonas habitadas en el campo y zonas de influencia guerrillera. En las llamadas “operaciones rastrillo”, el ejército quema animales, viviendas y cultivos, registra a la población sin orden previa de un juez, impide la libre movilización de personas y presiona

¹ “Se trata entonces de un hombre o mujer, una viuda con sus hijos, unos huérfanos, una familia completa. La población de una vereda o de un corregimiento, que trabajaban en condiciones muy precarias, sin los bienes que les corresponden por ser seres humanos. Son seres callados, que un día, una madrugada, tuvieron que salir con sus hijos en los brazos huyendo del conflicto armado, de la violencia generalizada, de las masacres, de las amenazas o de los hostigamientos, dejando atrás todo lo que les pertenecía para poder salvar sus vidas. Por lo general, son personas que han vivido gran parte de su vida en territorios controlados por la insurgencia y los grupos paramilitares, y en donde la presencia del Estado ha sido nula o muy deficiente o estrictamente militar”. Disponible en: www.desplazados.org.co

moralmente a la población para que colabore con las acciones militares. Por otro lado, las organizaciones insurgentes cometen acciones que perjudican gravemente a la población civil: dinamitan la infraestructura energética y petrolera del país, minan los senderos de tránsito de los militares, secuestran ganaderos, extorsionan y realizan juicios militares.

Sin embargo, hoy en día se ha podido establecer que la mitad de los desplazamientos internos de este país son producto de las acciones de los paramilitares y de las guerrillas, caracterizadas por la brutalidad, la tortura, los asesinatos, las masacres y la limpieza social.² Alojados en campamentos improvisados, iglesias, almacenes o edificaciones abandonadas, los desplazados colombianos empiezan a generar un conflicto social importante por falta de acceso a los servicios públicos más elementales. A esto se unen problemas de inseguridad, de salubridad y de trabajo que los gobiernos de turno se han visto abocados a solucionar de forma urgente.

La población colombiana es joven y multirracial. Está compuesta por cerca de 40 millones de habitantes, de los cuales la mayor parte es mestiza, mezcla de blancos europeos e indígenas (60%), una minoría de origen europeo (20%) y africano (18%), y las comunidades indígenas que representan un 2% de los habitantes. Por otro lado, la población es mayoritariamente urbana; según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el año 2000 el 74% de la población era urbana (un 30% vive en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). La tasa de desempleo en el país es alta, y el mercado laboral absorbe a un 46% en el sector servicios, 30% en el campo y 24% en la industria. Según estimativos recientes del Banco Mundial y de las Naciones Unidas, de acuerdo con el factor de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (vivienda, educación, servicios públicos) el porcentaje de pobres en 2002 era de 36% de la población (11'960.000 personas), pero sería de 49% (16'116.000 personas) si tenemos en cuenta como criterio los niveles de ingreso necesarios para satisfacer las necesidades básicas de una familia (1000 dólares por mes).

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos*, Ginebra, septiembre de 2002, pp. 3 a 8.

En Colombia se han evidenciado como causas principales de la pobreza la concentración del ingreso y la falta de una adecuada distribución de la tierra, que sigue siendo desproporcionada.³ En efecto, mientras el 50% más pobre recibe el 17% del ingreso, el 20% más rico recibe el 55%. En el ámbito agrario, el 60% del territorio colombiano no es cultivable, el 70% de la población vive en el 30% del territorio (30 personas por km²) y menos del 30% de la población vive en 70% del mismo (3 personas por km²). De otro lado, mientras 2% de los propietarios posee el 40% de las tierras productivas, el 63% de los campesinos es propietario de solamente el 5% de los predios. Igualmente, el gasto social público ha disminuido considerablemente: en 1984 era el 9,4% del producto interno bruto (PIB), en 1989 había descendido a 7,6%, y a 4,5% en 2000, mientras el pago por servicio de la deuda pasaba del 3,1% del PIB a 7,5% en esos mismos años, al mismo ritmo que aumentaba el gasto de defensa, el cual pasa a ser uno de los primeros rubros del presupuesto, con tendencia al alza.

El desplazamiento violento se caracteriza por la violación general de los derechos humanos (DDHH) y del derecho internacional humanitario (DIH), afectando de forma particular a la población civil. Colombia ocupaba hace dos años el primer lugar del mundo en secuestros y homicidios.⁴ En la actualidad, Colombia ocupa el tercer lugar en la lista de los diez países con mayor número de personas internamente desplazadas (2'273.000), después de Sudán y la República Democrática del Congo. El Informe atribuye las causas del desplazamiento tanto a la ofensiva militar del gobierno como a los enfrentamientos entre las fuerzas armadas, las guerrillas y los paramilitares.⁵

La presencia de múltiples conflictos de naturaleza socio-política: narcotráfico, acumulación violenta de capital, reforma y contrarreforma agraria, corrupción política en el ámbito local, regional o nacional; y de otro lado, el conflicto armado con la presencia hostil de diversos grupos armados –militares, paramilitares,

³ Así lo indicó Amnistía Internacional al señalar la lucha por la posesión de la tierra o de los recursos naturales como una causa importante de desplazamiento. Véase revista *Semana*, 27, octubre de 1997 y diciembre 8 de 1997.

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), de 28 de febrero de 2002, E/CN.4/2002/17.

⁵ ACNUR. Sala de Situación Humanitaria, Informe, mayo 2004, vol. 3, No. 5, p. 2.

“narcos” y guerrilla–, sumen a la población en el abandono y la desprotección de los derechos humanos. A la degradación que conlleva todo conflicto armado se suma el desconcierto de una población que vive una guerra civil donde no se sabe quién es quién. La población desplazada se convierte en un grupo heterogéneo por las diferentes causas que pueden generar los desplazamientos, y por las zonas en las que se produce. Especialmente conflictivas son las zonas de fronteras, debido a la fumigación masiva de cultivos ilícitos⁶ y a la acción permanente de grupos armados ilegales.⁷

El contexto político en Colombia presenta una dicotomía entre la violencia organizada y la debilidad del Estado frente a la misma: ejércitos campesinos, carteles de la droga, grupos paramilitares, fuerzas locales de seguridad y los militares.⁸ Vale destacar la influencia de la Iglesia Católica como mediadora en el conflicto, la cual ha sido también importante por su trayectoria histórica y por el peso moral que tienen sus estadísticas y actividades con la población desplazada.⁹

La transformación ideológica de los grupos al margen de la ley permite evidenciar, muy recientemente, que los territorios de conflicto armado en Co-

⁶ Las personas que se han tenido que desplazar debido a las fumigaciones son un ejemplo de la importancia de las categorías jurídicas que las leyes establezcan. Según la Red de Solidaridad Social (RSS), el desplazamiento causado por las fumigaciones no estaría incluido dentro de lo estipulado en la Ley 387 de 1997, que regula la asistencia a los desplazados internos, con lo cual las personas que se encuentran en situación de desplazamiento para preservar su salud de las fumigaciones no pueden acceder a los programas de ayuda a la población desplazada. Una solución podría ser el art. 90 de la Constitución Política, donde se define la responsabilidad patrimonial del Estado al establecer el deber de reparación integral a su cargo por todo el daño antijurídico que le sea imputable.

⁷ Durante los conversatorios con los desplazados, las experiencias fueron configurando, por los motivos señalados, realidades diversas. Encontramos, como elemento común, el desconcierto; una de las personas lo resumió así: “los que nos defienden por el día, son los mismos que nos atacan por la noche”.

⁸ Informe de la Situación del Desplazamiento Interno en Colombia, Santafé de Bogotá, GAD, 1996.

⁹ Cabe citar como ejemplo el Acuerdo de 13 de mayo de 2004, por el que representantes del gobierno nacional y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) designaban parte del municipio de Tierralta como “zona de ubicación temporal”. El acuerdo se firmó con el acompañamiento de representantes de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) y de la Iglesia Católica. El propósito es contribuir al perfeccionamiento y verificación del cese de hostilidades, definir un cronograma de concentración y desmovilización de las AUC, permitir la interlocución de la mesa de diálogo con sectores nacionales e internacionales, y la participación y contribución de la ciudadanía al proceso. *Ibidem*, p. 2.

Colombia coinciden con las zonas económicas más ricas del país. Si en un mapa geográfico de Colombia se señalaran las zonas en conflicto, y se hiciera un estudio económico de las áreas más castigadas, se encontraría que la mayoría de ellas corresponde a posiciones territoriales estratégicas o actividades económicas lucrativas, legales e ilegales. Como en toda crisis, aquí también subyace un afán de poder económico.

Ante tan compleja situación, el Estado parece haber reaccionado muy tarde para tratar de solucionar la tragedia social que vive el pueblo colombiano. Han sido más bien los sectores privados, los organismos internacionales y las ONG los que han contribuido al mejoramiento de la situación de desplazamiento en Colombia. Según la Conferencia Episcopal Colombiana (CEC)¹⁰ en 1995, un año después de la culminación de la primera investigación a escala nacional, se oficializó el estatus de desplazado y se formuló el primer Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, conocido como el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 2804 del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación.¹¹

Por desplazado se entendió entonces a toda persona forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran 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 DIH u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

Es importante resaltar que en la mayoría de las ocasiones, y quizá debido a una deficiente intervención del Estado, la condición de desplazado, la cual tiene un contenido temporal, acaba convirtiéndose en permanente; las familias

¹⁰ Conferencia Episcopal Colombiana, *Una apuesta por la civilización del amor*. Disponible en URL: <http://www.disaster-info.net/desplazados/index.cfm>

¹¹ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y asesora al gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/03_PROD/biblioteca/webpages/conpes.htm

sufren una vulneración sistemática de sus derechos que acaba por provocar el desarraigo y la aculturación. Esta persistencia de los problemas conlleva cambios que acaban afectando a la estructura social, económica y jurídica del país. Un problema se vuelve crónico cuando pasa de coyuntural a estructural, y los desplazamientos en Colombia necesitan hoy en día cambios estructurales.

En efecto, como se verá más adelante, Colombia, país de regiones, con profundos contrastes, no tiene aún una adecuada elaboración jurídica de las dinámicas territoriales que contemple la diversidad. Y no es por falta de estudios estadísticos y legislativos, sino más bien por falta de procesos de evaluación de las políticas y de la legislación. La implementación de políticas territoriales también se ve afectada por la carencia de una clara distribución de competencias dentro de una estructura territorial que contemple la organización administrativa del Estado. Si se pretende conseguir una descentralización de las competencias políticas, económicas o administrativas, se necesita, previamente, una preocupación explícita por parte del Estado para elaborar una concepción actual de la gestión territorial, que abarque la organización social y política de los territorios.

El estudio sobre la legislación del desplazamiento en general revela que la distribución de competencias se hace casi siempre ad hoc, generando una legislación confusa que no se asienta en una estructura ordenada.¹² Parece que a la “biblioteca legal” sobre desplazados se le han roto las estanterías que sostenían su orden. Sin una adecuada estructura se hace entonces imposible una actuación profunda y coordinada para paliar y erradicar los desplazamientos. Otro elemento de disparidad en la compleja realidad colombiana es la diferencia entre la normativa, las decisiones de los tribunales y la realidad social. Las transformaciones políticas, económicas y sociales no se perciben lo suficientemente armoniosas como para crear procesos de inclusión social sostenibles, capaces de reflejar el Estado social de derecho postulado en la Constitución Política.

¹² Es sintomático que la Ley 388 de 1997 sobre planes de ordenamiento territorial fuese posterior a la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento. Este orden en la promulgación legal hace suponer que el desplazamiento, que ya se padecía desde hacía años, impuso un cambio estructural porque no eran suficientes las medidas coyunturales. Creemos que solucionar la distribución territorial en cuanto a las competencias de la población desplazada es un paso previo a cualquier otra medida legal.

Como se verá, en el ámbito legislativo existe una múltiple normatividad internacional, nacional y local muy reciente y difícil de estructurar. Es sólo hasta 1991 que se empieza a señalar la importancia de la problemática desde el sector oficial. Así, el primer documento gubernamental que diagnostica, descubre causas y caracteriza al desplazamiento es la ponencia del consejero presidencial Jorge Orlando Melo en noviembre de 1991. En 1992, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos le solicita al Instituto Americano de Derechos Humanos realizar una consulta sobre el fenómeno en Colombia. El 9 de septiembre de 1994 el presidente de la República, Ernesto Samper, con ocasión del día nacional de los derechos humanos, presentó diez lineamientos sobre el seguimiento que en esta materia impulsaría el gobierno, de los cuales seis tienen algo que ver con el fenómeno del desplazamiento interno. En dicho documento se incluye a la población desplazada en el plan de desarrollo y en la Red de Solidaridad Social. Luego de ello, viene un proceso de estructuración de la política. La acción del gobierno se enmarca en el impulso y la expedición de los documentos Conpes 2804 de 1995 y 2924 de 1997, y la Ley 387 del 18 de julio de 1997, para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados.¹⁵

Es de destacar la expedición de la Ley 387 del 18 de julio de 1997, “por la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en el país”. Además de definir el concepto de desplazado y de afirmar que el gobierno nacional es quien tiene que reglamentar lo que se entiende por tal condición, se estableció la responsabilidad del Estado frente a la población desplazada. Así mismo, la ley dispone la creación y constitución del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Sinaipd). De acuerdo con la ley, el sistema previsto debe ser la instancia por medio de la cual se consolide la atención integral a la población que está en riesgo de ser desplazada o a la que ha tenido que desplazarse.

¹⁵ Acá se puede reconocer una política de perspectiva integral con la prevención, entendida como un sistema de información y alerta temprana; el trabajo de atención inmediata a la emergencia, la consolidación y estabilización socioeconómica, y la divulgación e investigación del problema. También se destaca el intento de crear un sistema nacional de atención que vincule diferentes instituciones nacionales y regionales.

La consolidación del sistema, como se verá, se logra lentamente, hoy con una mejor participación del Estado a través de la atención que realiza mediante la integración de esfuerzos públicos y privados y el manejo oportuno y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros que se destinan para tal efecto. En el primer caso, a través de acciones de prevención y, en el segundo, con el acompañamiento, la atención humanitaria y los programas de restablecimiento que permitan a la población afectada reconstruir su vida en condiciones dignas. Esta declaración de principios es loable pero, lastimosamente, como se demostrará en este trabajo, dista mucho de ser una realidad efectiva.

En lo que concierne a la intervención de poder judicial en cabeza de la Corte Constitucional, se ha desarrollado y analizado con especial atención la sentencia de tutela T-025 de 2004, en la cual este alto tribunal declara formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y hace un llamamiento a los poderes públicos para que adopten los correctivos necesarios. Además de concretar las medidas institucionales que deberán adoptarse, y de insistir en la necesidad de incrementar los recursos públicos aplicados a este sector de la población, la Corte propone una Carta de derechos de los desplazados partiendo de su situación de especial vulnerabilidad y de la constatación de que muchos de los derechos proclamados en la Constitución difícilmente se pueden hacer efectivos sin una apuesta seria y coordinada de las entidades públicas por su realización. Esta decisión constituye un valioso aporte para la realización de los derechos de la población desplazada; sin embargo, surgen algunos cuestionamientos en cuanto al contenido mismo de los derechos reconocidos y, sobre todo, al cumplimiento de la decisión por parte de los órganos del Estado competentes.

Lo esbozado hasta acá demuestra que el desplazamiento es un flagelo que afecta a toda la población colombiana, no obstante lo cual se ha querido hacer énfasis en dos colectivos particularmente vulnerables y numéricamente muy representativos frente a las cifras totales de población desplazada: las mujeres y los menores. En tal sentido, se considera que la mujer se encuentra especialmente desprotegida por múltiples razones. Normalmente en Colombia la mujer desarrolla un papel fundamental como sujeto sobre el que descansa el cuidado reproductivo de la familia –cuidadora de la infancia y de la senectud– y, en mu-

chos casos, también el cuidado productivo –como cabeza de familia–. La mayoría de estas labores no tienen un reconocimiento social y económico adecuado, su desprotección jurídica la priva de la dignidad humana cuestionando la eficacia de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y desarrollados, insuficientemente, por legislaciones específicas.

Frente a la problemática del desplazamiento las responsabilidades de la mujer en muchos casos se ven acentuadas y su protección aún más deficiente, teniendo en cuenta que en muchos casos se convierte en madre cabeza de hogar o en la responsable de la supervivencia diaria de su familia, siendo también víctima de múltiples discriminaciones y abusos como consecuencia de su condición de mujer y desplazada. Por otro lado, en la infancia confluyen todos los problemas del conflicto, los cuales pueden expresarse en su participación activa como combatientes, en el hecho de ser testigos de la muerte de sus seres cercanos, en el terror que genera la incertidumbre sobre el futuro de su vida y la de su familia y, finalmente, en la necesidad de huir de sus lugares de origen para proteger la vida que muchas veces ha perdido su valor esencial. En este último caso, la vida de los menores se convierte en un problema de supervivencia diaria que apareja, entre otras cosas, el abandono del estudio y de la lúdica, el aprender a soportar el hambre, y el ser depositarios de las frustraciones y angustias de los adultos que se traducen en maltrato infantil a través de violencia física, psicológica y sexual.

Finalmente, no puede pensarse en un estudio de la problemática del desplazamiento y sus múltiples repercusiones jurídicas, sociales y económicas sin observar detenidamente un caso. Así, se analiza el caso de la ciudad de Bogotá la cual, según las últimas cifras, es la primera ciudad receptora de población desplazada en el país.

Capítulo 1

Los derechos de los desplazados: un “estado de cosas” inconstitucional

“El desplazamiento forzado interno desnuda una de las más dolorosas paradojas de nuestra vivencia política (...) El estado de desplazamiento forzado en que se hallan millones de colombianos contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo como alternativa de vida civilizada”.

Corte Constitucional, sentencia T-215 de 2002

Introducción: la sentencia T-025 de 2004 y el papel “político” de la Corte Constitucional

La sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional colombiana declaró por vez primera en relación con la situación de la población desplazada la existencia de un “estado de cosas inconstitucional”.¹⁴ Es decir, la Corte subrayó la existencia de un problema estructural que implica una violación “masiva, prolongada y reiterada” de los derechos de los desplazados. Esta Corporación concluyó que dicha situación es consecuencia de la insuficiencia de recursos destinados a financiar la política de atención a dicha población, así como de la incapacidad institucional para ponerla en práctica.

Este pronunciamiento es un claro ejemplo del papel que la Corte Constitucional ha asumido en el sistema constitucional colombiano. A diferencia de otros modelos de jurisdicción constitucional concentrada, como puede ser el español, en sus pronunciamientos la Corte colombiana no se limita a declarar si existe o

¹⁴ Bajo el expediente T-653010, fueron acumulados otros 108 expedientes, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas.

no contradicción de las leyes con la Constitución, sino que asume un papel “político” desde el momento en que subraya las omisiones de los poderes legislativo y ejecutivo e incluso se atreve a marcar lo que deberían ser sus líneas de actuación. Es decir, no se limita a ser un mero “guardián de la Constitución” sino que rompe los equilibrios clásicos de la “división de poderes” provocando lo que la doctrina ha llamado gráficamente “choque de trenes”.¹⁵

La misma Corte ha tratado de legitimar lo que ha llamado “interpretación contemporánea de la división de poderes”, conectándola con la protección efectiva de los derechos fundamentales. A partir de dicha interpretación, “el juez puede convertirse en un instrumento de presión frente al legislador, de tal manera que éste, si no desea ver su espacio de decisión invadido por otros órganos, adopte las responsabilidades de desarrollo legal que le corresponden y expida las normas del caso” (sentencia T-406 de 1992).¹⁶

De esta manera, y con el objetivo de convertirse en la máxima instancia protectora de los derechos de los ciudadanos, la Corte ha asumido un protagonismo político que plantea el problema de los límites de su actuación.¹⁷ Sobre todo si tenemos en cuenta que esta Corporación ha llegado a decir que su intervención es un mecanismo necesario para mejorar la comunicación entre el derecho y la sociedad aunque ello vaya incluso en detrimento de la seguridad jurídica (sentencia T-406 de 1992).¹⁸ En la sentencia T-602 de 2003, la Corte llegó a

¹⁵ Un estudio histórico del principio de “división de poderes” y del control de constitucionalidad puede verse en Roberto Blanco Valdés, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Alianza, Madrid, 1995.

¹⁶ En este sentido se pronuncia también Robert Alexy cuando afirma que “en modo alguno un tribunal constitucional es impotente frente a un legislador inoperante. El espectro de sus posibilidades procesales-constitucionales se extiende, desde la mera constatación de una violación de la Constitución, a través de la fijación de un plazo dentro del cual debe llevarse a cabo una legislación acorde con la Constitución, hasta la formulación judicial directa de lo ordenado por la Constitución”. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993, p. 497.

¹⁷ El hecho de que la Corte Constitucional sea un órgano que pone “límites” a la actuación de los poderes públicos exige una mayor “autocontención” en el desarrollo de sus funciones. Hans Peter Schneider, “Jurisdicción constitucional y separación de poderes”, en *Democracia y constitución*, CEC, Madrid, 1991, p. 198.

¹⁸ Esta actuación de la Corte plantea el problema de cuáles son los límites de la interpretación de la ley. Como bien ha señalado Carlos M. Molina Betancur, “el intérprete deberá siempre tener

decir que “no es de recibo el cuestionamiento según el cual a la Corte Constitucional le está prohibida toda intervención en materia de políticas públicas, puesto que si están en juego los derechos de un grupo desaventajado, es, por el contrario, deber de la Corporación fijar lineamientos y criterios para la creación normativa y la ejecución de los actos de política pública”.

Evidentemente, todo acto que suponga un ejercicio del poder es un acto eminentemente político. También lo son, por tanto, las decisiones de cualquier tribunal constitucional, sobre todo cuando han de precisar el contenido y las fronteras de derechos fundamentales que los textos constitucionales se limitan a proclamar de manera muy genérica.¹⁹ De todas maneras, esta capacidad de actuación no puede suponer en ningún caso que el juez constitucional asuma las funciones de los demás poderes constitucionales. El juez constitucional sigue siendo un órgano jurisdiccional, un juez de la constitucionalidad *y no de la oportunidad*.²⁰

La Corte Constitucional colombiana, sin embargo, no ha dudado en marcar los senderos por donde debe transitar la actividad legislativa, o en corregir las políticas gubernamentales. Actuación que en gran medida ha tratado de legitimar a través de su intervención en la protección de los derechos constitucionales mediante la resolución de las acciones de tutela.²¹ Una legitimidad, por otra

presentes tres parámetros que coartan su libertad: el principio de la separación de poderes, el principio de la supremacía legislativa y el principio de la medida o del autocontrol que guía todo trabajo de interpretación”. Carlos M. Molina Betancur (ed.), “El nuevo gobierno constitucional”, en *Corte Constitucional. 10 años. Balance y perspectivas*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2003, p. 76.

¹⁹ Incluso “la anulación de leyes por un tribunal puede, pues, interpretarse con igual razón más como un reparto del poder legislativo entre dos órganos que como una intrusión en el poder legislativo”. Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, Debate, Madrid, 1988, p. 130. En el caso español esas tensiones también han existido, sobre todo mientras que fue posible plantear el llamado “recurso previo de inconstitucionalidad”, el cual fue suprimido precisamente por las tensiones que generaba con el legislativo (LO 4/85, de 7 de junio, por la que se derogó el Capítulo II del Título VI de la LO 2/79, del Tribunal Constitucional). Sobre este tema véase E. Aja y M. González Beilfuss, *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Ariel, Barcelona, 1998.

²⁰ Rafael Pizarro Nevado, “El juez constitucional, ¿un juez que gobierna?”, en Carlos M. Molina Betancur (ed.), ob. cit., p. 267.

²¹ “La acción de tutela ha significado, pese a algunos abusos en su ejercicio, el más formidable instrumento para que la población pueda defenderse de la arbitrariedad oficial, de la arrogancia y del abuso del poder tanto de funcionarios públicos como de los particulares. Pero,

parte, fácil de conseguir en un país caracterizado por su debilidad institucional, por la precariedad de las políticas garantistas de los derechos fundamentales, y por un escenario social marcado por la violencia y el eterno conflicto.²² En medio de este panorama, es fácil que la Corte Constitucional se convierta para la ciudadanía en la guardiana de la “integridad y supremacía de la Constitución” (art. 241, Constitución Política de Colombia, en adelante CP), incluso más allá de los estrictos y precisos términos que señala dicho artículo.

Ello ha llevado a que en pronunciamientos como el 025 de 2004 la Corte no se limite a resolver las acciones de tutela planteadas, y por tanto a dilucidar si se ha producido o no una violación de los derechos constitucionales, sino que lleve a cabo un completo análisis de la situación de la población desplazada, así como de las políticas que los poderes públicos han desarrollado en los últimos años para atenderla.²³ A partir de dicho análisis la Corte declara, como se ha señalado, un “estado de cosas inconstitucional”, y marca una serie de actuaciones a las que deberán atender los poderes públicos, muy especialmente el ejecutivo.²⁴ Rebasa la Corte, pues, uno de los problemas que ha merecido una cierta atención por la doctri-

por encima de todo, la conjunción de justicia constitucional y tutela, en lo que podemos denominar la ‘jurisdicción social de tutela’, ha contribuido decisivamente a iniciar la construcción de un Estado social de derecho...”. Rodolfo Arango, “La jurisdicción social de tutela”, en Carlos M. Molina Betancur (ed.), *ob. cit.*, p. 197.

²² Un análisis crítico y mordaz del Estado colombiano puede verse en Carlos M. Molina Betancur, “¿Reducir o fortalecer el Estado?” *Retos del Estado en el siglo XXI. Memorias del Seminario Internacional de Investigación en Derecho Público*, Universidad del Rosario (en prensa).

²³ La propia Corte Constitucional reconoce que “no puede el juez de tutela solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al gobierno nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, lo anterior no impide que al constatar la situación de vulneración de los derechos fundamentales en casos concretos, la Corte adopte correctivos encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo hará en esta sentencia, e identifique remedios para superar estas falencias estructurales que comprometen diversas entidades y órganos del Estado”.

²⁴ Esta sentencia podría calificarse, asumiendo la denominación hecha por la doctrina alemana, como una “sentencia de apelación”. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las sentencias de apelación se dirigen al legislador y no tanto al poder ejecutivo. Sobre estas sentencias, véase F. J. Díaz Revorio, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el Derecho Comparado”, *Revista española de derecho constitucional*, No. 61, enero-abril, 2001, p. 97.

na constitucionalista europea, el de la “inconstitucionalidad por omisión”,²⁵ ya que en esta sentencia la Corte no subraya la inexistencia de instrumentos legislativos sino más bien la falta de desarrollo de los mismos e incluso la carencia de recursos que hagan efectivas las políticas de atención a la población desplazada.²⁶ De hecho, desde el año 1997 existe una completa legislación que, partiendo de la Ley 387, establece una serie de medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención de la población afectada por el mismo. Lo que sigue fallando, y así lo pone de manifiesto la Corte, son los medios a través de los cuales el Estado colombiano está respondiendo a dicha situación.

El mismo concepto que utiliza la Corte, “estado de cosas inconstitucional”, inédito en el constitucionalismo europeo, pone de manifiesto el singular papel político asumido por ella. La Corte no valora una disposición normativa o una concreta violación de derechos, sino que somete a juicio una realidad, o mejor, un fragmento de la realidad colombiana, y la califica como “inconstitucional”, en el sentido de que en ella no se garantiza “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (art. 1, CP). Se constata, por tanto, una omisión o una deficiente actuación de los poderes públicos en el desa-

²⁵ La inconstitucionalidad por omisión podría definirse como “la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”. José Julio Fernández Rodríguez, “La inconstitucionalidad por omisión en Brasil”, *Revista vasca de administración pública*, No. 42, 1995, p. 207. Esta cuestión ha sido ampliamente abordada por la doctrina española: J. J. Fernández Rodríguez, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Civitas, Madrid, 1998; I. Villaverde Menéndez, *La inconstitucionalidad por omisión*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; M. Gómez Puente, *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; L. Aguiar de Luque, “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, *Revista española de derecho constitucional*, No. 24, 1987; M.A. Ahumada Ruiz, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 8, 1991; F. J. Díaz Revorio, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el Derecho Comparado europeo”, *Revista española de derecho constitucional*, No. 61, enero-abril, 2001.

²⁶ Quizás el único ordenamiento donde encontramos reconocida constitucionalmente la inconstitucionalidad por omisión en un sentido más amplio sea el brasileño, ya que el art. 103.2 de la Constitución de 1988 habla de “omisión de medidas para hacer efectiva una norma constitucional”, por lo que podríamos pensar en una inactividad tanto del legislativo como del ejecutivo. J. J. Fernández Rodríguez, “La inconstitucionalidad por omisión en Brasil”, ob. cit., p. 217.

rollo el “programa político” de la Constitución, y se les insta a que adopten una serie de medidas que pongan fin a ese “estado de cosas”. La Corte se convierte, pues, más que en un legislador, en un órgano con capacidad de fijar un *indirizzo* político interviniendo en la esfera de actuación propia del legislativo y del ejecutivo. De esta manera, y como señala la sentencia que nos ocupa, el juez constitucional ordena “remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también a otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela”. Órdenes que responden al deber de las autoridades de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (art. 2, CP), así como al deber que tienen todos los poderes públicos “de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines” (art. 113, CP). Esta posición de la Corte Constitucional adquiere, además, unas dimensiones políticas relevantes si tenemos en cuenta que una gran parte de los derechos que resultan vulnerados pertenecen a la categoría de los llamados “derechos sociales”, cuya efectividad depende de los recursos que se apliquen para llevarlos a cabo y, en general, de las políticas públicas que se dicten para su promoción y desarrollo efectivo.²⁷

De acuerdo con estos planteamientos, la Corte no ha dudado en ordenar el diseño de políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales, la asignación de recursos para garantizar la efectividad de los mismos, la modificación de las prácticas, de los fallos organizativos y de procedimientos que atentan contra la Constitución; las reformas de aquellas normas que han contribuido al estado de cosas inconstitucional o a la realización de los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.²⁸

²⁷ Sobre las dificultades de garantizar la efectividad de los derechos sociales véase Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

²⁸ Esas órdenes además se plasmaron en el auto de 9 de septiembre de 2004, donde se explicita la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004.

El concepto de “estado de cosas inconstitucional” ha evolucionado desde que se declarara por primera vez en el año 1997.²⁹ En las sentencias más recientes se considera que cabe declarar tal estado cuando “1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas –que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales–, y 2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.”³⁰

La Corte ha valorado diversos factores para definir si cabe declarar un estado de cosas inconstitucional. Entre ellos cabe destacar los siguientes: 1) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; 2) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; 3) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; 4) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; 5) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; 6) si

²⁹ La Corte ha declarado en siete ocasiones la existencia de un estado de cosas inconstitucional. La primera vez lo hizo ante la omisión de dos municipios en afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a pesar de que se les hacían los descuentos para pensiones y prestaciones sociales previstos en la ley (SU-559 de 1997). Con posterioridad a esta sentencia, la Corte ha declarado un estado de cosas inconstitucional en seis ocasiones más: 1) por la situación de violación continua de los derechos de sindicados y procesados detenidos en las distintas cárceles del país (T-153 de 1998); 2) debido a la falta de un sistema de seguridad social en salud para los sindicados y reclusos (T-606 y T-707 de 1998); 3) por la mora habitual en el pago de mesadas pensionales, durante un período prolongado de tiempo, en los departamentos del Bolívar (T-525 de 1999), y 4) de Chocó (SU-090 de 2000); 5) por omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos (T-590 de 1998), y 6) por la omisión en la convocatoria de un concurso de méritos para el nombramiento de notarios (SU-250 de 1998).

³⁰ SU-090 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz (estado de cosas inconstitucional por la omisión en el pago de pensiones en el departamento del Chocó).

todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

En concreto, en relación con la situación de la población desplazada son varios los elementos que la Corte valora para confirmar la existencia de un estado de cosas inconstitucional:

1. La gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada, la cual se pone de manifiesto en la misma definición de desplazado propuesta por el legislador (art. 1 de la Ley 387 de 1997).
2. El elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas, así como la constatación de que en muchos casos la acción de tutela se ha incorporado al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de ayuda.
3. La constatación de que muchos de los problemas planteados en las acciones de tutela han sido abordados con anterioridad por la Corte, persistiendo la falta de correctivos adecuados por parte de las autoridades. En este sentido se destaca la insuficiencia de recursos destinados efectivamente para la atención de los distintos componentes de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, la implementación y el seguimiento de la política estatal.
4. La vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada y en múltiples lugares del territorio nacional.
5. La continuada vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. Varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para que los distintos componentes de la política beneficien en igualdad de condiciones a la población desplazada.
6. La vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales, entre los que cabe destacar la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas.

De acuerdo con estos factores, la Corte declara formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y hace un llamamiento a los poderes públicos para que adopten los correctivos necesarios. Además de concretar las medidas institucionales que deberán adoptarse y de insistir en la necesidad de incrementar los recursos públicos aplicados a este sector de la población, la Corte propone una Carta de derechos de los desplazados partiendo de su situación de especial vulnerabilidad y de la constatación de que muchos de los derechos proclamados en la Constitución difícilmente se pueden hacer efectivos sin una apuesta seria y coordinada de las entidades públicas por su realización.

Los derechos fundamentales vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso

La Corte, en su sentencia 025 de 2004, hace un completo repaso de todos y cada uno de los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso. El marco normativo de referencia para este análisis está establecido por la Constitución Política de Colombia,⁵¹ por la Ley 387 de 1997 y los decretos que la desarrollan, así como por

⁵¹ La Corte Constitucional ha llevado a cabo, además, una interpretación extensiva del conjunto de derechos ante cuya violación cabe plantear la acción de tutela prevista en el art. 86 CP. En concreto, este artículo se refiere a la “protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. De acuerdo con una interpretación literal del Título II CP dedicado a “los derechos, las garantías y deberes”, sólo cabría considerar como tales los incluidos en el capítulo I, expresamente titulado “De los derechos fundamentales” (arts. 11 a 41). La Corte, sin embargo, ha extendido su ámbito de protección al resto de capítulos del Título II, es decir, a los derechos sociales, económicos y culturales (capítulo 2), y a los derechos colectivos y del ambiente (capítulo 3). Esta extensión se halla más o menos explícita en la regulación que de las acciones de tutela realiza el Decreto 2591 de 1991. Por una parte, al definir el objeto de la acción de tutela se especifica en el título I que ésta ha de aplicarse a las vulneraciones de derechos fundamentales. Pero el art. 2º, al definir los “derechos protegidos por la tutela”, amplía el objeto al señalar que: “Cuando una acción de tutela se refiera a un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión”.

Por otra parte, la Constitución no establece ningún otro criterio de distinción entre los derechos constitucionales en cuanto a las garantías aplicables salvo, dentro del catálogo del capítulo I, la delimitación de una serie de ellos que se consideran de aplicación inmediata. En concreto, los recogidos en los arts. 11, 12, 13, 14, 15, 26, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40.

los denominados Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.³² Estos principios compendian lo dispuesto sobre desplazamiento interno en el derecho internacional de los derechos humanos, en el derecho internacional humanitario y, por analogía, en el derecho internacional de los refugiados. Este derecho internacional forma parte esencial del ordenamiento constitucional colombiano en virtud de los arts. 9, 93 y 94 CP. La Corte Constitucional ha llegado incluso a considerar que algunas de las disposiciones contenidas en los principios forman parte del bloque de constitucionalidad, y ha precisado que recogen las obligaciones internacionales del Estado colombiano en virtud de distintos tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario (sentencias SU-1150 de 2000, T-327 de 2001, T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-419 de 2003 y T-602 de 2003).³³

La Corte Constitucional ha ido especificando en su jurisprudencia los derechos que se ven especialmente afectados por la situación de desplazamiento:

1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.
2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados, las personas de la tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”.³⁴
3. El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo.³⁵

³² Esta compilación de principios fue elaborada por el Representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno con base en un estudio exhaustivo de las disposiciones jurídicas internacionales que amparan a este grupo poblacional. Organización de las Naciones Unidas, Doc. E/CN. 4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

³³ Entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el art. 3 Común de los Convenios de Ginebra, y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

³⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias T-215 de 2002 y T-419 de 2003.

³⁵ Véase, por ejemplo, la sentencia T-227 de 1997.

4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”,³⁶ y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento.
5. Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados.³⁷
6. En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar³⁸ y a la protección integral de la familia.³⁹
7. El derecho a la salud, en conexión con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes.⁴⁰
8. El derecho a la integridad personal,⁴¹ que resulta amenazado tanto por los peligros que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento.⁴²
9. El derecho a la seguridad personal,⁴³ puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos a la seguridad y libertad de los afectados.
10. La libertad de circulación por el territorio nacional⁴⁴ y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir,⁴⁵ puesto que la definición misma de des-

³⁶ Sentencia SU-1150 de 2000.

³⁷ Véase, por ejemplo, la sentencia T-098 de 2002.

³⁸ Sentencia SU-1150 de 2000.

³⁹ Sentencia T-1635 de 2000.

⁴⁰ Sentencia T-645 de 2003.

⁴¹ Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001 y T-1346 de 2001.

⁴² Véase, por ejemplo, la sentencia T-327 de 2001.

⁴³ Véanse, por ejemplo, las sentencias T-258 de 2001 y T-795 de 2003.

⁴⁴ Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001 y T-268 de 2003.

⁴⁵ Sobre el derecho de permanencia véase la sentencia T-227 de 1997.

plazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia.

11. El derecho al trabajo⁴⁶ y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales.
12. El derecho a una alimentación mínima,⁴⁷ que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por tanto, en el disfrute de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad.
13. El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados a interrumpir su proceso de formación.⁴⁸
14. El derecho a una vivienda digna,⁴⁹ puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie.
15. El derecho a la paz,⁵⁰ cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil.⁵¹
16. El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como

⁴⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias T-669 de 2003, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001 y T-268 de 2003.

⁴⁷ Sentencia T-098 de 2002.

⁴⁸ Sentencia T-215 de 2002.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia T-721 de 2003.

⁵¹ Sentencia C-328 de 2000.

desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias.⁵²

17. El derecho a la igualdad⁵³ dado que, a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de esta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales y a discriminaciones de diverso carácter. Además, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado, y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 CP.

De acuerdo con este análisis, es fácil concluir que los desplazados tienen derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado en virtud del mandato establecido en el art. 13 CP. Tal y como señaló la sentencia T-602, “si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial”. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”,⁵⁴ y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”.⁵⁵

En la situación de los desplazados concurren todos los elementos que la Corte Constitucional ha especificado como legitimadores de un trato urgente y preferente. En concreto, ha señalado los siguientes (sentencia T-530 de 1990):

⁵² Sentencia T-215 de 2002.

⁵³ Sentencia T-268 de 2003.

⁵⁴ Sentencia T-268 de 2003.

⁵⁵ Sentencia T-669 de 2003.

1. Que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho.
2. Que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad.
3. Que dicha finalidad sea razonable, es decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales.
4. Que el supuesto de hecho, es decir, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga, sean coherentes entre sí.
5. Que esa racionalidad sea proporcional, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

En definitiva, la Corte Constitucional colombiana no hace sino recoger los criterios seguidos por otros tribunales, entre ellos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Tribunal Constitucional español, sobre la aplicación diversa de la ley.⁵⁶ Es el llamado “test de razonabilidad” que se puede resumir en el triple control de la diferenciación que trata de establecer el legislador: control finalista, de pertinencia y de adecuación.⁵⁷

La efectividad de los derechos, y muy singularmente de los derechos sociales, pone de manifiesto que la “igualdad ante la ley” no ha de suponer una equiparación absoluta sino sólo la aplicación de consecuencias jurídicas a situaciones o supuestos de hecho que sean iguales. De esta manera, y como bien afirma Fernando Rey, “el contenido fundamental de la cláusula constitucional de igualdad es la pregunta sobre qué desigualdades son tolerables bajo qué circunstancias”.⁵⁸

⁵⁶ Por ejemplo, el TC español lo expresa con claridad en su sentencia 75 de 1983: “Para que las diferencias normativas puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos”.

⁵⁷ Javier Jiménez Campo, “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista española de derecho constitucional*, No. 9, 1983, pp. 106 y ss.

⁵⁸ Fernando Rey Martínez, “La discriminación positiva de mujeres (comentario a propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)”, *Revista española de derecho constitucional*, No. 47, mayo-agosto, 1996, p. 318.

El art. 13 CP, de la misma manera que hace el art. 9.2 de la Constitución Española, ofrece “un criterio material de justificación objetiva y razonable, vinculado a la definición del Estado como social y democrático de Derecho”. La consecución de una igualdad real de todos los ciudadanos y las ciudadanas se convierte en “medida de lo razonable”.⁵⁹

Estas políticas públicas diferenciadas han sido objeto de crítica por algunos analistas en la medida que discriminan a otros grupos igualmente necesitados como son los “pobres históricos”. Es evidente que los poderes públicos deben adoptar todas las medidas necesarias para atender el elevado porcentaje de la población colombiana que sufre exclusión social, pero no es menos cierto que los desplazados son objeto de una “múltiple discriminación”.⁶⁰ El desplazamiento forzoso no sólo provoca empobrecimiento sino también otras muchas consecuencias, como pérdida de la familia, inseguridad alimentaria, aumento de las enfermedades, pérdida del acceso a la educación y, en general, marginalización en las áreas urbanas en las que se producen los asentamientos.⁶¹ Como señaló la sentencia T-958 de 2001,

ello no quiere decir que sus intereses se impongan sobre los intereses de grupos humanos que igualmente están en condiciones de debilidad, como

⁵⁹ José A. Montilla Martos, “El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional”, *Estudios de derecho público en homenaje a J. J. Ruiz-Rico*, vol. I, Tecnos, Madrid, 1997, p. 455.

⁶⁰ “El grado de concentración del ingreso es uno de los mayores de América Latina, quizás el segundo en una región por sí caracterizada por la desigualdad (...) El 59,8% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza (...) La informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral, abarcando a más del 54% de la misma en la década del ochenta hasta más de un 61% en la actualidad (...) a pesar de las leyes aprobadas sobre reforma agraria en el país, la tierra se ha seguido concentrando en pocas manos –con una importante injerencia de capitales de procedencia ilícita– en la medida que el 1,08% de los propietarios posee más del 53% del área...”. Luis Jorge Garay (coord.), *Colombia entre la exclusión y el desarrollo: propuestas para la transición del Estado social de derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002, pp. 24 y 25.

⁶¹ Como se señala en el nuevo Plan Nacional de Atención a la Población desplazada presentado al Consejo Nacional el 16 de marzo de 2004, la finalidad es atender la vulnerabilidad producida por la violencia y no resolver el problema de la violencia histórica. Se define como “población vulnerable” aquella que, como consecuencia de la violencia causada por el conflicto armado interno, se encuentra sitiada, empujada, amenazada, desplazada o en riesgo de desplazamiento.

ocurre con quienes padecen la pobreza estructural, los ancianos desatendidos, los niños, los enfermos o la población privada de la libertad. Sin embargo, éstos deben ser los destinatarios de programas y proyectos permanentes, en el sentido de que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, en tanto que los primeros han de ser los beneficiarios de mecanismos de atención de situaciones excepcionales por hallarse comprometido su mínimo vital.

La Corte ha utilizado reiteradamente el concepto denominado “derecho al mínimo vital”, que vendría a englobar todas las “necesidades” urgentes que habría de cubrir el Estado.⁶² El llamado “mínimo vital” no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta, sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el ‘déficit social’ (sentencia T-426 de 1992).⁶³

La extrema vulnerabilidad y la consecuente pérdida de derechos y libertades de los desplazados sólo puede contrarrestarse mediante acciones afirmativas que garanticen tres objetivos (sentencia T-602 de 2003):

1. El acceso a los bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación.
2. La promoción de la igualdad.
3. La atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados. No puede olvidarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, y que

⁶² Sobre la idea de “necesidades” como fundamento de los derechos, véase María José Añón Roig, *Necesidades y derechos: un ensayo de fundamentación*, CEPC, Madrid, 1994.

⁶³ En definitiva, se trata de hacer realidad el derecho consagrado en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

buena parte de la población desplazada pertenece a distintos grupos étnicos. Además, un gran porcentaje de la población desplazada son mujeres que son objeto de múltiples discriminaciones.

Estas actuaciones positivas están conectadas, en definitiva, con el modelo de Estado social de derecho que proclama la Constitución colombiana en su art. 1º, y que se concreta en las finalidades sociales del Estado especificadas en el art. 366:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Estos objetivos del Estado han de traducirse no sólo en actuaciones positivas dirigidas a lograr una igualdad real de los ciudadanos, sino también en el compromiso por parte de los poderes públicos de no promover políticas o actuaciones que prorroguen las situaciones de injusticia y exclusión.

La Corte Constitucional habla en este sentido de que “la adopción de medidas a favor de los grupos marginados no constituye una competencia meramente facultativa del legislador, sino que es un *mandato de acción*, encaminado a transformar las condiciones materiales que engendran o perpetúan la exclusión y la injusticia social” (sentencia T-025 de 2004).⁶⁴

Estas medidas, como todas las de acción positiva, deben ser entendidas como mecanismos destinados a desaparecer con el tiempo, es decir, cuando los

⁶⁴ En un sentido similar se ha pronunciado el TC español: “no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida –antes al contrario– la acción de favorecimiento, si quiera temporal, que los poderes públicos emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especialmente favorable, vean suavizada su situación de desigualdad sustancial” (STC 216/91).

derechos y las libertades básicos de los desplazados sean restablecidos.⁶⁵ Límite temporal que se concreta en el art. 18 de la Ley 387 de 1997 cuando señala que “La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento”.

Carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de un desplazamiento forzado interno

La Corte Constitucional, en la sentencia T-025 de 2004, propone una “Carta de derechos básicos de la población desplazada”. La misma pretende ser una especificación de los derechos fundamentales de los desplazados que, como se ha visto, por su situación sufren permanentes violaciones de los mismos. Esta enumeración debería servir como contenido dogmático justificador de tratos preferentes y urgentes por parte de los poderes públicos, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayor parte de los derechos reconocidos por el derecho internacional y la Constitución a las personas desplazadas imponen a las autoridades claras obligaciones de carácter prestacional. La misma Corte insiste en que el desplazado “conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado”.⁶⁶ A esta precisión habría que añadir que las autoridades están obligadas a interpretar las normas que regulan la materia de la manera que resulte más favorable a la protección de los derechos de los desplazados.

⁶⁵ Sobre el concepto y las características de las acciones positivas véanse Fernando Rey Martínez, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995; y David Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; Octavio Salazar Benítez, *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial*, Diputación Provincial de Córdoba, 2001.

⁶⁶ En este sentido, la *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*, en su conclusión 10ª afirma que “tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana”. Véase también el Principio 1 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En todo caso, la especificación que realiza la Corte, si bien tiene un importante valor en cuanto subraya los ámbitos concretos especialmente vulnerables y que requieren una respuesta más inmediata y eficaz del Estado, es superflua en cuanto se limita a reiterar derechos ya contemplados legalmente. En concreto, la Ley 387 de 1997 contempla en su art. 2 una serie de principios que han de orientar la interpretación y aplicación de la ley, y que no son otros que los derechos específicos de los desplazados forzados. Derechos que, además, se ven desarrollados en las diferentes secciones que integran el llamado Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (cap. II). En concreto, el legislador establece una serie de mandatos al gobierno en función de las distintas fases que es posible distinguir en el fenómeno del desplazamiento: la prevención (art. 14), la atención humanitaria de emergencia (art. 15), el retorno (art. 5), la consolidación y estabilización socioeconómica (art. 17) y la cesación de la condición de desplazado forzado (art. 18).

A continuación se analizan cada uno de esos derechos y los problemas que plantean su realización práctica.

a) Derecho a ser registrado como desplazado, sólo o con su núcleo familiar.

Uno de los problemas principales que plantea la situación de la población desplazada es la necesidad de acreditar su condición para acceder a la protección pública. Incluso la misma noción de “desplazado” no ha dejado de plantear discusiones doctrinales. El problema se plantea con respecto al momento y de qué manera se adquiere la “condición jurídica” de desplazado, en cuanto que de ella depende por ejemplo el acceso a la atención humanitaria de emergencia (art. 16, Decreto 2569 de 2000).⁶⁷ A pesar de todas las previsiones legales, hay un gran número de personas desplazadas que no acceden al registro, además de que se constata un

⁶⁷ La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) ha puesto de manifiesto que el desplazamiento forzado se debe tratar como una “situación” y no como una “condición”, ya que la primera implica una noción de transitoriedad de las circunstancias que caracterizan al desplazado forzado, mientras que al hablarse de “condición” se está frente a un término de naturaleza estática y casi definitiva de la persona que se cataloga como tal. Informe citado en la sentencia T-327 de 2001 de la Corte Constitucional.

porcentaje alto de inscripciones rechazadas. La falta de coordinación institucional se pone de manifiesto en la disparidad de datos que manejan los diversos organismos que tienen alguna competencia en el fenómeno o que colaboran en la atención de los desplazados, tales como la Red de Solidaridad Social (RSS), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Conferencia Episcopal, entre otros).⁶⁸

Desde la primera ocasión en que la Corte se refirió al fenómeno del desplazamiento, en la sentencia T-227 de 1997, ha mantenido que la condición de desplazado interno no depende de la certificación que de esa situación haga una autoridad estatal, sino que está determinada por dos elementos objetivos: 1) la coacción que obliga al desplazamiento; 2) que ese desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado. Es decir, se trata de “una situación de hecho ajena incluso a la voluntad de la persona pues ella abandona el lugar en que se encuentra radicada por fuerza de las circunstancias y con el propósito de ponerse a salvo de los potenciales peligros que la acechan” (sentencia T-215 de 2002; en el mismo sentido, las sentencias T-327 de 2001 y T-602 de 2003).⁶⁹ De la misma manera, la exclusión de una persona del registro no implica el cese de la condición de desplazado porque el registro es una consecuencia del desplazamiento y no viceversa.

⁶⁸ Se produce además el “choque” de las diferentes pautas de actuación de los organismos implicados. Por ejemplo, los datos que recoge el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) son confidenciales. Por ello no le comunica a la Red de Solidaridad Social qué personas ha atendido, sólo puede comunicarle el número. Ello provoca, de hecho, una disparidad en las estadísticas que se manejan sobre la población desplazada así como la duplicidad en las ayudas de emergencia.

⁶⁹ Por ejemplo, en la sentencia T-258 de 2001 la Corte protegió el derecho a la vida de un docente amenazado por las FARC que se vio obligado a desplazarse a Manizales junto con su familia y a solicitar su traslado como docente a otro municipio dentro del mismo departamento. En este caso, si bien el Comité de Desplazados de Caldas había dispuesto “no conceder la calidad de desplazado” al demandante, la Corte consideró que la Secretaría de Educación había hecho “un reconocimiento tácito” de dicha condición al conceder el traslado al actor. En la sentencia T-215 de 2002, en la que la Corte protege los derechos de varios menores desplazados a quienes se les niega el cupo en un centro educativo en Medellín y su inscripción en el Sistema Único de Registro (SUR), se vuelve a reiterar que el estatus de desplazado no se adquiere en virtud de una declaración institucional, y se rechaza que las autoridades hubieran exigido que el registro de los menores lo hicieran sus padres o representantes legales, ya que este tipo de condiciones dificultan el acceso a los programas de atención a la población desplazada.

En todo caso, no dejan de plantearse dudas que acaban afectando la protección de los derechos de muchos ciudadanos y ciudadanas. Por ejemplo, un niño que nace de una mujer desplazada en un sentido estricto no sería desplazado. Por tanto, ¿tendría derecho a acceder a la atención específica que el legislador ha previsto para este sector de la población?⁷⁰ En el caso de los menores también puede plantearse el problema de aquellos que han perdido a sus padres y allegados, y se ven forzados a abandonar su lugar de origen. Estos menores carecen de representantes que les permitan acceder al registro nacional de desplazados.

En concreto, el art. 2° de este Decreto, tras reiterar la definición de desplazado dada por el art. 1° de la Ley 387, establece el procedimiento para acceder a dicha condición. En concreto dispone que el gobierno nacional, a través de la Delegación General del Ministerio del Interior o la entidad en que ésta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 32 de la Ley 387 de 1997, a saber:

1. Declarar los hechos causantes del desplazamiento forzoso ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial.
2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de los hechos causantes del desplazamiento.

Esta norma creó el Registro Único de Población Desplazada, que depende de la Red de Solidaridad Social (arts. 4 y 5), y en el que los desplazados deben inscribirse para poder acceder a las ayudas institucionales. Los arts. 6 a 11 del Decreto regulan el procedimiento para llevar a cabo dicha inscripción, el cual parte de una declaración del desplazado en la que se han de acreditar los hechos y las circunstancias que han provocado su situación, el lugar de donde ha sido

⁷⁰ La atención a este menor estaría legitimada en todo caso por las previsiones de los arts. 44 y 50 CP.

obligado a desplazarse y la actividad económica que realizaba, su profesión u oficio, los bienes y recursos patrimoniales que poseía y las razones para escoger el lugar de su asentamiento. Esta declaración deberá remitirse por la “autoridad receptora” a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la sede de la entidad departamental, distrital o municipal en la que se haya delegado la inscripción. Esta declaración debe presentarse en el plazo de un año desde que tuvieron lugar los hechos que provocaron el desplazamiento.

Tal y como ha reiterado la Corte Constitucional, es necesario un trato digno para los desplazados en el trámite de inscripción. Las entidades encargadas de tramitarla deben tener en cuenta una serie de factores que inciden en la declaración de los desplazados.⁷¹ La mayoría de ellos provienen de ambientes donde el nivel de acceso a la educación es bajo y por tanto el grado de analfabetismo es alto. En muchas ocasiones el desplazado viene de contextos en los que se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas. Por ello en el momento de rendir testimonio ante ellas el grado de espontaneidad y claridad se reduce considerablemente. También hay que tener presentes las secuelas de la violencia. Los hechos generadores del desplazamiento forzado suelen provocar traumas psicológicos y heridas físicas y afectivas difíciles de superar, y que incidirán, por ejemplo, en su incapacidad para recordar determinados hechos con total nitidez y coherencia. De ahí que haya que ser especialmente cuidadosos en los interrogatorios, evitando por ejemplo la formulación de preguntas capciosas que los lleven a caer en contradicciones.

La entidad dispone de un plazo de 15 días hábiles para valorar la información de que disponga junto a la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro.

El art. 11 establece los motivos que pueden dar lugar a la denegación de la inscripción: 1) cuando la declaración resulte contraria a la verdad; 2) cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias previstas en el art. 1º de la Ley 387; 3) cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001.

después de un año de acaecidas las circunstancias descritas en dicho art. 1º. En estos casos se expedirá un acto en el que se señalarán las razones para denegar la inscripción y se le notificará al afectado, el cual podrá recurrir la decisión.⁷²

El Registro Único ha sido, y sigue siendo, uno de los elementos de las políticas de atención a la población desplazada que ha provocado más problemas en la práctica. Problemas de coordinación institucional, de insuficiencias del soporte técnico, así como las dificultades que la población desplazada tiene en muchos casos para acceder a la entidad competente y llevar a cabo la inscripción. Por otra parte, las posibilidades del desplazado para recurrir la negativa a la inscripción son muy limitadas por los problemas que puede plantear la notificación al afectado y la escasa información que éste suele tener sobre las posibilidades de recurrir el acto mediante el cual se le ha denegado la inscripción. Todas estas dificultades provocan que en la práctica el Registro se perciba por la población desplazada más como un obstáculo para los beneficios previstos que como el instrumento para acceder a los mismos.

El Sistema Único de Registro (SUR) no ha servido para resolver algunas de las dificultades que siguen presidiendo la atención a la población desplazada. El SUR no registra las ayudas que no son entregadas por la Red de Solidaridad Social, tales como la educación, la salud, los proyectos productivos, la capacitación laboral y la vivienda, lo cual impide llevar a cabo un seguimiento completo e integral de la ayuda prestada. Esto provoca en no pocas ocasiones una duplicación de esfuerzos, pues diferentes entidades u organizaciones pueden acabar prestando una ayuda específica a una persona que ya la haya recibido. Además, como el sistema no incluye la totalidad de la atención recibida por el beneficiario, no se puede focalizar la atención para que ésta se dirija a

⁷² Hay que tener en cuenta que en ocasiones es difícil probar la causa del desplazamiento. En muchos casos es difícil aportar una prueba diferente a la del testimonio del que presenció el hecho o lo sufrió. Piénsese por ejemplo en las simples amenazas verbales de un grupo armado, o en el inicio del reclutamiento de jóvenes de una región, o simplemente en el temor generalizado que se vive en determinados territorios. Asimismo, lo más normal es que las causas de un desplazamiento no se puedan concretar en un hecho puntual sino que sean resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. La Corte Constitucional llama la atención sobre estas dificultades en la sentencia T-327 de 2001.

los grupos más vulnerables. De esta manera, el sistema carece de los datos que serían fundamentales, por ejemplo, para ejecutar más adecuadamente las políticas de estabilización socioeconómica o para planificar las políticas de retorno, la devolución de propiedades o la reparación de los perjuicios causados a la población desplazada.

Sólo recientemente, el SUR incluyó información acerca de las tierras o los bienes inmuebles que las personas desplazadas han abandonado, la cual es esencial para ejecutar las políticas concernientes a la protección de la propiedad o de la posesión de dichos predios, o que permitan la adjudicación de tierras en el caso de reubicación de las familias desplazadas.

Otros reparos al sistema son que no se lleva a cabo una desagregación de la población inscrita de acuerdo con criterios como el sexo o la pertenencia a grupos étnicos vulnerables, no se distinguen a las mujeres cabeza de familia, y no se permite la inscripción de la persona independientemente de su grupo familiar.

Es acertado que no se exija la presentación de ningún tipo de documentación ya que lo normal es que las personas que han sido desplazadas de su lugar de origen no tengan ningún documento. Incluso en determinados sectores de la población, como los indígenas, es aún más complicado que tengan algún tipo de documentación que los identifique, o que les permita acreditar lo que están declarando.

Como contrapartida, esta regulación permite un margen de discrecionalidad a las autoridades para valorar las circunstancias del “presunto” desplazado que puede dar lugar a decisiones arbitrarias y difícilmente controlables. En todo caso, habría que tener presente la presunción de “buena fe” que establece el art. 83 CP, así como la prevalencia de una interpretación lo más favorable posible a la efectividad de los derechos fundamentales. Por ello, la carga de la prueba sobre las eventuales inconsistencias e incluso las posibles falsedades en la información suministrada ha de corresponder a la Red de Solidaridad Social. Por otra parte, y como ha puesto de manifiesto Codhes, al valorar las declaraciones de los solicitantes la Red no ha tenido en cuenta que las causas del desplazamiento forzoso pueden haber provocado secuelas psicoafectivas y psicosociales que pueden explicar lagunas informativas o la imposibilidad de recordar algunas secuencias temporales.

El Decreto 2569 regula de manera diferenciada el procedimiento para inscribir y prestar atención humanitaria de emergencia a la población víctima de desplazamientos masivos. El art. 12 considera que habrá de entenderse por tal “el desplazamiento conjunto de 10 o más hogares, o de cincuenta o más personas”. El Decreto aporta una definición de hogar que puede plantear problemas en cuanto a su concreción: “Se entiende por hogar el grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia”. En estos casos es más fácil que se ponga de manifiesto la falta de coordinación institucional, ya que es fundamental la colaboración entre diferentes autoridades. De acuerdo con el art. 13 del Decreto 2569, los comités municipal y distrital, las autoridades municipales y el Ministerio Público, tanto de la zona expulsora como de la receptora de la población, actuarán “de forma unida” para establecer la identificación y cuantificación de las personas que conformaron el desplazamiento masivo, y efectuarán una declaración sobre los hechos que lo originaron. La declaración y la información recolectada deberán ser enviadas de manera inmediata y por el medio más eficaz, para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, a la sede de la entidad del respectivo departamento en la que se haya delegado la inscripción.⁷³

Además, en estos casos se pueden producir duplicaciones de los asientos en el Registro porque es difícil evitar que los desplazados acudan individualmente al mismo. Aunque el Decreto 2569 ha dispuesto que la inscripción en el caso de desplazamiento masivo exime de “rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro”, en la práctica se han producido dobles inscripciones, incluso con el objetivo premeditado de acceder a una doble asistencia humanitaria de emergencia.

⁷³ El art. 33 del Decreto 2569 incluye entre las funciones de los Comités de Atención Integral de la Población Desplazada la recolección de la información en los desplazamientos masivos, y el inicio de los trámites para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

b) Derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de tres meses, prorrogables por tres meses más, y que tal ayuda comprenda, como mínimo: alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y viviendas básicas, vestido adecuado, y servicios médicos y sanitarios esenciales.

Este derecho aparecía ya, con mucha mayor concreción, en el art. 15 de la Ley 387:

Una vez se produzca el desplazamiento, el gobierno nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones mínimas.

En un sentido similar la define el art. 17 del Decreto 2569 de 2000.⁷⁴

Se tiene acceso a la ayuda humanitaria desde que se reciba en la sede de la entidad en la que se haya delegado la inscripción con la declaración enviada por la autoridad receptora de la misma (art. 16).

El legislador ha establecido dos limitaciones que de hecho pueden condicionar esta ayuda. De una parte, el citado art. 16 habla de ayuda “proporcionada”. No queda muy claro en qué términos hay que interpretar esta proporcionalidad. Lo más lógico sería entender que la cuantía de la ayuda debería ser proporcional a la situación y las necesidades que tenga el desplazado. De otra parte, esta ayuda inmediata estará condicionada por “la disponibilidad presupuestal”, lo cual permitirá en la práctica restringirla enormemente. El art. 22 del Decreto 2569 prevé que la Red de Solidaridad Social destinará a la ayuda humanitaria de emergencia los

⁷⁴ “Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”.

recursos que para tal fin reciba del presupuesto nacional y de manera proporcional al tamaño y la composición del grupo familiar.⁷⁵ De hecho, la insuficiencia de recursos ha llevado a que se congele la ejecución o renovación de los contratos entre la Red de Solidaridad Social y las ONG que prestan atención humanitaria de emergencia.

Tal y como señala la Ley 387, y se reitera en el art. 20 del Decreto 2569, se tiene derecho a la atención humanitaria por un período de tres meses, prorrogables por otros tres. Cabe una prórroga excepcional por un término de tres meses, aplicable sólo a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y en los que se den las condiciones que fija el art. 21 del Decreto 2569.⁷⁶ Esta prórroga excepcional se concederá, de nuevo, “de acuerdo con la disponibilidad presupuestal” y atendiendo a criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad.⁷⁷

⁷⁵ Este artículo establece una serie de parámetros para determinar dicha ayuda: “1) Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta una suma máxima mensual equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, otorgada por espacio de tres meses. 2) Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente. 3) Para transporte, otorgado por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente”.

⁷⁶ Las condiciones son las siguientes. “1) Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento. 2) Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años y que dicha situación haya sido reportada en la declaración. 3) Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia. 4) Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3.”

⁷⁷ Como ha señalado la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004, existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: quienes estén en situación de urgencia extraordinaria y quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socioeconómico, como es el caso de los niños, personas de la tercera edad o mujeres cabeza de familia que deben dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar menores o adultos mayores bajo su responsabilidad.

Aunque en comparación con otros componentes de la ayuda prestada a la población desplazada por la violencia ésta ha mostrado resultados relativamente exitosos, no faltan algunos reparos. Además, por las limitaciones vagas que puede plantear la “disponibilidad presupuestal”, la efectividad de este derecho se ve condicionada por dos cuestiones. En primer lugar, por las dificultades que puede haber en determinadas zonas del territorio para que quede garantizado el libre paso de los envíos de ayudas humanitarias. En segundo lugar, por la falta de una adecuada coordinación entre todos los organismos con competencia en esta materia, así como por la ausencia de unos mecanismos adecuados de colaboración entre la administración y las ONG que participan en el reparto de la ayuda humanitaria. Se debe recordar que entre las funciones de los Comités de Atención Integral a la Población desplazada se halla la de “coordinar y adoptar medidas de ayuda humanitaria de emergencia, tendientes a aliviar las necesidades más urgentes de la población desplazada” (art. 33, Decreto 2569).

De otra parte, tanto la Red de Solidaridad Social como la Defensoría del Pueblo han puesto de manifiesto algunas deficiencias:⁷⁸

- No existe un esquema de ayuda que responda a las nuevas modalidades de desplazamiento (intraurbano o interveredal).
- Existe un número considerable de casos en los que la población desplazada no recibe dicha prestación. En ocasiones la ayuda no se presta en el término legal de las 72 horas posteriores a la urgencia, y puede incluso llegar a tardar seis meses. En otros casos, cuando la población se encuentra sin posibilidad de obtener alimentación (por ejemplo, por encontrarse en el período de transición entre la atención humanitaria de emergencia y los programas dirigidos a la autosuficiencia económica) se presentan “colapsos alimenticios”.⁷⁹

⁷⁸ Estas valoraciones proceden de los siguientes informes: Red de Solidaridad Social, “Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos. II Seminario Internacional, Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998-2002”, segundo semestre de 2002; ACNUR y Red de Solidaridad Social, “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002”, agosto 2002; Defensoría del Pueblo, “Evaluación de la política de atención a la población desplazada”, 2003.

⁷⁹ La cobertura de la “atención humanitaria de emergencia” sigue siendo precaria en cuanto a prontitud, número de personas atendidas y tiempo requerido. Se espera que dicha atención

- No hay mecanismos de seguimiento que permitan consolidar, por casos o territorios, la situación alimentaria de la población en condición de desplazamiento.⁸⁰
- Se han establecido requisitos adicionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, tales como la exigencia de una visita domiciliaria, que obstruyen la ejecución eficiente de este componente.

A todo ello habría que añadir la necesidad de una mayor descentralización de la respuesta al desplazamiento y una mayor garantía de imparcialidad de las autoridades locales frente a la población desplazada.

c) Derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso definitivo a los servicios de atención en salud.

Este derecho aparece recogido, si bien no especificado como tal, en el art. 17 de la Ley 387 dedicado a la “consolidación y estabilización socioeconómica”. En este sentido, el gobierno deberá promover acciones y medidas que permitan “el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno”, en particular a los programas relacionados con “atención social en salud”. Además, el art. 19 prevé que el Sistema General de Seguridad Social en Salud pondrá en marcha mecanismos “expeditos” para que la población desplazada acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación. De esta manera se especifican los derechos consagrados en los arts. 48 y 49 CP.

cubra las necesidades básicas mientras las personas desplazadas logran acceder a programas de atención más formales y orientados a resolver el desplazamiento. “Como en la mayoría de los casos no ocurre ni lo uno ni lo otro en los plazos previstos por la ley, la situación general de las personas desplazadas es de ‘emergencia crónica’”. Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo (Mencoldes), *Temas de trabajo sobre la respuesta al desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, agosto, 2004, pp. 11-12.

⁸⁰ En el nuevo Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, presentado al Consejo Nacional el 16 de marzo de 2004, no se ha incluido un mecanismo institucional generalizado para el diagnóstico y seguimiento del estado nutricional de las familias y comunidades que reciben atención humanitaria, pues no basta con la evaluación de necesidades alimentarias o el control nutricional en los programas de complementación. Mencoldes, ob. cit., p. 24.

Hay que recordar que el Consejo Nacional de Seguridad en Salud, mediante el Acuerdo 59 del 29 de abril de 1997, declaró como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población por causa de la violencia, y precisó que este grupo tiene derecho al servicio de salud necesario para la atención oportuna de la enfermedad derivada de la exposición a riesgos inherentes al desplazamiento.

En función de lo establecido en el art. 33 del Acuerdo 243 de 2003, cuando una persona se vea obligada a cambiar de domicilio como consecuencia de un desplazamiento forzoso, los afiliados al régimen subsidiado serán atendidos con cargo a los recursos de la administradora del régimen subsidiado (ARS) a la cual se encuentren afiliados y hasta la terminación del período contractual.

En relación con la efectividad de este derecho, se han vuelto a poner de manifiesto las dificultades ya comentadas. De entrada, el alto grado de descoordinación entre las entidades encargadas de inscribir a la población desplazada en el Registro Único, las entidades competentes para prestar los tratamientos y los organismos que deben pagar por dichos servicios.

Tal y como ha puesto de manifiesto la Defensoría del Pueblo, para que el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) cancele los servicios prestados a la población desplazada se deben llevar a cabo cuatro verificaciones de inclusión en el SUR y una quinta realizada por el Consorcio Fiduciario Fisalud en Bogotá, sin contar con la confrontación de los demás papeles anexos a la cuenta. Por ello, estos trámites se pueden demorar meses, generando problemas de liquidez a las instituciones prestadoras de salud (IPS), y una mayor resistencia a prestar estos servicios a los desplazados o a suministrarles medicamentos.⁸¹

Por otra parte, la Circular 042 de 2002, expedida por el Ministerio de la Protección Social ante la necesidad de incorporar a la población desplazada al Sistema General de la Seguridad Social en Salud, vinculándola al régimen respectivo (subsidiado o contributivo), solucionó en parte el problema de duplicidad de pagos del servicio de salud. Esta circular señaló que los cobros sobre prestación del servicio de salud a la población desplazada deben ser realizados a las ARS

⁸¹ Defensoría del Pueblo, "Evaluación...", ob. cit., p. 39. Se insiste en los mismos problemas en el documento realizado por la Red de Solidaridad Social y ACNUR, "Balance de la política ...", ob. cit., p. 36.

cuando: no excedan el plan obligatorio de salud (POS); no se produzcan por servicios prestados dentro de los tres o seis meses de la ayuda humanitaria, y no correspondan a las afecciones “inherentes a la condición de desplazamiento”. Del resto, el servicio de salud estaría a cargo del Fosyga. Sin embargo, la aplicación de esta circular causó problemas en la práctica que llevaron incluso a la desatención de la población desplazada en diferentes ciudades del país.⁸²

Por otra parte, existe arbitrariedad en la prestación del servicio ya que cada centro médico exige documentos y trámites distintos.⁸³ Igualmente, no se han desarrollado los componentes de atención psicosocial a la población desplazada.⁸⁴

d) Derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen, sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional.

El retorno puede definirse como “el regreso voluntario de una persona u hogar a la localidad de residencia o al lugar donde realizaban las actividades socioeconómicas habituales, con el ánimo de permanecer en ella y continuar con las redes sociales y familiares que tenían antes de que fueran expulsadas por la violencia”.⁸⁵

La Red de Solidaridad Social ha distinguido entre el retorno “individual” y el “masivo”. Se considera individual cuando retornan a diferente o a un mismo lugar de origen menos de 10 familias o menos de 50 personas. Cuando supera

⁸² Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Carolina Vergel, bajo la coordinación de Claudia Mejía, junio de 2003, p. 35.

⁸³ Por ejemplo, en el caso de las mujeres desplazadas y de sus hijos e hijas algunas han sido atendidas simplemente presentando una carta que acredita su condición. A otras se les ha exigido estar en el sistema nacional de información. En general, los trámites burocráticos dificultan el acceso a la oferta institucional, a lo que hay que unir las limitaciones económicas para adquirir las medicinas y/o practicarse exámenes especializados. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *Derechos Humanos de las mujeres en situación de desplazamiento*, elaborado por Pilar Rueda, abril de 2002, p. 35.

⁸⁴ Red de Solidaridad Social y ACNUR, “Balance de la política...”, ob. cit., p. 37; Defensoría del Pueblo, “Balance...”, ob. cit., p. 41.

⁸⁵ Es la definición dada por la Red de Solidaridad Social en el *Manual de procedimiento de la Red de Solidaridad Social para el apoyo a los procesos de retorno de la población desplazada*, Bogotá, abril 2004, p. 6.

ese número se considera masivo. Para concretar la entrega de las ayudas, la Red distingue entre el retorno “a corto plazo”, que es el que se realiza dentro de los 30 días posteriores al desplazamiento, y el retorno “a mediano y largo plazo”, cuando se realiza después de ese tiempo.⁸⁶

La Ley 387 de 1997, dentro del capítulo dedicado al Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, contempla el apoyo del gobierno nacional a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, “de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley en materia de protección, consolidación y estabilización socioeconómica” (art. 16). Es decir, el retorno debe promoverse con la garantía de que se generen condiciones de estabilidad económica y social que permitan la sostenibilidad de los desplazados.⁸⁷ En el mismo sentido se pronuncia el art. 28 del Decreto 2569 de 2000. Este artículo prevé que, previo al proceso de retorno, deberá realizarse una evaluación sobre las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar, y cuyo resultado se hará conocer a quien desea retornar. Si a pesar de que dicha evaluación resulta negativa, los desplazados insisten en retornar, el gobierno nacional, a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar del destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar, y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleva.

La Red de Solidaridad Social ha especificado aún más esas condiciones:

- Voluntad manifiesta de la población y análisis de riesgos conjunto entre la comunidad y las instituciones involucradas.
- Verificación de las condiciones de orden público en lo referente a seguridad y protección en la zona de retorno. La seguridad se refiere a la integridad física de las personas que vuelven a su lugar de origen, la cual debe ser garantizada por la seguridad pública. La protección está dirigida a preservar los derechos de dichos desplazados en cuanto a su divulgación y libre ejercicio.

⁸⁶Ibídem, pp. 6 y 8.

⁸⁷ Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno hablan de “regreso voluntario, seguro y digno” (Principio 28).

- Concertación del Plan de Retorno con las instancias e instituciones competentes.
- Acompañamiento institucional de las distintas entidades públicas y privadas.

En el proceso de “retorno” la Red distingue cinco fases:

Primera fase: exploratoria

En esta primera fase se debe verificar si existen las condiciones básicas para desarrollar el proceso, y se debe identificar de quién o quiénes parte la iniciativa del retorno. Esta fase debe iniciarse con un acuerdo de voluntades entre los actores claves para el retorno: la comunidad desplazada, las autoridades locales, la Red, la fuerza pública y demás instituciones que conforman el Snaipd.

Segunda fase: análisis situacional

Este análisis incluye el comportamiento del desplazamiento (recepción y expulsión del lugar exacto: municipio, corregimiento y vereda del retorno), al menos en los seis meses anteriores al desplazamiento masivo. También deben analizarse una serie de factores que determinan la situación del lugar al que se pretende retornar, tales como el número de homicidios, desapariciones, víctimas de minas antipersonal, hostigamientos, retenes ilegales, presencia de grupos al margen de la Ley, etc.

Hay que tener en cuenta que todos los procesos de retorno han de concertarse y planificarse en el marco de los Comités Departamentales, Distritales y/o Municipales de Atención a la Población Desplazada. Éstos han de proporcionar la información necesaria para que el retorno pueda realizarse en las mejores condiciones.

Tercera fase: alistamiento

Cada entidad, de acuerdo con su competencia, ha de ratificar que dispone de los recursos para llevar a cabo el retorno. Deben definirse los medios necesarios para el transporte de la población, los enseres y los apoyos que deben aportar las entidades que participan en el proceso.

Cuarta fase: retorno

Es la fase en la que se produce el traslado efectivo de las personas y enseres desde su lugar de ubicación actual hasta el lugar de donde fueron desplazados.

Quinta fase: seguimiento al retorno

El seguimiento será llevado a cabo, si las circunstancias lo permiten, por la unidad territorial correspondiente. Si ésta no puede hacerlo, deberán realizarla las autoridades y entidades de la zona donde se desarrolló la intervención.

Las políticas de retorno, que han cobrado un especial protagonismo dentro de la estrategia del actual gobierno de Colombia,⁸⁸ han sido objeto de dos tipos de críticas. En primer lugar, las entidades del Estado han promovido el retorno de familias en condición de desplazamiento a localidades que continúan en conflicto o que todavía presentan fenómenos de violencia. En muchos casos no se ha informado adecuadamente a las familias que desean retornar acerca de los riesgos persistentes en la zona. En otros, aunque se ha realizado un acompañamiento militar a los retornados, una vez que éstos se encuentran establecidos la fuerza pública se retira con lo que continúa amenazada la integridad personal de los desplazados. En segundo lugar, los procesos de retorno auspiciados por el gobierno no se han visto acompañados de los elementos de consolidación socioeconómica necesarios para estabilizar a la población y para recuperar un clima de confianza y seguridad.⁸⁹ Incluso, en muchos casos, queda sin resolver la situación conflictiva que puede generarse cuando los desplazados retornan a tierras que ya han sido ocupadas por otras personas.⁹⁰

⁸⁸ El gobierno nacional se ha propuesto facilitar el retorno de 30.000 familias en los próximos años, objetivo que ha de situarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado comunitario".

⁸⁹ "Es dudoso que el retorno sea una opción real para la mayor parte de los desplazados. En las circunstancias actuales, es difícil que el gobierno garantice las tres condiciones esenciales para un regreso exitoso: que sea seguro, voluntario, y que cuente con el apoyo de programas económicos y sociales de reintegración/restablecimiento. El gobierno debe considerar seriamente el reasentamiento de las poblaciones desplazadas en sus nuevos lugares de residencia, y diseñar y poner en ejecución una estrategia de desarrollo rural integral como parte de la política de 'seguridad democrática'". International Crisis Group, *La crisis humanitaria en Colombia*. Informe de América Latina, No. 4, 9 de julio de 2003, p. ii.

⁹⁰ Hay que recordar que el art. 27 de la Ley 387 de 1997 establece que "la perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia

Independientemente de que el gobierno actual parezca situar entre sus prioridades el retorno de los desplazados, lo cierto es que existe una mayoritaria y creciente renuencia de las personas víctimas del desplazamiento forzado a retornar a sus lugares de residencia. Entre otras cosas porque es muy difícil garantizar las condiciones de seguridad y las que permitan una estabilización socioeconómica de los desplazados.⁹¹

e) Derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permitan vivir digna y autónomamente.

El art. 17 de la Ley 387 ordena al gobierno nacional promover las acciones y medidas que generen condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. En concreto, el art. 25 del Decreto 2569 de 2000 define la estabilización socioeconómica como:

la situación mediante la cual la población en situación de desplazamiento accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación, a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el gobierno nacional y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor. El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar”.

⁹¹ Se ha señalado que uno de los errores de la política estatal es la insistencia en el retorno cuando en la realidad colombiana no se dan garantías suficientes en la mayor parte de los casos. Así se pronunció, por ejemplo, el doctor Roberto Meier, representante de ACNUR, en el III Seminario Codhes sobre Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia, noviembre 8, 9 y 10 de 2004.

Estas medidas deben permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno. El legislador concreta esta “oferta social” en los programas relacionados con: proyectos productivos, Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino, fomento de la microempresa, capacitación y organización social; atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

La efectividad de este derecho plantea serias dificultades sobre todo por la existencia de requisitos y condiciones que no se ajustan a la especial situación de las personas desplazadas. Éstas deben “diseñar proyectos económicamente viables, elaborar propuestas para solicitar financiación y gestionar créditos, como se esperaría que lo hiciera un empresario del común que no esté sometido a una situación de emergencia y vulnerabilidad”.⁹²

Para empezar, la primera dificultad se plantea en el “período de transición” entre la prestación humanitaria de emergencia y la ayuda en materia de estabilización socioeconómica. Ese período suele demorarse excesivamente, lo cual lleva a la población desplazada a sobrellevar unas condiciones muy precarias.

Por ejemplo, tal y como señala el documento Conpes 3115 de 2001,

en algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y vivienda los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados.

Estos programas no han tenido en cuenta que cerca de la mitad de las familias desplazadas tienen a mujeres como jefe de hogar. Así, no hay criterios de ponderación que promuevan la participación de las mujeres cabeza de familia

⁹² Menonitas, *Temas de trabajo sobre la respuesta al desplazamiento...*, ob. cit., pp. 25-26.

en los programas de estabilización. Tampoco se ha previsto un programa que organice guarderías que permitan que las mujeres con hijos puedan acceder a actividades productivas.⁹³

Además, los poderes públicos deberían acopiar la información suficiente sobre las condiciones particulares de cada desplazado, identificando con la mayor precisión y diligencia posibles sus capacidades personales, para así crear unas oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada sujeto.

Es conveniente analizar por separado los diversos componentes de los programas de estabilización socioeconómica.

Proyectos productivos

El Decreto 2569 de 2000 fijó las funciones y responsabilidades de las diferentes entidades territoriales en relación con la ejecución de las políticas de estabilización socioeconómica. En dicho decreto se señalaron además los montos de ayuda máximos, los cuales en todo caso están condicionados por la disponibilidad presupuestal.⁹⁴

A partir del Plan Nacional de Desarrollo (2003-2006) se establecieron los denominados “proyectos de capital semilla” por líneas de crédito, cuyo diseño e implementación estarían a cargo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). La Circular VO 007 de 2003 reguló líneas de crédito agrícolas con tasas de interés favorables y garantías que cubrían el 100% del monto.⁹⁵

Estos proyectos no han de provocar problemas en la práctica; en gran medida, sus fracasos han sido atribuidos a la incapacidad de las personas desplazadas para devolver los créditos. Por otra parte, el documento Conpes 3115

⁹³ Véase Carolina Vergel Tovar, “Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: más que una cuenta pendiente”, Seminario ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento, Cartagena de Indias, 17 de junio de 2003.

⁹⁴ Este condicionamiento de las obligaciones de las instituciones públicas a la disponibilidad presupuestal implica el desconocimiento por parte del Estado de las orientaciones marcadas por la sentencia de la Corte Constitucional SU-1150 de 2000, en la que se determinó que el gasto para la atención al desplazamiento forzado debía ser prioritario incluso sobre el gasto público social.

⁹⁵ El Acuerdo 049 reglamentó los procedimientos para acceder a los programas de estabilización económica y dispuso los montos máximos asignados a ellos.

de 2001 consignó que las entidades del Snaipd no habían realizado una apropiación suficiente de recursos para atender el problema, y que las políticas en materia de generación de proyectos productivos no se ajustaban a las características de la población desplazada. Además, denunció la ausencia de capacidad técnica por parte de las entidades responsables de los programas y la poca información sobre la oferta institucional que llegaba a tener dicha población.

Los proyectos productivos pueden someterse a crítica tanto en su formulación como en su puesta en práctica. En cuanto a la formulación, se plantean fundamentalmente tres dificultades:⁹⁶

1. Tanto los requisitos y las condiciones para acceder a la ayuda, como las alternativas ofrecidas, no concuerdan con las condiciones específicas de la población desplazada. Por ejemplo, para acceder a algunos de los créditos ofrecidos, se debe demostrar que no se encuentra reportada en las centrales del riesgo del sistema financiero o probar la propiedad de vivienda o tierra en la cual desarrollará el proyecto. A pesar de que en el trámite de algunos de los créditos la garantía es cubierta por alguna entidad estatal, para acceder a ella es necesario el pago de una comisión, lo cual obviamente está fuera del alcance de los desplazados. Se observa, pues, que los requisitos de acceso a los créditos son los mismos que los exigidos para la banca comercial. Además, se constata que las oportunidades económicas ofrecidas en algunos de los programas no se adaptan a las habilidades y la experiencia de la población desplazada.
2. Las disposiciones del Decreto 2569 y el Acuerdo 049 que señalan unos montos máximos para la financiación de las alternativas urbanas y rurales, excluyen aspectos básicos de cada proyecto, tales como el contexto sociodemográfico o el tipo de proyecto. Es decir, falta una rigurosa formulación de los planes en los que, por ejemplo, se haga constar el seguimiento técnico en la ejecución de los proyectos o la penalización por incumplimiento de lo establecido en los mismos.

⁹⁶ Puestas de manifiesto por la Defensoría del Pueblo, "Evaluación...", ob. cit., pp. 66 y ss.

3. La línea de crédito otorgada por Finagro está instituida de tal forma que los recursos se desembolsan a organizaciones que integran en sus proyectos productivos a los desplazados, y que son las responsables por el pago del crédito. El hecho de que las personas desplazadas no asuman riesgo alguno desestimula a las organizaciones integradoras para que presten dicha labor.

En cuanto a la puesta en práctica de las políticas se observan tres problemas. En primer lugar, las entidades competentes no han flexibilizado los requisitos a fin de acceder a cupos para proyectos productivos. En segundo lugar, en las ocasiones en que las personas desplazadas logran cumplir con todos los requisitos para acceder a los programas, los desembolsos para iniciar el proyecto son demorados y no son planeados de acuerdo con los ciclos establecidos en los planes de negocios, lo cual es esencial para su sostenibilidad. En tercer lugar, los proyectos productivos no cuentan con un seguimiento técnico adecuado por parte de las entidades competentes. Las autoridades no aportan ninguna ayuda para la viabilidad de los proyectos.

Capacitación laboral

Uno de los principales retos de las políticas de atención a los desplazados es la capacitación que permita el acceso al mercado laboral. Hay que tener en cuenta que los hombres y las mujeres que abandonan su lugar de residencia habitual, normalmente en un entorno rural, para ubicarse en un entorno urbano, carecen de las capacidades que les permitan obtener un puesto de trabajo que, a su vez, es la condición esencial para estabilizarse y para superar la marginalidad.⁹⁷

Con este objetivo, las unidades territoriales de la Red de Solidaridad Social han creado programas dirigidos a la inserción laboral. Algunos contienen pasantías e incluso el pago de una cantidad moderada para que los alumnos cuenten con medios de supervivencia durante la duración del curso. También se

⁹⁷ Por ejemplo la sentencia T-669 de 2003, en la que la Corte examina el caso de una mujer cabeza de familia desplazada, madre de cinco hijos menores de edad y con un nieto, analfabeta, a quien no se le dio acceso a los programas de estabilización económica, insistió en que ante el hecho de que los desplazados hayan tenido que abandonar su *modus vivendi* “es obligación del Estado brindarles capacitación para que puedan asumir un nuevo rol en el mercado laboral”.

han desarrollado programas de escolarización que han puesto un especial énfasis en la capacitación técnica para acceder al mercado laboral.

Aunque en general estos programas han conseguido unos resultados muy satisfactorios,⁹⁸ no han merecido una atención prioritaria por parte del gobierno, el cual ha centrado sus esfuerzos principalmente en los proyectos productivos. Además, en muchos casos, los requisitos exigidos obstaculizan el acceso a los mismos.⁹⁹

También se ha subrayado la conveniencia de que se generen estrategias orientadas a una mayor vinculación del sector privado, por ejemplo, a través de estímulos tributarios para fomentar la oferta de trabajo a la población desplazada o la prestación de apoyo técnico o de capacitación en los programas. Habría que recordar que cuando la Constitución colombiana reconoce como derecho el acceso a una “formación y habilitación profesional y técnica”, lo plantea con el reverso de la obligación que con respecto al mismo tienen tanto el Estado como los “empleadores” (art. 54).

Vivienda

El acceso de los desplazados a una vivienda digna, contemplado además como un derecho fundamental en el art. 51 CP, forma parte de la “oferta social” que el gobierno debe ofrecer para garantizar las condiciones de sostenibilidad económica y social de dicha población. En relación con este derecho habría que recordar el mandato 12.3 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno: “Los desplazados internos no podrán ser reclusos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias”.

El Decreto 2569 de diciembre de 2000 reafirmó en su art. 26 a la vivienda como componente de los programas de estabilización socioeconómica, e im-

⁹⁸ Por ejemplo, en algunos programas ejecutados por la Red de Solidaridad Social, del 86% del alumnado ha logrado acceder a un puesto de trabajo.

⁹⁹ Por ejemplo, el acceso a los proyectos relacionados con el Fondo de Inversiones para la Paz está condicionado por la inclusión en el Sisbén, característica que no cumplen las personas desplazadas, pues dicho sistema de información sólo tiene validez en el lugar de origen. En otros casos se exigen niveles educativos excesivamente altos.

puso al Banco Agrario, al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), y al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), la responsabilidad de desarrollar los sistemas para su suministro. No fue sino hasta el año 2001 cuando se reglamentó dicho derecho. En concreto, el Decreto 951 de 2001, que reglamenta parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada, establece ciertas reglas para la asignación de subsidios, así como las funciones y responsabilidades de las distintas entidades públicas en la materia. Este decreto aclara que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie otorgado por una sola vez a los hogares.¹⁰⁰ Presupone tanto la proyección de un esquema de subsidio a la demanda de vivienda rural y urbana como la estipulación de incentivos que involucren a la población desplazada en proyectos de ampliación de cobertura, alcantarillado y saneamiento básico, que benefician a toda la población y sean apoyados a través de fondos especiales.

Posteriormente se trasladaron al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) las funciones asignadas al desaparecido Incora en el Decreto 2007 de diciembre de 2001: registro de predios, titulación de baldíos y normalización de la propiedad.

Desde un primer momento se pusieron de manifiesto las dificultades para el acceso rápido y efectivo de la población desplazada a la oferta institucional. Así se reflejó en el documento Conpes 3115 de 2001, a partir del cual se consideró como objetivo prioritario eliminar la dispersión y superar la insuficiencia de recursos. Estas insuficiencias han tratado de corregirse a través de diversos acuerdos del Inurbe (Acuerdo 13 de 2001 ó 05 de 2002). El Decreto 1042 de

¹⁰⁰ El subsidio es otorgado por el Inurbe en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las rurales. Para acceder a los programas es requisito el registro en el RPUD. Los subsidios previstos se aplican en “retornos” o en “reubicación”. En el primer caso se aplicarían a través de: a) mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; b) arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios; c) adquisición de vivienda nueva o usada, urbana o rural, para hogares no propietarios. En el segundo caso, a través de: a) arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios; b) mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; c) adquisición de vivienda nueva o usada, urbana o rural para hogares propietarios.

28 de abril de 2003 trató de superar algunas de las dificultades que planteaba el acceso a la vivienda de interés social en el ámbito rural, entre otras la reducción de los índices de hacinamiento y el déficit habitacional de las zonas rurales. Para ello pusieron en marcha programas de saneamiento de vivienda así como de compra de vivienda nueva y construcción.

En general la atención a la población desplazada en materia de vivienda ha sido muy exigua. Básicamente se dan tres dificultades: la menguada cobertura de los programas de vivienda, la impertinencia de algunas normas que excluyen a los desplazados de dicha atención o que tienen efectos nefastos, y la baja calidad de algunas viviendas adjudicadas.

El acceso a la vivienda tiene obstáculos desde el momento en que los requisitos exigidos no se compadecen con las posibilidades económicas de la población desplazada.¹⁰¹ También es cuestionable que el modelo por el que se ha optado sea que la población desplazada se convierta en propietaria de la vivienda. Ello en la práctica ha provocado que los desplazados se ubiquen en barrios marginales o en zonas ilegales. Finalmente, tal y como ha denunciado la Defensoría del Pueblo, las condiciones de las viviendas adjudicadas no cumplen los mínimos requisitos de salubridad, por lo que incluso se ha favorecido la presencia de enfermedades de tipo endémico.

Adjudicación de tierras

La adjudicación de tierras no aparece contemplada expresamente entre la “oferta social” del gobierno a la que se refiere el art. 17 de la Ley 387 de 1997, salvo que se entienda incluida en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino. Sí se contempla en el art. 19, dedicado a las instituciones comprometidas en la atención integral a la población desplazada. En concreto se señala que el Incora adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de ex-

¹⁰¹ Por ejemplo, las alternativas de financiación de vivienda estilo *leasing* no son congruentes con la capacidad de ahorro programado de las familias en condición de desplazamiento. Tampoco se ha tenido en cuenta la posibilidad de que la población desplazada pueda dar como parte de pago los inmuebles abandonados.

pulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prioridad a dicha población.

La Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, estableció un subsidio a la adquisición de tierras para los beneficiarios de la reforma agraria. Este subsidio, o crédito no reembolsable con cargo al presupuesto del Incora, se otorgaría por una sola vez al campesino sujeto de la reforma agraria, es decir, el campesino que no fuera propietario de tierras y con tradición en las labores rurales, que se hallara en condiciones de pobreza y marginalidad o derivara de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos. También se incluían entre los beneficiarios de este subsidio las personas que hubiesen sido desplazadas del campo involuntariamente hasta centros urbanos.

La Ley 812 de 16 de junio de 2003, por la que se aprobó el Plan de Desarrollo 2002-2006 (en adelante, PND), modificó las previsiones de la Ley 160.¹⁰² En concreto, el art. 24 establecía un subsidio integral, que se otorgaría por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integraran a pequeños y medianos productores beneficiarios de los programas de reforma agraria. El monto del subsidio incluía tanto el valor de la tierra como las inversiones complementarias.

Las condiciones de la Ley 160 para ser adjudicatario del Incora también fueron modificadas, estableciéndose que “el otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el Incora o quien haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestaria” (art. 26).

El PND también estableció el llamado “contrato de asignación o tenencia provisional”, con una duración máxima de cinco años, que consiste en la entrega a los beneficiarios mediante contrato de las tierras adquiridas o contratadas por el

¹⁰² En abril de 2004 el gobierno expidió el Decreto 1250, con el que reglamentaba la Ley 160 en lo relativo al subsidio. El art. 3 establece como ámbito de aplicación “los pequeños y medianos productores beneficiarios de programas de reforma agraria, para desarrollar proyectos productivos de carácter empresarial rural”. El art. 4.2 también incluye a las personas desplazadas.

organismo encargado de reforma agraria, previa definición del proyecto productivo que se va a desarrollar en estas tierras (art. 27). Transcurridos los cinco años se trasladará el dominio, siempre y cuando los beneficiarios hayan acreditado haber establecido “empresas agropecuarias competitivas y sostenibles”.

Además se plantea promover otras formas de acceso dependiendo de la disponibilidad presupuestal, incluyendo fuentes de predio y mecanismos de vinculación de mano de obra o capital (art. 28). También se plantea el arrendamiento con opción de compra para desarrollar proyectos productivos por un término mínimo de cinco años. En este caso, sólo se otorgará el subsidio referente al canon de arrendamiento y/o a las inversiones complementarias (art. 29).

El Decreto 1250 de 2004 estableció que el subsidio integral depende de la evaluación técnica, social y financiera del proyecto productivo que sustente la conformación de la unidad de producción, que en ningún caso podrá ser superior a 70 salarios mínimos mensuales. En casos de postulación colectiva para el desarrollo de proyectos de carácter empresarial, el monto del subsidio integral será equivalente a la sumatoria de los subsidios a que tenga derecho cada aspirante (art. 7). El subsidio integral “se pagará previa suscripción de un contrato de operación y funcionamiento, mediante el cual el beneficiario garantice el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el adecuado destino y la inversión eficiente de los recursos recibidos” (art. 8).

Se contempla también el Contrato de Asignación o Tenencia Provisional, mediante el cual el Incoder entrega en forma temporal la tenencia de unidades agrícolas familiares a quienes acrediten los requisitos para ser beneficiarios de programas de reforma agraria, previa definición de un proyecto productivo de carácter empresarial que se comprometen a desarrollar durante la vigencia del contrato, que no podrá ser superior a cinco años (art. 14). El cumplimiento del contrato faculta a los asignatarios para solicitar la adjudicación de la propiedad del predio, en forma individual o colectiva, con derecho a recibir el monto del subsidio correspondiente al valor de la tierra, previa suscripción del contrato de operación y funcionamiento que garantice la continuidad de la empresa agropecuaria, caso en el que el subsidio no podrá exceder el 70% del tope establecido (art. 15).

Las tierras transferidas al Incoder por otras entidades públicas se podrán entregar a los campesinos provisionalmente mediante la suscripción de contra-

tos de asignación, comodato o arrendamiento, que contemplen las mismas obligaciones de desarrollar un proyecto productivo específico (art. 17).

De esta compleja regulación es criticable la apuesta por unos criterios estrictamente “empresariales”, que no se concilian bien con el que habría de ser el objetivo fundamental: la reconstrucción de los medios de subsistencia que permitan a los desplazados una vida autónoma y digna.

A todo ello hay que añadir las previsiones del Decreto 2007 promulgado en el año 2001. Éste prohíbe la enajenación o transferencia de los bienes inmuebles que son propiedad o están en posesión de personas desplazadas, en zonas de inminencia de riesgo de desplazamiento, y establece un procedimiento para que dichas víctimas puedan reubicarse en otros lugares, accediendo a otras tierras. En este sentido podría hablarse incluso de un “derecho a la tierra” en cuanto que ésta puede ser la base para el desarrollo de una vida digna.

Sin embargo, hay que señalar que se ha avanzado muy poco en la ejecución de lo dispuesto en dicho Decreto. Así mismo, habría que corregir algunas dificultades. Por ejemplo, en él no se prevé la expropiación de tierras, por lo que difícilmente la población desplazada puede acceder a los precios del mercado. De otra parte, tampoco se han establecido mecanismos ágiles para que puedan transmitir a las entidades estatales la información acerca de las tierras abandonadas.

f) Derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.

En la Constitución colombiana, el derecho a la educación aparece recogido en dos ocasiones. Por una parte, en el art. 44 que contempla los derechos fundamentales de los niños. Por otra, al incluirlo entre los derechos sociales, económicos y culturales (art. 67). Este artículo marca la obligatoriedad de la enseñanza entre los 5 y los 15 años de edad. La educación obligatoria incluirá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. Igualmente, se proclama la gratuidad de la misma. La Corte Constitucional ha subrayado que el carácter fundamental de este derecho se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados, pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación educativa. De ahí que el Estado

tenga que garantizar la continuidad del proceso educativo en los lugares en que se radiquen (sentencia T-215 de 2002).

Este derecho aparece recogido también en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, en concreto en el art. 23, donde se establece que las autoridades deberán garantizar una educación gratuita y obligatoria a nivel primario.

En relación con la población desplazada, en el año 1989 el Ministerio de Educación había expedido el Decreto 2231, el cual daba prioridad a la población “víctima de la violencia” en la adjudicación de cupos escolares, la cual quedaría exenta del pago de matrícula y pensión.

Posteriormente, el acceso a la educación se incluyó dentro de la “oferta social” que la Ley 387 concreta en su art. 17. A su vez, el art. 19 establece como obligación del Ministerio de Educación Nacional y de las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, la adopción de programas educativos especiales para la población desplazada. El legislador ha dado un carácter específico a estos programas, los cuales podrán ser de educación básica y media especializada, y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales. Ello porque su objetivo fundamental es “garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia”.

Desde un primer momento se detectaron muchos problemas para lograr la efectividad de este derecho, algo que reiteradamente han puesto de manifiesto los documentos Conpes. Con el objetivo de subsanar algunas de las carencias detectadas, el Ministerio de Educación y la RSS suscribieron una circular conjunta dirigida a las Secretarías de Educación. En la misma se preveía un tratamiento diferenciado para los niños desplazados, a los que las instituciones educativas deberían admitir en cualquier momento del año y en los grados que correspondan a su nivel académico y edad. No se les exigirá la presentación de los documentos ordinariamente exigidos para la matrícula, los cuales en gran medida no podrán ser aportados por las familias que se han visto obligadas a dejar su lugar de origen. Además, y en el caso de insuficiencia de los cupos disponibles, “la respectiva Secretaría de educación tratará de gestionar recursos o convenios que permitan, al menos provisionalmente, ampliar las coberturas de emergencia tanto con instituciones públicas como privadas”. Se llama la atención sobre los

proyectos futuros de ampliación de cupos en el sentido de que deberán tener en cuenta prioritariamente a la población desplazada.

En el año 2001, el Ministerio de Educación insistió en dichos objetivos a través del Decreto 2562. En él se vuelve a insistir en la prohibición de exigir documentos que las personas desplazadas no estén en condiciones de presentar. Se plantean además dos cuestiones esenciales: la realización de reformas estructurales y de instalaciones pertinentes para la atención de los menores desplazados, y la formación y actualización de los docentes para que se puedan enfrentar correctamente a las peculiares condiciones de dichos menores.

A pesar de todas estas previsiones legales son muchos los obstáculos que siguen dificultando en la práctica el acceso de los menores desplazados a la educación.¹⁰⁵ De entrada, la población desplazada no cuenta con información suficiente acerca de la oferta institucional en educación. Junto a este obstáculo inicial, y aunque como se ha señalado los desplazados están exentos del pago de las matrículas, en ocasiones sí deben sufragar el denominado “coste educativo”, es decir, “el valor mínimo costeable por los padres de familia como contribución para el funcionamiento de la institución educativa”. Dado el bajo ingreso de la población desplazada, esta exigencia ha causado un elevado nivel de deserción escolar.

Junto a dicho coste, existen otros derivados de las necesidades esenciales para el desenvolvimiento escolar, tales como la alimentación, el vestido, los útiles, el transporte, entre otros. A ello habría que unir la lejanía entre los establecimientos educativos y los lugares de ubicación de la población desplazada, lo cual provoca un elevado grado de deserción de los menores desplazados.

También se detectan graves deficiencias con respecto a la calidad del servicio que se presta por las entidades educativas. De una parte, falta una adecuada preparación de los docentes en cuanto a estrategias y metodologías que permitan adaptarse a las especiales condiciones de los menores desplazados. De otra, en los currículos faltan materias que incentiven la integración de los desplazados en el mercado laboral, así como de ayuda psicoactiva a dichos alumnos.

¹⁰⁵ Problemas que han sido denunciados, por ejemplo, por la Defensoría del Pueblo, “Evaluación...” ob. cit., pp. 15-17.

g) Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgar dichos beneficios que se interpongan acciones de tutela, aunque se está en plena libertad para hacerlo.

Esta proclamación, que puede parecer superflua, adquiere sentido al observar que hasta ahora, en numerosas ocasiones, la satisfacción de muchas de las necesidades de la población desplazada no se ha conseguido de manera inmediata y directa, sino una vez ejercida una acción de tutela y reclamada ante los poderes públicos la efectividad de sus derechos fundamentales. El acceso a las instancias judiciales, previsto por el art. 33 de la Ley 387 de 1997,¹⁰⁴ debería ser en todo caso utilizado en último lugar y de manera excepcional. Sin embargo, la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional pone de manifiesto que en la mayor parte de las ocasiones los derechos de los desplazados no se han visto satisfechos hasta que no se ha ejercido la acción de tutela.

Esta realidad pone en evidencia el principal problema que plantea la salvaguardia de los derechos de la población desplazada, el cual no es tanto su definición legal, o su desarrollo normativo, sino más bien la articulación de unos instrumentos que permitan la ejecución de dichas normas y de las políticas gubernamentales. En los últimos años, ante la ausencia de esos instrumentos, se ha producido una excesiva “judicialización”, lo cual ha repercutido en una tardía y poco satisfactoria atención de las necesidades de la población desplazada, que deberían caracterizarse por su inmediatez.¹⁰⁵

¹⁰⁴ El art. 33 dispone que: “En desarrollo de lo dispuesto en el art. 87 de la Constitución Nacional, los beneficiarios de la presente ley, las Organizaciones No Gubernamentales y las entidades oficiales encargadas de la defensa o promoción de los Derechos Humanos, podrán ejercitar la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados en la presente ley a favor de los desplazados. Mientras se desarrolla legalmente el art. 87 de la Constitución Nacional, la acción de cumplimiento se tramitará de conformidad con las disposiciones procedimentales y de competencia consignadas en el Decreto 2591 de 1991 sobre acción de tutela”.

¹⁰⁵ Sobre la intervención del poder judicial en la protección de los derechos sociales, véanse las conclusiones a las que llegan Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, ob. cit., pp. 248 y ss.

h) Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Uno de los más graves problemas que se plantean en la compleja situación de la población desplazada es la efectividad de un derecho que se podría calificar como “derecho a la justicia”. Éste implica el derecho a la verdad o al esclarecimiento de los hechos, a la reparación y a la justicia propiamente dicha que implica que la persona responsable sea condenada y sancionada penalmente, o disciplinariamente cuando se trate de un servidor público. Además, habría que incluir el “derecho a la verdad”, es decir, el derecho a que las víctimas conozcan la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima.¹⁰⁶ Finalmente, se incluye el “derecho a la reparación”, el cual es desarrollo del art. 90 CP y del art. 2341 del CC.¹⁰⁷ La fuente de la obligación de estos derechos de los desplazados forzados surge del reconocimiento del desplazamiento como un delito (el delito de desplazamiento forzado se encuentra tipificado en el art. 180 de la Ley 599 de 2000; art. 248 del Código Penal vigente, 159 del nuevo Código Penal;¹⁰⁸ está dentro de los delitos de lesa humanidad, art. 8, numeral 2, viii, del

¹⁰⁶ “La búsqueda de una solución al conflicto armado o la negociación de garantías de protección para la población civil no se puede hacer al costo de renunciar a los proyectos judiciales, así posteriormente se acuerden amnistías y otras modalidades de perdón”. Mencoldes, *Temas de trabajo sobre la respuesta al desplazamiento forzado en Colombia*, ob. cit., p. 60.

¹⁰⁷ Como señaló Catalina Botero, delegada de Fundación Social, en el III Seminario Codhes sobre Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia, “es muy importante empezar a pensar en el derecho a la reparación simbólica, reconociendo a las víctimas como seres humanos con derechos, no como personas que buscan venganza, sino como seres humanos con derechos que fueron lesionados y que la sociedad entera tiene que reconocer para que podamos reconstruir mínimamente un espacio para la reconciliación”. En el mismo seminario, el profesor Rodrigo Uprimny insistió en que las políticas de restitución “deben ser diseñadas con la participación de los desplazados y no sólo debe haber una restitución de bienes, sino un esfuerzo por reconstruir la memoria colectiva de quienes han sido afectados, recordándole a la sociedad quiénes fueron las víctimas y quiénes fueron los victimarios”.

¹⁰⁸ El art. 159 del Código Penal dispone que: “El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de 10 a 20

Estatuto de la Corte Penal Internacional y art. 17 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra).

Este derecho a su vez se traduce constitucionalmente en un amplio catálogo de derechos que se podrían englobar como derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 29, 30, 31, 32, 33, 34). Previsiones que se completan con las contenidas en el capítulo 4º del Título I dedicado a la “protección y aplicación de derechos”.

La Ley 387 de 1997 atribuye al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales “la guarda y promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada” (art. 20). Al mismo tiempo, se obliga a las autoridades municipales a informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente sobre la ocurrencia del desplazamiento o sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo.

Así mismo, la ley atiende a dos situaciones específicas que afectan especialmente a la población desplazada. Por una parte trata de articular mecanismos de protección de las propiedades que dicha población se ha visto obligada a abandonar. Así, el art. 27 dispone que “la perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor”. El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho deberá informar del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.¹⁰⁹

años, multa de 1000 a 2000 salarios mínimos mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de 10 a 20 años”.

¹⁰⁹ En este sentido hay que recordar el Principio 21 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, el cual proclama que “la propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: a) expolio; b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia; c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares; d) actos de represalia; e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo”. Además “la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o usos arbitrarios e ilegales”.

También se plantean problemas cuando el desplazado es parte de un proceso judicial o administrativo. En estos casos, las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso los cambios de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos de que se trate, sin perjuicio de los derechos de terceros (art. 28, Ley 387 de 1997).

Finalmente, se debe reseñar que una de las cuestiones debatidas judicialmente ha sido la legitimación de las asociaciones de desplazados a fin de interponer acciones de tutela para la protección de los derechos de sus asociados. En concreto, el art. 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante (...) También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”. Parece evidente que en el caso de la población desplazada, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos resulta excesivamente onerosa. Como ha señalado la sentencia T-025 de 2004, estas organizaciones están legitimadas para presentar acciones de tutela bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes promueve la acción; 3) que de los elementos probatorios que obran en el proceso no se deduzca que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre. A ello habría que sumar la labor de seguimiento de la ejecución de las sentencias realizada por dichas asociaciones.

Conclusiones

Tras este análisis de la situación de la población desplazada, y en concreto de los derechos que resultan afectados por su situación de especial vulnerabilidad, cabe adelantar dos grandes conclusiones. La primera, en relación con la concreción por parte de la Corte Constitucional de una Carta mínima de derechos de la población desplazada, es la ausencia significativa de algunos derechos que, si bien

aparecen de manera implícita en los pronunciamientos del Tribunal, requerirían una especificación más contundente. Incluso, como ha señalado Codhes en una declaración del 2 de septiembre de 2004, la sentencia T-025 de 2004 “reduce las expectativas sobre los alcances de la atención integral que habían sido generadas en anteriores decisiones de tutela que estaban sustentadas en una interpretación generosa de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”.

La segunda, que vendría a superar a la anterior, es que la respuesta a la situación de la población desplazada no ha de venir de las proclamaciones más o menos completas de derechos sino de la efectividad de los mismos. Como bien resume la sentencia T-025 de 2004, “las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”.

Tal y como se ha señalado, la suma de la escasez de recursos, la no definición de competencias de las distintas administraciones implicadas, y la falta de coordinación entre ellas impide una adecuada atención de los desplazados y, en definitiva, la prórroga de una situación para la que siguen faltando políticas preventivas adecuadas y, por supuesto, políticas realistas que atiendan a los distintos “momentos” en que pueda hallarse este sector de la población. Todo ello por no hablar del bajo compromiso de la sociedad civil con la población desplazada, la cual sigue siendo “invisible” para los colombianos.

En relación con la primera de las conclusiones apuntadas, cabe destacar que no se habla expresamente de un *derecho a la información* del desplazado, un derecho a conocer todos los derechos que le asisten y los mecanismos a través de los cuales ejercitarlos.¹¹⁰ Hay que tener en cuenta que la propia Corte Constitucional en el fallo de la sentencia T-025 de 2004 ordena “comunicar la

¹¹⁰ Debemos tener en cuenta que “el derecho a la información constituye una herramienta imprescindible para hacer efectivo el control ciudadano de las políticas públicas en general y en especial de aquellas desarrolladas en el área económica y social, al tiempo que contribuye a la vigilancia por parte del propio Estado del grado de efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales”. Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, ob. cit., p. 235.

presente sentencia al director de la Red de Solidaridad Social para lo de su competencia, y ordenarle que instruya a las personas encargadas de atender a los desplazados, para que les informen de manera inmediata, clara y precisa de la carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno...”¹¹¹ Aquí radica una de las mayores dificultades en el ejercicio de los derechos porque la mayoría de los desplazados no reciben una orientación adecuada para acceder a los distintos programas del gobierno y, con frecuencia, se les somete a un peregrinaje institucional sin que lleguen a obtener una respuesta efectiva.

Igualmente habría que garantizar el derecho del desplazado al reconocimiento de su personalidad jurídica, tal y como se contempla en el Principio 20 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno. Hay que tener en cuenta que a veces los desplazados destruyen sus documentos con el fin de protegerse para no ser identificados como simpatizantes de los grupos en conflicto. Otros los pierden durante la huida. En otros casos, dichos grupos pueden confiscárselos. En concreto, habría que garantizar que las autoridades competentes expidan a los desplazados todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades deben garantizar la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los perdidos durante el desplazamiento sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtener los documentos necesarios.

Tampoco se ha insistido suficientemente en el derecho de participación de los desplazados. En este sentido, habría que tener en cuenta los derechos reconocidos en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, entre otros los que recoge el Principio 22: el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios, el derecho al voto y a participar en los

¹¹¹ Éste ha sido un objetivo reiterado por la Corte Constitucional desde la sentencia SU-1150 de 2000, en la que ya se llamó la atención a la Defensoría del Pueblo para que asumiera “una amplia labor de difusión de los instrumentos jurídicos existentes para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, tarea que debe enfocarse tanto hacia los funcionarios públicos del orden nacional y territorial como hacia las mismas personas desplazadas”.

asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para hacerlo. El Principio 29 insiste en ello al reconocer el derecho de los desplazados a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles.¹¹²

Es necesario articular mecanismos de participación de la población desplazada, de manera que contribuyan a la definición, la ejecución y el control de las políticas que les afectan. De esta manera podrían sustituirse las vías de presión, más que de participación, utilizadas por los desplazados, tales como las marchas, las huelgas o la ocupación de edificios públicos para llamar la atención sobre su condición. No sin dificultades los desplazados han empezado a organizarse en los últimos años. Cabría citar la denominada Coordinación Nacional de Desplazados que reúne a las organizaciones de desplazados de 17 departamentos y que busca entablar un diálogo directo con el gobierno acerca de las soluciones para su situación.

Tampoco se menciona expresamente la situación de especial vulnerabilidad que presentan determinados colectivos de la población desplazada. No existen programas que atiendan las necesidades especiales de los grupos en situación de mayor debilidad; por ejemplo, las de las mujeres embarazadas o las que tienen bajo su responsabilidad hijos o personas mayores, lo cual genera dificultades por ejemplo a la hora de acceder a los programas de estabilización socioeconómica. Las políticas públicas no deberían desconocer que “el desplazamiento conlleva abruptos cambios psicológicos y culturales en las mujeres, debido a que a éstas a menudo les corresponde asumir solas la reconstrucción del hogar en todos los órdenes, y ser el apoyo de los hombres enfermos e incapacitados, no pocas veces en razón de los mismos hechos que dieron lugar al desplazamiento, como también de niños y ancianos, atemorizados e inermes” (sentencia T-721 de 2003). Habría que insistir en el tratamiento específico y preferente de las mujeres y niñas desplazadas, dada su mayor vulnerabilidad.

¹¹² En este sentido, véase también la conclusión 13 de la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas: “Recomendar la participación plena de las poblaciones afectadas, en especial los grupos de mujeres y las comunidades indígenas, fomentando el desarrollo de mecanismos que posibiliten la acción solidaria en el diseño y ejecución de programas orientados a la solución de situaciones de refugiados, retornados y desplazados”.

Hay que tener en cuenta que la mayoría de los desplazados son mujeres y menores.¹¹³ Las mujeres que proceden de comunidades indígenas y negras no sólo enfrentan la discriminación de clase y raza, sino también la desigualdad de género que las mujeres desplazadas experimentan en las zonas urbanas. Generalmente carecen de educación formal y son analfabetas, muchas son viudas o madres solteras, con la obligación de mantener a sus hijos. Normalmente son obligadas a trabajar jornadas largas como empleadas domésticas, con pocas o nulas prestaciones sociales y sueldos muy bajos. Muchas de ellas sufren abusos sexuales y algunas se convierten en prostitutas. Por ello sería necesario incluir la perspectiva de género en todos los estudios y planes relativos a la población desplazada. Además, habría que fomentar la participación de las mujeres y su organización en colectivos que pudiesen representar sus intereses específicos, dado que la mayor parte de las organizaciones que defienden los derechos de los desplazados están dominadas por hombres y no siempre representan eficazmente las preocupaciones de las mujeres.¹¹⁴

Una gran parte de la población desplazada pertenece a grupos étnicos,¹¹⁵ cuyas costumbres, formas de vida e identidad han de ser protegidas tal y como ordena la Constitución colombiana (art. 7). Con respecto a ello es necesario

¹¹³ En relación con los menores debemos recordar que la Constitución colombiana contiene una proclamación específica de los derechos fundamentales de los niños en el art. 44.

¹¹⁴ Luz Piedad Caicedo, representante de la Organización Sisma-Mujer, puso de manifiesto en el III Seminario Codhes sobre Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia, en noviembre de 2004, que las condiciones de vulnerabilidad se agudizan en el caso de las mujeres desplazadas. Por ejemplo, en materia de salud, se han producido cambios en la normatividad, lo que ha dificultado el acceso al derecho, por la cantidad de exigencias y la atención restrictiva para con estas víctimas. En materia educativa, las niñas suelen suspender sus estudios con el fin de poder dedicarse a las labores del hogar y al cuidado de sus hermanos. Por su parte, los programas de capacitación suelen ser “sexistas” ya que la educación impartida obedece a unos parámetros de género que suelen discriminar a las mujeres. La representante de Sisma-Mujer señaló asimismo las dificultades en el empleo y la generación de ingresos (oportunidades laborales restringidas y limitadas a las relacionadas con el servicio doméstico, remuneración por debajo del mínimo legal, horarios por fuera de los parámetros legales) y el acceso a la vivienda y a las tierras (dificultad para demostrar la titularidad de la tierra, baja cobertura de los programas de subsidio de vivienda y ausencia de política clara en los que se han denominado predios de paso).

¹¹⁵ Se calcula que en el período 1997-2003 hubo 4156 desplazados indígenas.

articular medidas de discriminación positiva. Es decir, en estos casos habría que sumar lo que se podría llamar una doble acción positiva: por el hecho de formar parte de la población desplazada y por pertenecer a colectivos especialmente vulnerables.¹¹⁶ Por ejemplo, se debe tener en cuenta el gran número de desplazados que pertenecen a comunidades de indígenas y afrodescendientes, para los que el territorio que habitan tiene una especial relevancia cultural. A ello se añade que estos desplazados suelen tener más dificultades para sobrevivir e interactuar en ambientes diferentes al de su comunidad de origen.

Estas medidas específicas están expresamente previstas en los denominados Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En concreto, el Principio 4 en su punto 2 dispone que “Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”. Por ejemplo, en el caso de los menores habría que insistir en el derecho a la educación o en la prohibición de que sean alistados o de que participen en las hostilidades (Principio 13). Esta protección específica podría considerarse el reverso de lo que establece el punto 1 del mismo principio: “Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar”. En este sentido habría que recordar también el Principio 9: “Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”.

¹¹⁶ Además, se debe tener en cuenta que la política pública de prevención del desplazamiento y la atención a la población desplazada suele estar desligada de los procesos de desarrollo regional. Con frecuencia en estos procesos no se hace una valoración adecuada del trabajo y la contribución social de las personas y comunidades que fueron expulsadas, lo cual es particularmente grave en el caso de las comunidades afrodescendientes, indígenas y mestizas. Mencoldes, *Temas de trabajo sobre la respuesta al desplazamiento...*, ob. cit., p. 13.

En relación con la educación, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno llaman la atención sobre los esfuerzos especiales que las autoridades deberán realizar para “conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos” (Principio 23.3). Además se indica que la educación habrá de respetar la identidad cultural, el idioma y la religión de los desplazados (Principio 23.2).

También debería garantizarse lo que se podría denominar de manera genérica un “derecho a la vida familiar” en el que se encuadran, además del respeto a la vida familiar, los siguientes derechos:¹¹⁷

- Derecho a que se respete la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos. Y en relación con este derecho, el de los familiares separados por los desplazamientos a reunirse a la mayor brevedad posible, particularmente en los casos de familias con niños.
- Los miembros de las familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.
- Derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desplazados. Para ello, las autoridades competentes tratarán de averiguar dicho paradero y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor.
- Derecho a recoger e identificar los restos mortales de los parientes fallecidos, a que no se produzca su profanación o mutilación, y a facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo.
- Derecho a que se protejan y respeten los cementerios de los desplazados, y al acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Pero, como se ha venido reiterando, lo esencial no es tanto que se proclamen derechos sino que se garantice la efectividad de los mismos. El verdadero problema es la ausencia de mecanismos eficaces para atender a los desplazados,

¹¹⁷ Principios Rectores 16 y 17. En este sentido habría que recordar que el art. 42 CP reconoce a la familia como el “núcleo fundamental de la sociedad”.

lo cual se pone de manifiesto en las acciones planteadas ante la Corte Constitucional; en muchos casos las respuestas sólo se han obtenido tras interponer la acción de tutela, lo cual acaba traducándose en una respuesta tardía y no adecuada a situaciones que requieren una atención urgente y prioritaria. Incluso en muchos casos el exceso de normas dificulta una respuesta adecuada a las distintas situaciones. Bastaría con examinar qué normas reglamentan el acceso efectivo a determinadas prestaciones, por ejemplo a la vivienda, para descubrir la confusión que generan los distintos instrumentos que han ido regulando ese aspecto concreto.

Reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado que el principal problema que plantea la atención a la población desplazada es la falta de coordinación entre las distintas entidades, lo cual provoca a su vez un mal aprovechamiento de recursos y de esfuerzos. Una coordinación que es fundamental si se tiene en cuenta la gran cantidad de instituciones a las que la misma Ley 387 de 1997 atribuye competencias en la atención a la población desplazada.¹¹⁸ En la práctica existe una dispersión de competencias, falta de claridad acerca de las responsabilidades de las entidades territoriales y un ambiente generalizado de desinformación. Como ha señalado Codhes, una de las principales preocupaciones es la persistencia de la falta de compromiso y la inexistencia de redes de trabajo y comunicación interinstitucional.¹¹⁹

Como resultado de todos estos factores, la atención a la población desplazada acaba teniendo un enfoque “asistencialista” y “de emergencia”. Es decir, se trata de ofrecer respuestas a corto plazo y no se ponen las bases para la estabilización socioeconómica de los desplazados y, mucho menos, para la prevención del fenómeno. No existe una “mirada integral” en todas las políticas. No se marcan prioridades claras, además de que la asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa. No se establecen plazos ni prioridades, ni se prevé el equipo humano necesario ni la formación que éste requeriría para desarrollar con eficacia sus funciones. No debería olvidarse la

¹¹⁸ El art. 19 de la Ley 387 cita a un total de 14 instituciones con competencias en la materia, entre las que hay que situar a su vez las entidades territoriales previstas en el art. 7. Esta es una dificultad que se suma a las que de por sí plantea la estructura territorial del Estado colombiano.

¹¹⁹ Declaración de Codhes del 2 de septiembre de 2004.

necesidad de llevar a cabo una campaña de sensibilización y formación de las autoridades públicas y entidades que asumen funciones en relación con la población desplazada. Ya la Corte Constitucional ordenó en alguna de sus sentencias que la Defensoría del Pueblo inicie cursos de promoción de los derechos humanos dirigidos a autoridades públicas que han sido condenadas por no satisfacer adecuadamente los derechos de los desplazados (véase la sentencia T-227 de 1997). Igualmente, falta una política global de prevención del desplazamiento. En general los objetivos de atención a la población desplazada se han supeditado al desenvolvimiento de conversaciones con grupos armados o a resultados de estrategias de seguridad y recuperación del control territorial. En estas estrategias no se han incluido como requisito primordial la protección de la población civil ni el respeto a las normas del derecho internacional humanitario.

Además, no existen los mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación de las políticas, por lo que es difícil extraer conclusiones que permitan corregir las carencias que presenta cada uno de los componentes de la atención a la población desplazada. Ésta es una de las conclusiones del III Seminario Codhes, Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia, celebrado en noviembre de 2004.

Por otra parte, es inútil fijar objetivos legislativamente o diseñar políticas si éstas no van acompañadas de los suficientes recursos. Sobre todo respecto a derechos de carácter prestacional que han de traducirse necesariamente en una actuación de los poderes públicos. Tal y como constatan los informes realizados por la Defensoría del Pueblo o por las organizaciones implicadas en la atención a los desplazados, la asignación de recursos no ha crecido de manera paralela a la evolución del problema.¹²⁰ Incluso en los últimos años se ha observado un descenso en el presupuesto cuando, dadas las condiciones de máxima vulnerabilidad

¹²⁰ Como puso de manifiesto Jorge Rojas, representante de Codhes, en el III Seminario sobre Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia, se siguen asignando más recursos para la guerra que para la paz y la atención a las víctimas de la guerra (incremento del gasto militar de 3,5, lo que corresponde al 3% del PIB). La inversión necesaria para la población desplazada se estima en un billón de pesos, y el gobierno ha anunciado 300.000 millones para el presupuesto del próximo año, mientras que para la desmovilización de paramilitares de destinarán 410.000 millones.

de este sector de la población, debería ser prioritaria la asignación presupuestaria en esta materia.¹²¹ En este sentido, el art. 350 CP establece la prioridad del gasto público social sobre cualquier otra asignación. A esta prioridad hay que sumar un manejo ordenado de los recursos existentes así como un mayor control y transparencia de los que llegan procedentes de la comunidad internacional.

Finalmente, se hace necesario realizar campañas de sensibilización pública con el propósito de modificar la percepción que tiene la sociedad de los desplazados para que se dejen de ver como “aliados de un actor armado particular” o como simpatizantes de la guerrilla, y se les vea como ciudadanos con especiales necesidades de protección y asistencia.¹²² Es decir, como ciudadanos que reclaman la atención prioritaria de un Estado social de derecho que tiene entre sus objetivos la protección de “aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” (art. 13, CP).

¹²¹ Habría que recordar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece una obligación de “progresividad” y la consiguiente prohibición de “regresividad”. En concreto, el art. 2.1 establece que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, incluso en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

¹²² “Las campañas de sensibilización que se hacen en los medios masivos, especialmente la televisión, hacen referencia a aspectos elementales y muy difusos de la solidaridad, aportando muy poco a la identificación de las necesidades de las personas desplazadas y las responsabilidades públicas”. Mencoldes, *Temas de trabajo sobre la respuesta al desplazamiento forzado...*, ob. cit., p. 13.

Capítulo 2

La situación actual de la mujer desplazada en Colombia

“Las mujeres enfrentan más dificultades que los hombres para participar en política, deben demostrar sus capacidades mucho más que los hombres, carecen de apoyo y de recursos financieros, asumen a menudo una triple jornada de trabajo, no son consideradas para los cargos directivos de sus partidos y muchas veces no sienten representados sus intereses.

Por ello incorporar a la mujer en la esfera pública mediante acciones positivas, significa construir una nueva forma de hacer política, donde se encuentren representados los intereses del cien por ciento de la población”.

Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000

Introducción

El desplazamiento de la población colombiana afecta a todas las personas pero la mujer se encuentra especialmente desprotegida por múltiples razones. La función social de la mujer colombiana es fundamental como sujeto sobre el que descansa el cuidado reproductivo de la familia –cuidadora de la infancia y de la senectud– y, en muchos casos, también el cuidado productivo –como cabeza de familia–. La mayoría de estas labores no tienen un reconocimiento social y económico, su desprotección jurídica le priva de la dignidad humana cuestionando la eficacia de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y desarrollados, insuficientemente, por legislaciones específicas.

A través de los datos obtenidos de los estudios actuales realizados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),¹²⁵ la Conferencia Episcopal Colombiana (CEC),¹²⁴ el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR),¹²⁵ la Iglesia Menonita,¹²⁶ la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes),¹²⁷ la Universidad del Rosario,¹²⁸ la Red de Solidaridad Social (RSS),¹²⁹ la Defensoría del Pueblo,¹³⁰ y los conversatorios con las personas desplazadas y sus representantes,¹³¹ en este apartado se pretende visibilizar la situación de la mujer desplazada.

¹²⁵ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), suscribió desde 1999 un memorando de intención, en virtud del cual el Estado colombiano invitó a dicho organismo a brindar apoyo técnico y propiciar el fortalecimiento de la capacidad nacional de atención y protección de la población desplazada. Anexo 2 de la sentencia T-025 de 2004.

¹²⁴ La Conferencia Episcopal de Colombia facilita información a través del Secretariado Nacional de Pastoral Social y Cáritas Colombiana. <http://www.disaster-info.net/desplazados/index.cfm>

¹²⁵ Las cifras empleadas son las elaboradas por el Comité Internacional de Cruz Roja (CICR), pues su estatus en las Naciones Unidas le confiere un respaldo internacional de mayor calado.

¹²⁶ La Iglesia Menonita trabaja con la población desplazada a través de la Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo (Mencoldes), con la financiación de varias iglesias protestantes europeas.

¹²⁷ La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) elabora unos boletines mensuales que contienen información sobre la población desplazada. <http://www.codhes.org.co>

¹²⁸ Informe final del proyecto “Investigación sobre el estado actual de los derechos humanos y la incidencia de la problemática del desplazamiento forzado y de la violencia intrafamiliar en cinco localidades de la ciudad de Bogotá”. Línea de Investigación en Derechos Humanos, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, 2004.

¹²⁹ La Red de Solidaridad Social (RSS) anota que, de acuerdo con la normatividad vigente, dicha entidad es la coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Sinaipd). Asimismo, la RSS afirma que su única función en materia de prestación de servicios de educación, salud y adjudicación de subsidios de vivienda a la población desplazada por la violencia, es “certificar la condición de desplazado por cualquier medio idóneo con el que las entidades del sistema tengan certeza de la calidad que ostentan y se pueda atender de acuerdo con los beneficios que establece la ley (...)”. Anexo 2 de la sentencia T-025 de 2004.

¹³⁰ www.defensoria.org.co

¹³¹ Los asistentes al referido conversatorio fueron: Myriam Riaño, José Alberto Jaramillo, Elena Romero, Gilberto Parra, Álvaro Quintero, Cecilia Rivera de Rivera, Yaneth Castillo, Juan Patricio Rolon, Armando Castaño, Juan Manuel Bejarano, Geminiano Pérez, Álvaro Huertas, María Cristina Cristancho, Ezequiel Chacón, Constanza Nieto, Martha de Pinillos, Manuel José García y Luis Antonio González.

El papel del Estado y de los movimientos sociales¹³² (ONG, asociaciones vecinales, Iglesias, en calidad de operadoras cuando así lo establezca su vinculación con la administración) tiene lagunas jurídicas en la asistencia a la población en general y a la población desplazada en particular. Además, existe una falta de coordinación que merma los resultados que se obtienen y endurece la carga que las mujeres acaban soportando.

A través de los datos cuantitativos y cualitativos manejados, se pretende “monitorizar”¹³³ la realidad y proponer soluciones jurídicas que conduzcan a mermar la discriminación de la mujer y facilitar su integración en la sociedad.

En cualquier conflicto, la población sufre las consecuencias de la violencia, pero son los grupos discriminados, y por ello desprotegidos, los que más se resienten. En el caso de las mujeres, la violencia tiene un componente sexual que es, a la vez, origen de su discriminación y agravante de su desprotección. Por eso se le ha llamado discriminación sexual, aunque, en la actualidad, se emplea más la denominación discriminación de género.¹³⁴ La razón de emplear este último término se debe a que contextualiza el maltrato físico, psíquico y social que sufre la mujer al quedar preterida en todos los aspectos de la vida social y jurídica.

¹³² Emplearemos la denominación “movimientos sociales”, para incluir tanto a las asociaciones de ámbito general como de ámbito específico, a las públicas y a las privadas, a las que reciben fondos del Estado y a las que no lo reciben (que son las auténticas ONG), etc. Creemos que estas apreciaciones jurídico-económicas para clasificar el sistema normativo y de subvención de las asociaciones complicarían la exposición además de apartarnos del objeto de nuestro estudio. En un futuro, sería interesante analizar cuál es la función de los movimientos sociales, y si sus acciones no son una fórmula moderna y “alternativa” de privatización de la responsabilidad del Estado. Es difícil equilibrar las necesidades sociales con las acciones particulares de las personas y la responsabilidad del Estado.

¹³³ Se denomina “monitorizar” a la acción de hacer visible una situación o un problema determinado. Más que de un informe, se trataría de una presentación tan gráfica que no necesite aclaración.

¹³⁴ Según el Programa Mujer, Salud y Desarrollo, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el género es la construcción social de las diferencias biológicas entre las mujeres y los hombres. Género no significa ni “sexo” ni “mujer”. El género es un comportamiento aprendido, y socialmente determinado. Es un enfoque en las relaciones desiguales entre mujeres y hombres. <http://secretary.state.gov/www/> .

Hay que resaltar la labor de las líderes femeninas en defensa de los derechos de las mujeres. Sus actividades políticas son la causa de que las intimiden o persigan, a ellas y a sus familiares, hasta el punto de perder la vida. Según el Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer:

Sus hijos y los esposos o compañeros de estas mujeres también han sido asesinados debido a las actividades sociales y políticas de la mujer. Tal es el caso de ONG como la Organización Femenina Popular (OFP), la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia (Anmucic) y la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción (Funsarep). En su afán de lograr el control social y político de territorios en disputa, los grupos armados la emprenden contra las organizaciones de la mujer por considerarlas un obstáculo visible profundamente arraigado en las comunidades.¹⁵⁵

Este estudio se centrará en el análisis del marco jurídico vigente sobre la población desplazada, en concreto, se estudia si la regulación específica atiende las necesidades que sufren las mujeres desplazadas. Así mismo, se analizan las sentencias más relevantes sobre discriminación de la mujer, y se hace una exposición del proyecto de “Estatuto de Igualdad” coordinado por la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Entre enero y junio de 2004, el CICR atendió a 10.706 mujeres y a 9.315 varones, y a un total de 24.190 menores de edad. Además se contabilizaron 2.051 mujeres cabeza de familia frente a 275 varones cabeza de hogar.¹⁵⁶ Según estos datos, la población más vulnerable tendría un perfil femenino con una edad inferior a los 18 años. Al sumar el número de mujeres y el de menores de edad, de los que suelen hacerse cargo, se observa que es sobre las mujeres donde más

¹⁵⁵ Radhika Coomaraswamy, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias acerca de su misión en Colombia, presentado de conformidad con la Resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN. 4/2002/83/Add. 3, del 11 de marzo de 2002, párrafos 90-91.

¹⁵⁶ CICR, *Estadísticas. Asistencia humanitaria de emergencia*, Ginebra, enero-junio de 2004.

descansa la carga de la población desplazada, cuantitativa y cualitativamente. Ni el Estado ni los movimientos sociales podrían igualar la eficacia de las prestaciones asistenciales a la población desplazada más vulnerable que realizan las mujeres. Al no haber otro elemento asistencialista más eficaz, las mujeres quedan relegadas al último lugar entre la población más desprotegida.

Teniendo en cuenta las especiales características de la vulnerabilidad de este grupo se hará énfasis en la protección de los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política colombiana y la protección específica de los derechos de las mujeres desplazadas.

Acabada la exposición de los datos y la enumeración de la normativa y la jurisprudencia que ha generado la mujer desplazada, este apartado concluye con la enumeración de las fortalezas y debilidades encontradas en los derechos que asisten a la mujer. De esta manera, se pretende elaborar unas propuestas, algunas de *lege ferendae*, donde queden reflejadas una serie de medidas encaminadas a paliar la difícil situación de las desplazadas por la violencia.

Estadísticas

Los datos empleados sobre las mujeres desplazadas provienen de diferentes organismos nacionales e internacionales. Al comenzar esta investigación se encontraron abundantes datos sobre el desplazamiento en Colombia; todos habían elaborado estadísticas sobre la población desplazada y la situación de la mujer. El problema sobrevino al comprobar que las cifras no coincidían. Esta falta de homogeneización en la recolección y posterior análisis de los resultados impide tener una visión general de los problemas que plantea el desplazamiento. Por otra parte, esa falta de validación de los datos entre las diferentes fuentes, genera confusión y desconfianza. No fue posible saber qué cifras eran las fiables y cuáles no, la contradicción en los datos dificultó un diagnóstico inicial que provocase la propuesta de medidas legales oportunas, además de la implementación de planes con sus consabidas partidas presupuestarias.

Por ello, para un diagnóstico inicial, se emplearán datos provenientes de organismos internacionales como ACNUR y CICR, y nacionales como RSS, CEC, Codhes y el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colom-

bia.¹³⁷ También se usará la información obtenida de los estudios realizados por el grupo de investigación que elaboró este trabajo.¹³⁸

El primer dato significativo sería diferenciar la situación de la mujer en el campo y en la ciudad, ya que revela diferentes niveles de autonomía.

No es gratuito que en casi todos los testimonios de las mujeres desplazadas se detecte en ellas la añoranza por lo perdido, en especial por la facilidad del acceso a los alimentos en tanto que tenían un arraigo con el espacio, con la tierra y todo aquello que ésta les proveía. Esto aun sin tener conciencia de que la pérdida de acceso a ésta (la tierra) les generaría, en el desplazamiento, insatisfacción de necesidades vitales como el alimento para ellas y su familia.

Ya en la ciudad, innumerables estudios muestran cómo es el hombre quien, buscando la ayuda humanitaria, atraviesa kilómetros de asfalto día a día para volver sudoroso a casa, la mayoría de las veces sin respuesta alguna. Entre tanto, es la mujer quien tiene que resolver de inmediato el problema de la seguridad alimentaria, puesto que abastecer a los hijos es para ella cuestión de dignidad. Y aquí es donde se desarrolla aún más la capacidad de resiliencia de la mujer para vencer los obstáculos y diversificarse en múltiples papeles, ya sea como vendedora de empanadas caseras, lavandera, aseadora por horas, mesera, vendedora en la plaza del barrio, entre otros. O sea, que se lanza en el desempeño de oficios que ya no son enteramente de su control, ni con respecto a la tierra ni con respecto a su casa.¹³⁹

Queda patente que las políticas y los programas de emergencia que atienden a los desplazados son insuficientes pues no cubren las necesidades básicas de los mismos. Sobre la mujer recae el peso del problema de los desplazados por la violencia y la ineficacia de las medidas sociopolíticas. Se evidencia una necesi-

¹³⁷ Vicepresidencia de la República, Observatorio de Derecho Humanos, "El desplazamiento forzado: fuentes, causas y distribución geográfica", *Boletín* No. 12, noviembre de 2002. Disponible en: www.codhes.org.co. Ponencia Seminario Internacional Construcción de Cifras e Indicadores sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia, septiembre 22 de 2004.

¹³⁸ El grupo de investigación Democracia, Ciudadanía y Derechos Humanos (Alianza del Grupo de Derecho Público de la Universidad del Rosario-Colombia y el Grupo de los Departamentos de Derecho Administrativo, Constitucional y Eclesiástico de la Universidad de Córdoba-España, en cofinanciación con la Agencia Española de Cooperación Internacional).

¹³⁹ Patricia Beltrán, "Arraigo y desarraigo en la mujer desplazada", *Mujer en situación de desplazamiento*. Página web de la Conferencia Episcopal Colombiana. <http://www.disaster-info.net>

dad de cambio estructural que libere a la mujer de la *violencia pública*, provocada por los desplazamientos, y de la *violencia privada*, provocada por unas políticas que no reconocen su labor.¹⁴⁰

Según la mayoría de las estadísticas, el número de mujeres en situación de desplazamiento está ligeramente por encima del número de varones. Según datos facilitados por la RSS,¹⁴¹ el 49% de la población desplazada son mujeres. La CEC, a través de la Pastoral Social, dice que el 51,48% de desplazadas fueron mujeres.¹⁴² Por último, según Codhes, las mujeres desplazadas suman un 57% de la población en dicha situación.¹⁴³ En conclusión, a pesar del baile de cifras, la mayoría de los organismos están de acuerdo en que hay más mujeres dentro de la población desplazada.

Por otro lado, al desagregar los datos de la CEC sobre la población total de Colombia, se encuentra que el 61,10% de los jefes cabeza de familia son hombres, mientras que el 38,90% son mujeres, de las cuales el 65,16% son mujeres solas –separadas, viudas o solteras–.¹⁴⁴ Las responsabilidades familiares poco tienen que ver entre la población general y la desplazada. Cuanto peor es la situación mayor es la responsabilidad de la mujer.

La falta de coincidencia en los datos estadísticos facilitados por instituciones públicas y privadas puede deberse a múltiples razones.¹⁴⁵ Algunos argumentos

¹⁴⁰ La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la que se incorporan los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, se ratificó por el Estado colombiano mediante la Ley 84 de 1978. En esta Convención, los Estados Partes se obligan, entre otras cuestiones, a proteger a la mujer de la violencia sociopolítica y de formas especiales de violencia contra ella en los foros públicos y privados.

¹⁴¹ Red de Solidaridad Social. Presidencia de la República. Disponible en: www.red.gov.co

¹⁴² Conferencia Episcopal de Colombia, "Boletín Especial RUT Informa. Sobre desplazamiento forzado. Características generales de la población desplazada a diciembre de 2003". Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/caracteristicas2003>.

¹⁴³ Codhes, "Esta guerra no es nuestra... Y la estamos perdiendo. Desplazamiento forzado y derecho de la infancia", *Boletín* No. 32, Bogotá, Colombia, enero 25 de 2000.

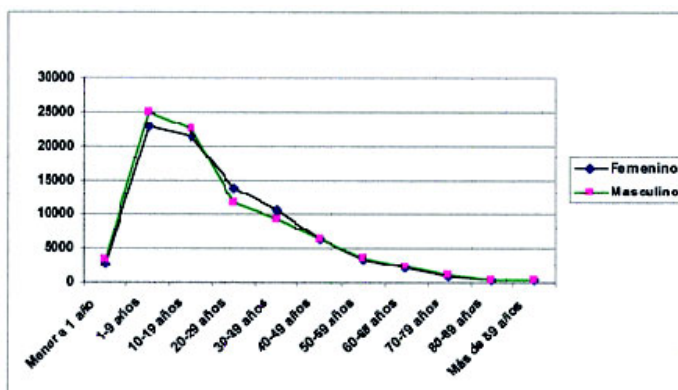
¹⁴⁴ Fuente: Sistema de Información RUT, Secretariado Nacional de la Pastoral Social, diciembre de 2003.

¹⁴⁵ La contradicción entre los organismos se hizo visible en el Anexo 2 de la sentencia T-025 de 2004. En ese anexo se resume la información enviada por las entidades y organizaciones que intervinieron en el proceso; fue el resultado de la respuesta a las preguntas formuladas por la Sala de Revisión respecto de la política pública de atención a la población desplazada. A lo largo del proceso, quedó patente la falta de coincidencia en los resultados diagnósticos.

serían: la carencia de armonización en los criterios técnicos, la búsqueda de objetivos diferentes en los datos recogidos, el desconocimiento de la realidad social de los colectivos afectados, o la jerarquización de los problemas realizada antes de la recolección de datos. No se cree, en pro del principio de buena fe, que el uso interesado de las estadísticas deba contemplarse. Tanto el Estado como los movimientos sociales son conscientes de que el desplazamiento es un problema de toda la ciudadanía.

En todo caso, se evidencia que las mujeres constituyen la población mayoritaria víctima de los desplazamientos por la violencia, también queda patente, por la idiosincrasia social y el reflejo jurídico, que las estructuras familiares y comunitarias recaen, sobre todo, en las mujeres.

Distribución de la población desplazada por rango de edad y género



Fuente: Sistema de Información RUT. Diciembre de 2003.

Con respecto al máximo nivel de educación alcanzado por la población desplazada, el 38% tiene un grado de la primaria. El 13% ha alcanzado, al menos, un grado en el nivel secundario, y solamente el 0,60% ha alcanzado algún nivel en la educación superior.¹⁴⁶ Las diferencias entre hombres y mujeres no son significativas; incluso en los niveles de secundaria y universidad las mujeres superan a los varones en cifras imperceptibles pero que ratifican el cambio en la tendencia social y familiar de excluir a la mujer del sistema educativo.

¹⁴⁶ Sistema de información RUT, diciembre de 2003.

El desempleo entre la población desplazada es del 59,21%; los porcentajes desagregados por sexos indican que el desempleo femenino es de un 47,81% frente al masculino que representa un 52,19%. Estas cifras, al contrastarlas con las anteriores, en las que la mujer era mayoritaria dentro de la población desplazada, pueden deberse a la falta de conciencia social en general, y de la mujer en particular, de considerar que su profesión básica son “sus labores”. Esta opinión se ratifica al comprobar las cifras de ocupaciones según hombres o mujeres, puesto que en todas los varones tienen una cifra de ocupabilidad que es hasta seis veces superior a las mujeres. La excepción se presenta en las siguientes ocupaciones donde las mujeres son mayoría: docente, trabajo en el hogar, y otros trabajos no específicos.¹⁴⁷ Estos tres quehaceres dibujan el perfil sociolaboral de la mujer colombiana desplazada.

Igualmente, se puede concluir que para los varones es difícil poder elegir una nueva actividad económica debido a su especialización laboral; si se han dedicado a tareas del campo, no tienen recursos para encontrar trabajo en la ciudad. Por el contrario, las tareas tradicionalmente femeninas son, en esencia, iguales en el campo que en la ciudad, por ello pueden asumir labores como empleadas domésticas; en este sentido sería razonable que los varones aprendieran a realizar las tareas del hogar porque ello les proporcionaría la posibilidad de ser “desempleados” pero no “parados”. En ambos casos, es más fácil acceder a la economía informal que a la formal, por el nivel de cualificación de estudios y por las circunstancias económicas del mercado laboral. Se puede concluir que hay una interrelación entre el tipo de ocupación y la asignación de roles por género.

Para finalizar este apartado se resaltan los siguientes aspectos:

- Prevenir la violencia pública y la privada.
- Diferenciar la situación de las mujeres urbanas y rurales.
- Evaluar económicamente las labores de la mujer desplazada.
- Redefinir los perfiles en función del género.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

Marco normativo de la mujer desplazada

Normativa internacional

Debido a los millones de desplazados internos en el mundo, producto del conflicto armado y de las violaciones de los derechos humanos, se hace necesario proponer instrumentos internacionales útiles para evitar y paliar el sufrimiento de las víctimas. El más conocido es el que propone los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborado por las Naciones Unidas.¹⁴⁸ En 1998 el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, Francis M. Deng, presentó los Principios Rectores a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Los citados Principios se desarrollaron por solicitud de la Comisión y la Asamblea General; éstos “enuncian pautas para las personas internamente desplazadas, basadas en las normas internacionales existentes y consistentes con el derecho humanitario, el derecho de los derechos humanos y, por analogía, el derecho de los refugiados”.¹⁴⁹ La vinculación jurídica de los Principios Rectores no se puede asimilar a un tratado, pero su calado moral ha ganado reconocimiento y autoridad entre la mayoría de los gobiernos.

Los Principios Rectores constan de: principios generales (1-4); protección de las personas ante el desplazamiento involuntario (5-9); protección durante el desplazamiento (10-23); asistencia humanitaria (24-27); retorno, reasentamiento y reintegración (28-30).¹⁵⁰

Conforme a lo expuesto, ser desplazado interno no constituye una categoría legal per se, es una identificación descriptiva en el ámbito internacional. A

¹⁴⁸ Una versión íntegra de los citados Principios Rectores se encuentra disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>

¹⁴⁹ Susan Forbes Martín, *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos*, Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brooking, Bogotá, 2003, p. 1. Susan Forbes, es la directora del Instituto para el Estudio de la Migración Internacional en la Universidad de Georgetown y autora de las Directrices para la Protección de las Mujeres Refugiadas de ACNUR.

¹⁵⁰ Adición al informe del Representante del Secretario General, señor Francis M. Deng, Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, del 11 de febrero de 1998, en el 54° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (Ecosoc), Naciones Unidas.

diferencia de los refugiados, la mayoría de los desplazados no abandonan su país, por tanto siguen siendo ciudadanas y ciudadanos titulares de derechos y obligaciones que pocas veces conocen y, por lo tanto, no exigen.¹⁵¹ La cuestión es que, al tener necesidades especiales, los Principios Rectores se formulan como el tamiz por el que debe ser interpretada la ley y su aplicación a la población desplazada.¹⁵²

La igualdad en el tratamiento de las personas desplazadas está en concordancia con la atención especial que se debe dispensar a los colectivos más vulnerables. Al ser la mujer el objeto de estudio de este apartado, se ocupará, por extensión, de la responsabilidad familiar atribuida, de las madres gestantes, los menores de edad, la senectud, las personas sin autonomía y las jefas de hogar.¹⁵³

Se ha comprobado, ante situaciones de catástrofes naturales o humanas, que cuanto menos planificación tenga un desplazamiento, mayor será el efecto devastador entre la población que lo padece. Involucrar a las mujeres en estos procesos ayuda a garantizar su seguridad y la de las personas que estén a su cargo (menores, mayores y personas sin autonomía). La capacidad de las mujeres para cubrir la atención necesaria de personas necesitadas suele ser inversamente proporcional a su designación en puestos de responsabilidad polí-

¹⁵¹ Para una difusión de los Principios Rectores entre la población desplazada, es recomendable el trabajo realizado por el Centro de Atención Integral a la Población Desplazada de la Fundación Mencoldes, fruto de la experiencia en el trabajo directo con población víctima del desplazamiento forzado. Óscar Benavides Calvachi, *Reconstruyendo la vida*, Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo, Bogotá, 2003.

¹⁵² “Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos en cuenta como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento”. Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000, de 30 de agosto.

¹⁵³ En casos como el de las mujeres desplazadas, debe partirse de la cláusula general de igualdad del art. 13, de la Constitución colombiana para poder emplear las medidas de acción y de discriminación positiva. La sentencia C-371 de 2000 diferencia las acciones afirmativas (también llamadas positivas) de las medidas de discriminación inversa (o de discriminación positiva): “Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.”

tica o económica. Por otro lado, hacer partícipe a la mujer no es tarea fácil si se tiene en cuenta que la sociedad, históricamente, la ha excluido de los mecanismos formales de toma de decisión, no pudiendo participar del derecho al voto (ni activo ni pasivo), a pesar de que las mujeres desplazadas han demostrado que tienen mejor juicio sobre qué necesitan ellas y sus familias y cómo responder mejor a las necesidades que vayan surgiendo.

Así pues, además de que la exclusión de las mujeres es una violación de los derechos humanos, es una torpeza imperdonable prescindir de sus acertadas decisiones. Los Principios Rectores conminan a prestar una atención especial a las necesidades de salud de las mujeres, al acceso a servicios de salud y asesoría para víctimas de cualquier tipo de abusos.¹⁵⁴

De los treinta Principios Rectores, hay referencia específica a las mujeres en los siguientes:

- Principio 4.2: las mujeres tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición, y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.
- Principio 7.3: se garantiza, por parte de las autoridades, involucrar a las mujeres en la planificación, gestión e implementación de las medidas dirigidas a la población desplazada. También se “respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes”.
- Principio 11.2: se protegerá a la mujer de cualquier tipo de violencia o ataque contra su libertad sexual o “cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños”.
- Principio 18.3: reitera la plena participación de la mujer en la planificación y en la distribución de los suministros básicos.
- Principio 19.2: incide en las necesidades sanitarias de la mujer, tales como “acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los

¹⁵⁴ Susan Forbes, *Guía para la aplicación...*, ob. cit., p. 40.

servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole”.

- Principio 20: aclara que la mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.
- Principio 23: regula el derecho a la educación, en la que expone que la educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.¹⁵⁵

También es relevante para la investigación sobre la mujer desplazada el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2003/13, del 24 de febrero. Este es un texto de 58 páginas, donde se identifican las dificultades específicas que afectan al reconocimiento y la garantía de los derechos de la mujer y de los derechos del niño y de la niña. A pesar de algunos avances legislativos, destaca en particular la ausencia de una política integral en materia de género, el mantenimiento de formas sexistas de discriminación y marginación, y la persistencia de la violencia sexual e intrafamiliar.

Según el Informe de las Naciones Unidas, los derechos femeninos, salvo algunos avances legislativos, siguen preteridos a pesar de que las mujeres representan el 52% de la población colombiana.¹⁵⁶ El Estado colombiano cuenta con varias herramientas legales para garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, erradicar la violencia contra la mujer, eliminar las condiciones que generan discriminación y obtener una adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios.¹⁵⁷ No obstante, la participación de la mujer

¹⁵⁵ Creemos que sería conveniente explicar que ese respeto acaba donde la costumbre, la cultura o la religión contravengan los derechos humanos. La ablación del clítoris, los ritos gitanos de desfloración, o el uso obligatorio del velo para las mujeres musulmanas son ejemplos, de diferente intensidad, de cómo la mujer queda relegada en nombre de las costumbres, la cultura o las religiones.

¹⁵⁶ Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Informe de gestión, marzo de 2000-julio de 2002.

¹⁵⁷ Ley 294 de 1996 por medio de la cual se sanciona la violencia intrafamiliar, reformada por la Ley 575 de 2000; Ley 581 de 2000 (Ley de cuotas) por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de las ramas del poder público; Ley 731 de 2002 por la cual se dictan normas para favorecer a la mujer en el ámbito rural.

en las instancias públicas sigue siendo minoritaria; en los altos tribunales y en el Congreso las mujeres tienen poca representación.¹⁵⁸

El conflicto armado pone en evidencia la especial vulnerabilidad de la mujer desplazada, así como la necesidad de programas estatales específicos para atenderlas adecuadamente. El informe llama la atención sobre la ausencia de políticas integrales en materia de derechos de la mujer. Esta situación implica una carencia de autonomía presupuestaria, administrativa y técnica que dificulta la puesta en marcha de programas y proyectos destinados a mejorar las condiciones de las mujeres y a promover el efectivo goce de sus derechos. Por otra parte, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos no observó una respuesta eficaz del Estado para investigar y sancionar las violaciones de los derechos de las mujeres.¹⁵⁹

También hay que destacar los abusos y la esclavitud sexual contra las mujeres por parte de los grupos armados ilegales.¹⁶⁰ El Estado colombiano no ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas

¹⁵⁸ Según la sentencia C-371 de 2000, “en el periodo comprendido entre 1994 y 1998 sólo el 7,8 y el 6,8% de las curules en el Senado y la Cámara, respectivamente, fueron ocupadas por mujeres. En la rama judicial, en el año de 1995 ninguna mujer se desempeñó como magistrada de la Corte Constitucional o de la Corte Suprema de Justicia, y sólo hay cuatro mujeres de 26 magistrados, en el Consejo de Estado”.

¹⁵⁹ Naciones Unidas, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2003/13, de 24 de febrero.

¹⁶⁰ “Pese a que las mujeres constituyen una de las principales víctimas, los niños y los hombres con frecuencia son violados y agredidos sexualmente, en muchos casos después de haber sido tomados como prisioneros, en tanto que estrategia para destruir el poder masculino del “bando contrario”. Situación que es retroalimentada por el silencio implícito, la invisibilización y la restricción psicológica continua. Dentro de los imaginarios actuales una mujer puede ser una víctima, pero un hombre nunca, situación que implica ‘la negación de una de las principales realidades de género del conflicto armado’. La mayor parte de los prisioneros de guerra en los conflictos armados actuales son hombres; y ya sea como soldados o como personas que se resisten a las normas de género (homosexuales, pacifistas, etc.) también son afectados directamente. La creciente cantidad de hogares encabezados por mujeres en zonas de conflicto es también una ilustración de la vulnerabilidad específica de los hombres. Codhes, “Las mujeres en la guerra: de la desigualdad a la autonomía política”, *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No. 48, Bogotá, 2004, p. 3. <http://www.codhes.org.co/Documentos/177/BOLETIN48%20MUJERES%20Y%20GUERRA.rtf>

las formas de discriminación contra la mujer. Cabe destacar la ausencia de una política integral de género. En resumen, el Informe hace el siguiente balance:

1. A pesar de los avances en materia legislativa, aún persiste la desigualdad real entre hombres y mujeres. Según la Encuesta Nacional de Hogares, sólo el 40% de las mujeres tiene trabajo, mientras que están ocupados el 61% de los hombres. Los ingresos laborales de los hombres superan en un promedio del 16% a los de las mujeres. El desempleo crónico afecta en un 20% más a las mujeres que a los hombres.
2. Ha persistido la violencia intrafamiliar. Las mujeres fueron víctimas del 91% de los 43.000 actos de violencia conyugal y del 61% de las 14.000 situaciones de maltrato familiar [véase la nota 20 del informe]. A pesar de los avances legislativos, sería importante incrementar la protección, la asistencia y la reinserción de las víctimas de la trata de personas.
3. Los derechos de las mujeres se ven especialmente afectados por el conflicto armado. En este contexto se incrementa la instrumentalización de la mujer y se acentúa su condición de injusta inferioridad y subordinación frente al hombre. Es preocupante la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas (47% del total de los desplazados), entre ellas las de zonas rurales, las jefas de hogar, las indígenas y las afrocolombianas. Las desplazadas tienen, en muchas ocasiones, dificultades para acceder a la atención del Estado debido a la falta de documentación personal. La ausencia de la definición de una política pública integral para la mujer desplazada, que incluya un enfoque diferencial, no permite atender adecuadamente sus necesidades específicas de asistencia y protección, especialmente contra la violencia y los abusos sexuales. Asimismo, sigue siendo escasa la atención psicoafectiva a las mujeres, durante y después del desplazamiento.
4. Las mujeres han sido víctimas de diferentes formas de violencia, en particular de la violencia sexual, perpetradas por los distintos grupos armados ilegales, con el objeto de sembrar el terror o demostrar su poderío y control sobre el territorio. Las mujeres son igualmente sometidas a sanciones crueles por no seguir los códigos de conducta impuestos por los grupos paramilitares en distintas zonas del país. La Oficina del Alto Comisionado

recibió también testimonios acerca de niñas víctimas de abusos sexuales por parte de miembros de grupos guerrilleros y paramilitares. La situación de las organizaciones de mujeres se ha visto agravada este año debido a las amenazas contra la vida y la integridad personal, a los homicidios selectivos y al desplazamiento cuya autoría se imputó a grupos armados ilegales. Algunas organizaciones fueron amenazadas por defender los derechos de las mujeres, en particular aquellos de las mujeres campesinas, afrocolombianas, indígenas y desplazadas. Tal fue el caso de la OFP, de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia (Anmucic) y de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar.

5. Las mujeres combatientes de los grupos armados ilegales son víctimas del irrespeto de sus derechos sexuales y reproductivos por parte de sus compañeros de armas. Según la Defensoría del Pueblo, en un grupo de 65 menores investigadas en 2001 todas ellas “tenían dispositivos intrauterinos, algunos puestos en contra de su voluntad, sin ningún tipo de información, con el argumento de ser una orden cuyo cumplimiento condicionaba su permanencia en el grupo”.

El Informe de la Relatora Especial, señora Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la Resolución 2001/49 de la Comisión de Derechos Humanos, sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias acerca de su misión en Colombia, E/CN. 4/2002/83/Add. 3, del 11 de marzo de 2002, también aporta datos relevantes. El informe consta de 31 páginas dedicadas a la integración de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género, fue elaborado por la Relatora Especial contra la violencia sobre la mujer, invitada por el gobierno colombiano en el 2001, quien evaluó dicha violencia en la sociedad colombiana y, en concreto, se preocupó de la mujer en situación de desplazamiento.

Después de entrevistarse con autoridades nacionales, administrativas y judiciales, encargadas de género, también conversó con las representantes de las organizaciones de mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas. La Relatora Especial se reunió también en Bogotá con mujeres desplazadas provenientes de Medellín, Putumayo, Norte de Santander y de los barrios Altos de

Cazucá y Simón Bolívar (Bogotá). Así mismo, visitó Cartagena y Cali, en donde se reunió con mujeres provenientes del sur de Bolívar, del Cauca y del norte del Valle del Cauca. La mayor preocupación de la Relatora Especial fue la impunidad frente a las violaciones de los derechos de las mujeres. Hizo hincapié en la necesidad de denunciar la violencia sexual contra mujeres, niñas, combatientes y ex combatientes.

La Alta Comisionada destacó la situación de las madres comunitarias, muchas de ellas jefas de hogar, que no reciben un salario mínimo pues no son reconocidas como trabajadoras.¹⁶¹ Esta situación se ve agravada por la reducción en el presupuesto del Programa de Madres Comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Según la Consejería para la Equidad de la Mujer, el salario de las mujeres es un 25% menos que el de los varones.

Además de los documentos internacionales analizados, los instrumentos, las conferencias y los organismos internacionales relacionados con la condición jurídica de la mujer han sido fundamentales para conseguir que los Estados asuman responsabilidades. A continuación se detallan aquellos instrumentos de protección relevantes para los derechos de las mujeres. En primer lugar, se exponen las cinco conferencias mundiales dedicadas a la mujer; después se añaden por orden cronológico los instrumentos internacionales.

- Conferencia mundial del Año Internacional de la Mujer, México, 1975. La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año de 1975 como Año Internacional de la Mujer, y fue la primera conferencia internacional dedicada a ésta.
- Conferencia mundial del decenio de las Naciones Unidas para la mujer: igualdad, desarrollo y paz, Copenhague, 1980. Tuvo por objeto evaluar los avances de la primera mitad del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), proclamado en México.

¹⁶¹ Sobre la valoración económica de las tareas se han realizado varias investigaciones científicas en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas en España. M^a Ángeles Durán fue la responsable de los primeros estudios. Véase M^a Ángeles Durán, *La jornada interminable*, Barcelona, 1986.

- Conferencia mundial para el examen y la evaluación de los logros del decenio de las Naciones Unidas para la mujer: igualdad, desarrollo y paz, Nairobi, 1985. Se adoptaron las Estrategias de Nairobi, a las que hoy día se sigue acudiendo.
- Cuarta conferencia mundial sobre la mujer: acción para la igualdad, el desarrollo y la paz, Pekín, 1995. Se aprobó la Declaración de Pekín para promover la mejora de las condiciones de la mujer.
- Vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI” (Pekín+5), Nueva York, 2000. Se evaluaron los logros alcanzados en la Conferencia de Pekín.
- Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en los estados de emergencia o de conflicto armado. Proclamada por la Asamblea General en su resolución 3318 (XXIX), del 14 de diciembre de 1974.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. La CEDAW representa un gran paso hacia la meta de la igualdad de derechos para la mujer. Consta de 30 artículos donde se promulgan, en forma jurídicamente obligatoria, los principios y las medidas aceptados universalmente para conseguir que la mujer goce de los mismos derechos que el varón en todas partes.
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará). Aprobada por la Organización de Estados Americanos en junio de 1994.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/54/4, del 6 de octubre de 1999. Permite ejercer el derecho de petición respecto de la aplicación de la Convención a personas o grupos de personas, o en nombre de éstos, sujetos a la jurisdicción del Estado Parte, que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención por ese Estado Parte.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993. Reconoce la nece-

sidad de una definición clara y completa de la violencia contra la mujer y el compromiso por parte de los Estados de asumir sus responsabilidades

- La eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/45, documento E/CN.4/RES/2000/45, 20 de abril de 2000.
- La violencia contra las trabajadoras migratorias. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/54, documento E/CN.4/RES/2000/54, 25 de abril de 2000.
- La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/34, documento E/CN.4/RES/2001/34, 20 de abril de 2001.

Normativa nacional

Bloque de constitucionalidad

La defensa de los derechos humanos ya no se concibe sólo como una referencia para su inclusión en las constituciones de los países democráticos, comienza a tener una dimensión transfronteriza más acorde con el mundo actual (migraciones, desplazamientos, refugiados, desastres naturales, humanos o guerras). Las fronteras se supeditan a una aspiración universal de consolidación de los derechos humanos, y el concepto de soberanía¹⁶² debe convivir con el respeto a las normas de derecho internacional humanitario.

¹⁶² “La organización de las Naciones Unidas ha rechazado que los gobiernos usen la noción de soberanía como una excusa para desatender a las poblaciones desplazadas o atentar contra ellas. El Representante del Secretario General para las personas internamente desplazadas, desarrolló el concepto de ‘soberanía como responsabilidad’. Este planteamiento es más comprensible para los casos de graves emergencias humanitarias en las cuales los gobiernos son incapaces de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos desplazados: si rehúsan ofrecimientos de ayuda del exterior u obstruyen el acceso a propósito, la comunidad internacional tiene el derecho –e incluso la responsabilidad– de intervenir pues la actitud de esos gobiernos pone muchas vidas en peligro”. Aclaran que la “intervención internacional” puede incluir el diálogo diplomático, las negociaciones de ayudas, la presión política o las sanciones, entre otras medidas. Carlos Huertas Sánchez y Juan Manuel Bustillo, “Temas de trabajo sobre la respuesta al desplazamiento forzado en Colombia”, Bogotá, agosto de 2004, p. 43.

Desde un punto de vista jurídico, la normativa internacional tiene una doble comunicación con la legislación de cualquier país. Por un lado, la recepción de las obligaciones internacionales estará condicionada por el alcance de los derechos fundamentales recogidos en su Constitución; por otro lado, su incorporación al acervo legal del país se realizará a través de los mecanismos de ratificación. Otra vinculación, en cuanto a la interpretación de los instrumentos internacionales, sería moral; lo que no obsta para que, más adelante, acabara plasmándose en una normativa de obligado cumplimiento.

Así pues, se denomina “bloque de constitucionalidad” a la integración normativa que la Constitución Política de Colombia asume cuando ratifica los pactos y convenios sobre derechos humanos o derecho internacional humanitario, de manera que alcanzan a tener la misma validez que las normas internas. Esa asunción también obliga, indirectamente, a reformar la legislación interna para que no contradiga o restrinja los citados acuerdos internacionales. Por otro lado, la utilización de un marco de interpretación sistemática basado en los derechos humanos y el derecho internacional humanitario por la jurisprudencia, puede influir decisivamente en los alcances interpretativos de las normas nacionales creando una tendencia que transforme los derechos y mejore la política de atención de la población desplazada.

Definir el contenido y alcance del bloque de constitucionalidad¹⁶³ resulta difícil desde un punto de vista dogmático y jurisprudencial. Los deberes establecidos en los tratados internacionales, según el art. 93 de la Constitución Política Nacional, tienen en el ordenamiento jurídico colombiano, una vez ratificados, el rango de normas constitucionales y, por ello, prevalecen sobre las demás normas internas. Además, ese bloque de constitucionalidad puede ampliarse por mandato de la Corte Constitucional, como es el caso de los Principios Rectores.¹⁶⁴

El alcance de estas obligaciones con respecto a las mujeres fue resumido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos:

¹⁶³ Al respecto de la teoría del “bloque de constitucionalidad”, véase Corte Constitucional, sentencia , C-225 de 1995.

¹⁶⁴ Sentencia SU-1150 de 2000. A pesar de las interesantes disquisiciones dogmáticas que provocaría la valoración jurídica de la competencia de la Corte Constitucional para incrementar el acervo legislativo, no es posible profundizar en el debate porque desviaría el objeto de la investigación.

Entre sus obligaciones se incluyen deberes de no hacer, o negativos, como de hacer o positivos. Esto significa que el Estado no sólo debe abstenerse de dictar normas incompatibles con esos objetivos, y de actuar en (sic) violación de los derechos de la mujer, sino que debe también adecuar su legislación, crear programas y políticas específicas y contar con los mecanismos y recursos para la implementación efectiva de las medidas que aseguren la vigencia plena de los derechos de la mujer.¹⁶⁵

Colombia ratificó en 1964 los Convenios de Ginebra y es Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la que se incorporan los derechos civiles y políticos y también los sociales, económicos y culturales, ratificados mediante la Ley 84 de 1978. Por la Convención, los Estados Partes se obligan a proteger y garantizar el pleno ejercicio de esos derechos sin discriminación alguna; el Estado está obligado a proteger a la mujer de la violencia sociopolítica y de formas especiales de violencia contra ella en los foros públicos y privados. La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se incorporó a la legislación nacional mediante la Ley 51 de 1981¹⁶⁶ y fue reglamentada por el Decreto 139 de 1990. La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como la “Convención de Belem do Pará”, también se incorporó a la legislación colombiana a través de la Ley 248 de 1993, instrumentos de la normatividad internacional en que el Estado colombiano tiene responsabilidad para la prevención en los casos de violencia contra las mujeres.¹⁶⁷

¹⁶⁵ OACNUDH, *Derechos de la mujer*, Bogotá, diciembre de 2002, p. 12.

¹⁶⁶ Esta ley establece el deber de los Estados de adoptar las medidas adecuadas, legislativas o no, que sancionen toda discriminación contra la mujer. Resaltamos la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre el principio general de igualdad entre los sexos; la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación a través de los tribunales competentes y demás organismos nacionales; y tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualquier persona, empresa u organización (art. 2).

¹⁶⁷ Se consagra el deber estatal de incluir en la legislación interna normas penales, civiles y administrativas, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y adoptar las medidas administrativas que sean oportunas. Resaltamos la obligatoriedad de modificar las prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer (art. 7).

Legislación sobre la población desplazada y el tratamiento dispensado a la mujer

La Constitución Política de Colombia de 1991 no hace ninguna referencia al género a pesar del uso del término en el ámbito internacional.¹⁶⁸ En cuanto al sexo, el art. 13 consagra la cláusula general de igualdad y no discriminación. La palabra “mujer” aparece en cuatro artículos: art. 40, donde se garantiza la participación de la mujer en puestos decisorios; art. 42, que se refiere a la familia; art. 43, donde se ratifica la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la especial protección a embarazadas y cabezas de familia; y el art. 53, que especifica la igualdad de las personas trabajadoras y la especial protección a las mujeres y a la maternidad.

En el Código Penal (Ley 599 de 2000) se contemplan crímenes de guerra, entre otros la esclavitud sexual y la violación. Sin embargo, no basta con promulgar la ley, también hay que servirse de ella como instrumento para combatir la violencia contra la mujer. El art. 180 tipifica el desplazamiento forzado y en qué circunstancias no lo es.¹⁶⁹ En el art. 181 se contemplan las circunstancias de agravación punitiva, entre ellas el que la mujer esté embarazada.

La Ley 387 de 1997 establece la regulación básica sobre el desplazamiento.¹⁷⁰ Más tarde, el Decreto 2569 de 2000, condicionó las obligaciones de las instituciones públicas a la disponibilidad presupuestal,¹⁷¹ supeditando el im-

¹⁶⁸ Lo mismo sucede con la Constitución Española de 1978. El *Informe de la Real Academia Española sobre la expresión violencia de género*, aprobado en sesión plenaria académica celebrada el 13 de mayo de 2004, dedica el epígrafe segundo al análisis de la palabra género y a la conveniencia de su uso en el español (pp. 1 y ss. La lexicógrafa Eulalia Lledó analiza los errores teóricos que sobre feminismo se cometen en el citado informe, además de puntualizar cuestiones léxicas. Eulalia Lledó, “La violencia en el idioma”, *El País*, 11 de julio de 2004. Es necesario, desde el ámbito jurídico, tomar conciencia de la importancia de los neologismos para describir la realidad y poder analizarla. Ya decía Unamuno que el agua pura, sin contenido de sales, produce la enfermedad del cretinismo, lo mismo puede ocurrir con el lenguaje.

¹⁶⁹ El Estado invocó el art. 180 para que los desplazamientos producidos por la fumigación de las plantaciones de coca no fueran considerados desplazamientos forzados, con la consiguiente desprotección a las personas que se veían forzadas a desplazarse por motivos de salud.

¹⁷⁰ Congreso de la República, Ley 387 de 1995, de 18 de julio, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

¹⁷¹ Presidencia de la República, Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997.

perativo humanitario a las decisiones del Ministerio de Hacienda. Esta regulación contravenía las orientaciones fijadas en la sentencia SU-1150 de 2000, de la Corte Constitucional, que determinó que el gasto para la atención a la población desplazada debía ser prioritario, incluso sobre el gasto público social.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) reguló por primera vez la condición de persona desplazada a través del Acuerdo 18 del 17 de octubre de 1995, por el cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan condición de desplazados forzados por causa de la violencia. Compuesto de 17 artículos, en relación con el tratamiento de la mujer se destacan los arts. 2 y 8:

Artículo 2º. Definiciones: para los efectos del presente Reglamento se establecen las siguientes definiciones:

Persona desplazada: la persona forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su lugar de residencia o de trabajo habitual, en calidad de asalariado rural, minifundista o propietario de una Unidad Agrícola Familiar, por amenaza o vulneración de su derecho a la vida, a su integridad física, a su seguridad o a su libertad, con ocasión del conflicto armado interno, de disturbios interiores, de tensiones internas, de violación masiva de los derechos humanos, de alteración del orden público y de infracciones del derecho internacional humanitario.¹⁷²

El art. 8 expone los factores de calificación, subrayando la importancia de la mujer campesina jefe de hogar y las que se encuentran en situación de desprotección.¹⁷³

¹⁷² El mismo art. 2 define al grupo familiar de manera amplia al incluir a cónyuges y compañeros permanentes; también “se tomara como grupo familiar aquel en el cual las responsabilidades las asuma un hombre o mujer en su condición de jefe de hogar comprometido con el desarrollo de la unidad de producción”.

¹⁷³ “Artículo 8º factores de calificación.- Para la calificación de los aspirantes, establece los siguientes puntajes: [...] Parágrafo 1º. La condición de mujer campesina jefe de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, dará lugar a la máxima calificación como aspirante a la adjudicación de tierras”.

Después, con la Ley 387 de 1997, del 18 de julio, se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, a la que se ha hecho referencia. Consta de 34 artículos, de los que se destacan los arts. 1, 10, 17 y 19, en los apartados que guardan relación directa con la mujer.

La condición de desplazado del art. 1 está basada en el art. 2 del Acuerdo 18 de 1995.¹⁷⁴ En el art. 10 se exponen los objetivos del Plan Nacional, haciendo especial referencia en el punto 7 “a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos”. El art. 17 se ocupa de la consolidación y estabilización socioeconómica, incidiendo en el concepto de sostenibilidad y, en el punto 5, a la “atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad”. Por último, el art. 19 expone las medidas que deben adoptar las instituciones comprometidas con la Atención Integral de la Población Desplazada dentro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Snaipd), destacando los puntos 2 y 6:

2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

¹⁷⁴ Artículo 1°. “Del desplazado. 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”. Parágrafo. El gobierno nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado”.

Más tarde, una serie de normas irán configurando el estatus jurídico de las personas desplazadas. No en todas ellas hay referencia expresa a la mujer desplazada. A continuación se expone brevemente la normativa sobre desplazamiento que tiene relación con la situación de la mujer en el citado texto legal:

- Acuerdo 006 del 19 de marzo de 1997, por el cual se fijan políticas para la atención de población desplazada por la violencia. Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Consta de cuatro artículos. Destacamos el art. 2 en el que se refiere a las mujeres.

Artículo segundo: la población beneficiaria de las acciones del ICBF dentro del programa de que trata el presente Acuerdo serán las familias desplazadas por la violencia, reportadas a través de la “Red Nacional de Información para atender población desplazada por la Violencia”, dando prioridad a mujeres embarazadas, madres lactantes y menores de 18 años.

- Decreto 173, del 26 de enero de 1998, por el cual se adopta el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia. Ministerio del Interior. La referencia a las mujeres aparece en 18 apartados de los cuales cabe destacar los puntos 1.6, preferencia en la atención dentro de los Planes Nacionales; 2.1.1, participación de la mujer en la política; 2.2, preferencia en la estrategia de atención humanitaria de emergencia; 2.3, participación en la configuración de los programas de retorno, el acceso al sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino y su capacitación, atención social, sanitaria, educación y empleo (2.3.1.4). El resto se debe a la inclusión de la Oficina de la Mujer Rural en todas las acciones que se derivan de los desplazamientos por la violencia. También cabe resaltar el especial tratamiento que se hace de la población anciana.
- Documento Conpes 3057, del 10 de noviembre de 1999, Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.¹⁷⁵ Este Plan consta de

¹⁷⁵ La formulación de políticas y las acciones de respuesta del gobierno colombiano frente al desplazamiento se han dado a través de los documentos Conpes 2804/1995 y 2924/1997.

17 páginas, y propone las acciones necesarias para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia. Las acciones que este documento somete a consideración del Conpes se enmarcan dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. La estrategia ha buscado el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada, la recuperación de una base económica para las familias y el desarrollo de las zonas expulsoras y receptoras. Según las características demográficas de estos grupos poblacionales se hace imprescindible, en los proyectos productivos y de generación de ingresos, la participación de las mujeres cabeza de hogar.¹⁷⁶ También recomienda que la RSS coordine con el ICBF la creación de hogares infantiles para el cuidado de los niños, particularmente para familias desplazadas, de forma que las mujeres puedan disponer de tiempo para actividades productivas.¹⁷⁷

- Decreto 2620, del 18 de diciembre de 2000, del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Incoder), por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3ª de 1991 en relación con el subsidio familiar de vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990 en cuanto a su asignación por parte de las cajas de compensación familiar, y la Ley 546 de 1999 en relación con la vivienda de interés social. Contiene 111 artículos. Menciona a la mujer en los arts. 31.4 y 6, y el art. 50, como cabeza de hogar.
- Decreto 951, del 24 de mayo de 2001, del Ministerio de Desarrollo Económico, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada. Consta de 26 artículos, en el art. 18 se habla de la condición de mujer jefe de hogar.

¹⁷⁶ El 44,1% de las familias tienen a mujeres como jefes de hogar; el 23,2% de la población son niños menores de 7 años y el 16,7% pertenece a grupos étnicos.

¹⁷⁷ En España se promulgó la Ley 39 de 1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Cuando un texto legal regula la conciliación de tiempos, su rango jerárquico da una pista, no determinante pero sí indicativa, de la importancia que el gobierno le da al asunto.

- Acuerdo 13 de 2001, por el cual se dictan disposiciones sobre el otorgamiento y la administración del subsidio familiar de viviendas aplicables a hogares desplazados por la violencia. Consta de 29 artículos dedicados a la adquisición, mejora, construcción o arrendamiento de vivienda. En el art. 18 se habla de la condición de mujer cabeza de familia.

Si se revisa la normatividad sobre desplazamiento en su integridad (presentada en el anexo referente a la legislación) y se compara con las disposiciones acabadas de explicar, se puede concluir que en la legislación no se establece un tratamiento especial para la mujer como sujeto vulnerable ni con miras a lograr una real igualdad, y sólo se mira en su condición de “cabeza de familia” o “jefe de hogar” en algunos casos.

Legislación específica sobre la mujer

Después de comprobar cómo la legislación sobre la población desplazada apenas contempla a la mujer, se expondrán las leyes promulgadas específicamente. Se presentan, por orden cronológico, aquellas normas que tienen rango de ley.

La Ley 82 de 1993, del 3 de noviembre, por la que se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, explica qué se entiende por “mujer cabeza de familia”, asegura la cobertura de los derechos fundamentales de las personas a su cargo, establece la posibilidad de creación de microempresas, y establece medidas de acción y discriminación positiva en el articulado. La Ley 509 de 1999, del 30 de julio, por la que se disponen unos beneficios en favor de las madres comunitarias en materia de seguridad social, y se otorga un subsidio pensional; y la Ley 731 de 2002, del 14 de enero, dicta normas para favorecer a las mujeres rurales.

Estas tres leyes intentan facilitar la labor de las mujeres cuando asumen responsabilidades familiares sin ayuda de sus cónyuges o parejas. No es una legislación pensada para conseguir la igualdad ni para transformar la realidad, es una ley que pretende asegurar unos derechos mínimos para colectivos desprotegidos. La situación de la mujer es paradójica, por un lado pertenece al colectivo de personas más desprotegidas y, a la vez, suele ser ella la que ostenta las responsabilidades de menores de edad, senectud o personas sin autonomía.

Por otro lado, la Ley 581 de 2000, del 31 de mayo, por la que se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional (conocida popularmente como “Ley de cuotas”);¹⁷⁸ y la Ley 823 de 2003, del 10 de julio, por la que se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, tienen un espíritu diferente. En este caso la legislación se corresponde con la consecución de la igualdad entre varones y mujeres. Se pretende transformar la realidad. No son leyes de mínimos para colectivos desprotegidos sino leyes que aspiran a transformar la sociedad patriarcal. La mujer es considerada sujeto capaz de desempeñar los mismos cargos que los varones y, para romper con la costumbre histórica y social, se necesita que exista igualdad de oportunidades. Si legalmente se prohibió la participación de la mujer en la vida social y jurídica, quizá sea necesario, también por ley, habilitar su plena participación.

La igualdad legal es el primer paso para emprender el camino de la igualdad real. Mientras la distribución de las cargas sea tan perjudicial para los intereses de la mujer, ambos sexos no podrán conseguir la igualdad.

En otro orden, cabe destacar las medidas parciales adoptadas por Colombia mediante la Ley 294 de 1996 para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales han criticado los procedimientos establecidos conforme a dicha ley, y plantean que, pese a algunos esfuerzos esporádicos por luchar contra la violencia intrafamiliar, las medidas en general no han sido eficaces.

Pese a este marco normativo, la protección de los derechos de la mujer sigue siendo deficitaria. La violencia contra ella se plasma en unas estadísticas alarmantes y en un conflicto armado la situación empeora. El Estado de Colom-

¹⁷⁸ La Ley 581 de 2000, en su art. 4, se refiere a la participación efectiva de la mujer en el poder público, postulando un 30% como mínimo en los cargos decisorios; el incumplimiento de lo establecido constituye causa de mala conducta, lo que conlleva la suspensión de un máximo de 30 días en el ejercicio del cargo y la destitución si persiste la conducta. Es la misma cuota mínima que se estableció en la Conferencia Mundial de 1985, donde se adoptaron las Estrategias de Nairobi. Se entiende que una vez se ha alcanzado esta “masa crítica”, se pueden considerar abiertos los espacios para que la mujer pueda lograr por sí misma una participación mayor.

bia tiene la obligación legal, como se ha comprobado, de emprender iniciativas para reducir los efectos de esa situación hasta erradicar por completo la violencia contra la mujer.

A lo largo de la historia siempre hubo grupos excluidos y la mujer ha sido el más numeroso con un poco más del 51%. La discriminación no es un tema actual; es que no estaba visibilizado. El primer paso ha sido dejar de ver, como algo inamovible, la exclusión de algún grupo, sea más o menos numeroso. El segundo paso es profundizar en el reconocimiento “del otro” para poder investigar las diferencias sin considerarlas una amenaza.

El marco jurídico sobre la discriminación es variado en el ámbito internacional y, a pesar de que Colombia ha adoptado esta normativa, no parece suficiente el esfuerzo realizado en los últimos años. Sigue habiendo normas discriminatorias o ineficaces que no solucionan los problemas de la mujer desplazada.

Desde la Defensoría del Pueblo¹⁷⁹ se ha planteado el diseño de propuestas normativas que interpreten el fenómeno de la discriminación independientemente del grupo afectado: un proyecto de estatuto antidiscriminación. Es posible que encuentren limitaciones para un proyecto legislativo tan novedoso basado en cuatro líneas de acción: la comunicativa, la pedagógica, la social y la político-legal.

En ese mismo proyecto, desde la Defensoría, y con la inestimable colaboración de los grupos que luchan por sus derechos, se está elaborando una ficha base para un Banco de Casos.¹⁸⁰ Por otro lado, desde la Defensoría se informa de todos aquellos proyectos de ley¹⁸¹ que puedan interesar a colectivos en situación de discriminación.

¹⁷⁹ La Defensoría trabaja en la detección de leyes que violen el principio de igualdad para demandarlas; por otro lado, también trabaja en el fortalecimiento de su exigibilidad. Para mayor información sobre los grupos discriminados y los proyectos en los que trabaja la Defensoría, se puede visitar la siguiente URL: <http://www.antidiscriminacion.defensoria.org.co>

¹⁸⁰ Pretenden evidenciar las conductas discriminatorias y dejar constancia de las mismas, además de plasmarlas en el Informe Anual del defensor del pueblo. En ningún caso se plantea como una fórmula para reemplazar el formato de quejas de la Defensoría o la función de otras dependencias de la misma.

¹⁸¹ Los proyectos actuales relacionados con la mujer son los siguientes (hasta el 25 de agosto): por medio del cual se reforma la Ley 581 de 2000 para extender su aplicación en el sector privado - Ley de cuota del sector privado (PL No. 10/2004 S); por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 para implementar en todas las instituciones de educación, equidad de género

Jurisprudencia

En este apartado se exponen las sentencias que más han influido en la consecución de la igualdad por parte de la mujer, información que es complementada en el acápite de Normatividad incluido como anexo de este estudio. En todo caso, en algunas ocasiones resulta difícil discernir dónde acaba el poder judicial y comienza el legislativo. La Corte Constitucional ha sido el contrapunto a las políticas de mínimos en los planes de atención a las personas desplazadas y a la integración de la mujer.

1. Sentencia C-371 de 2000, revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria 62/98 Senado y 158/98 Cámara, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los arts. 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones.
2. Sentencia T-098 de 2002, donde se protegen los derechos económicos, sociales y culturales de núcleos familiares compuestos por mujeres cabeza de familia, menores, ancianos y algunos indígenas, cuyas solicitudes de atención en salud, estabilización económica y reubicación no habían sido atendidas por la Red de Solidaridad Social debido a la falta de recursos suficientes.
3. Sentencia T-721 de 2003, donde se subraya la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema por la fuerza con que afecta a las mujeres.

Fortalezas y debilidades en la protección y aplicación de los derechos

Fortalezas

- Las mujeres son el elemento asistencial más eficaz de la población en situación de desplazamiento.

y se dictan otras disposiciones - Ley de cátedra de equidad de género (PL No. 13/2004); por medio de la cual se aprueba el protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999) (PL No. 12/2004, 202/2004S); por medio del cual se crea el Observatorio de Asuntos de Género (PL No. 82/04).

- La población civil participa, de manera activa, en la resolución de conflictos y en la elaboración de proyectos.
- La legislación actual incluye la legislación internacional en materia de desplazamiento y de igualdad de sexos.
- Filosofías actuales como el género, las estimativas de impacto para evaluar la legislación, la participación directa de las personas afectadas por el conflicto, o la sostenibilidad de los proyectos, son una muestra de la tendencia de futuro de la legislación colombiana.
- Hay que destacar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha velado por el cumplimiento de la normativa vigente y, en ocasiones, ha abierto nuevas vías.
- La Defensoría del Pueblo también refuerza a los colectivos desplazados, defendiéndolos ante los tribunales o planteando nuevos proyectos en los que las personas afectadas trabajan directamente.
- La participación de los colectivos de mujeres comienza a romper obstáculos para integrarse en la defensa de sus derechos.
- Hay un número especialmente alto de estudios estadísticos y legislativos. Son necesarios los *estudios parciales* para conocer la situación y las *soluciones coordinadas* para evitar la segregación de la población.

Debilidades

- Ni el Estado ni los movimientos sociales pueden igualar la eficacia de las prestaciones asistenciales que realizan las mujeres.
- Falta cobertura básica, de emergencia, y protección de los derechos de la población desplazada. El problema se hace dramático en quienes no se encuentran inscritos en el SUR.¹⁸²

¹⁸² La sentencia T-327 de 2001 de la Corte Constitucional ha tenido un impacto positivo en el SUR: el 38% de los casos valorados en Bogotá, en el año 2000, fueron incluidos en el registro, mientras que en los primeros ocho meses de 2001 la inclusión fue del 74%. Persisten problemas como la insuficiente información a los beneficiarios, a pesar de esfuerzos de la Red; demoras de hasta dos meses para poder declarar; las declaraciones de las mujeres no jefas de hogar a menudo no son tomadas con la debida consideración; la no garantía de la confidencialidad de la información; los tiempos de espera, entre otros.

- Hay falta de planificación en el tratamiento de la población desplazada, desde la ayuda de emergencia hasta la reubicación o el reasentamiento, pasando por los planes de salud o educación.
- La asignación de los recursos, además de ser insuficiente, no cuenta con programas sólidos de atención en salud, educación y alimentación para la población desplazada. Las mujeres son siempre las últimas en ver cubiertas sus necesidades y son las que más responsabilidades mantienen.
- La implementación de políticas territorialidades se ve afectada por la falta de una clara distribución de competencias dentro de una estructura territorial que contemple la organización administrativa del Estado. La distribución de competencias se hace ad hoc, generando una legislación confusa que no se asienta en una estructura ordenada.
- Se evidencia una necesidad de cambio estructural que libere a la mujer de la violencia pública provocada por los desplazamientos, y de la violencia privada provocada por unas políticas que no reconocen su labor.
- La legislación en materia de mujer suele ser conservadora, no busca el cambio de su situación social, sino mejorar sus condiciones dentro del rol tradicionalmente asignado como cuidadora. Se echa de menos una mayor presencia de los diferentes colectivos feministas, aportando investigación científica e histórica sobre la mujer colombiana. No tienen el protagonismo que su labor impone.
- Hay un claro desfase entre la legislación, la jurisprudencia y la sociedad colombiana. La educación puede cumplir una tarea fundamental, ampliando las mentes para poder ampliar la legislación sobre la mujer.
- Las mujeres de las comunidades indígenas suelen necesitar permiso del marido para hablar en público. Además, esas comunidades son muy cerradas y no se denuncian las violaciones a los foráneos.
- No hay procesos de evaluación de las políticas y la legislación, y todo lo que no se evalúa se devalúa; es necesario regular legalmente las estimativas de impacto de las leyes relacionadas con la población desplazada y con la mujer. Si una ley agrava el problema que pretende solucionar, no es una buena ley porque no cumple su función.

- La falta de coordinación entre las medidas gubernamentales y las no gubernamentales hace que los recursos destinados a la población desplazada no se optimicen.

Recomendaciones

A pesar de que las mujeres acceden a la educación y consiguen, por regla general, mejores calificaciones, no hay correspondencia de esta realidad con la del mercado laboral. Las mujeres del medio urbano acceden a puestos de trabajo que conllevan menos prestigio social, menos ingresos y pocas garantías de estabilidad laboral.

En cuanto a las mujeres del medio rural, su situación es más desventajosa. Su índice de pobreza es más elevado y asumen mayor carga en el trabajo no remunerado, perciben una remuneración inferior en el trabajo remunerado, tienen escaso nivel de capacitación laboral, hay más desempleo, y son uno de los sectores más vulnerables de la sociedad en medio de la crisis agraria, la violencia y el conflicto armado que afecta al país

En cuanto a las mujeres indígenas y afrocolombianas, padecen múltiples discriminaciones en razón de sexo, raza, color, origen étnico y por su condición de desplazadas. Padecen asaltos violentos por las partes en conflicto en las localidades en que viven, en particular en las zonas en que actúa la guerrilla. Las mujeres de las comunidades indígenas suelen necesitar permiso del marido para hablar en público. Además, esas comunidades son muy cerradas y no se denuncian las violaciones a los foráneos.

Por los datos empleados en este documento, en Colombia la violencia doméstica sigue considerándose como una cuestión privada, por lo que no suelen denunciarse los sucesos ni se puede determinar el alcance real del problema. Según el Boletín *Violencia intrafamiliar en Bogotá D.C.*,¹⁸⁵ los datos que se manejan en el país sobre violencia doméstica son parciales y limitados, a pesar

¹⁸⁵ Alcaldía Mayor, Secretaría de Gobierno, "Violencia intrafamiliar en Bogotá D. C.", Bogotá, 2003. Boletín donde se plasma la evolución de los indicadores básicos de violencia intrafamiliar en el Distrito Capital para el año 2002, comparándolo con la información obtenida en el año 2001.

de que desde 1996 sean hechos tipificados. Las estadísticas disponibles por entidades estatales no son completas debido a la escasa información y a la diversidad de fuentes y conceptos para su elaboración. Esa fue la razón para que la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno dirigiera y coordinara, hasta el año 2002, las veinte Comisarías de Familia del Distrito; es a partir de 2003 cuando comienzan a ser parte de la estructura del Departamento Administrativo de Bienestar Social.¹⁸⁴

De todos los tipos de violencia contra la mujer, la violencia intrafamiliar es la menos visible socialmente, pero quizá sea la más nociva para la víctima: el maltrato y los delitos sexuales, “por lo cotidiano y por considerarse asociado a la cultura, no siempre son identificados, denunciados y atendidos en forma oportuna y efectiva”.¹⁸⁵

Al igual que ocurría hasta hace poco en los países europeos, ni el Estado ni la sociedad están lo bastante sensibilizados en el problema de la violencia doméstica. Durante el año 2002 el tipo de violencia más denunciado fue la violencia física con un 36%, la verbal con un 26% y la violencia económica con un 18%. La violencia psicológica se denunció en un 12,6%. Las víctimas son en su mayoría cónyuges o compañeras, o separadas y divorciadas. Entre los afectados sobresalen hijas e hijos. En cuanto al factor principal que se asocia con la violencia, no es el nivel de estudios o la condición de desempleados, como cabría suponer, sino las alteraciones en la comunicación (68%), seguido por las condiciones económicas (13%) y el consumo de sustancias psicotóxicas (6%). Otras causas, como infidelidad, celos, separación o inmadurez emocional, suman el 13%.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Se cumplía con el Decreto 440 de 2001, del 1° de junio, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004 “Bogotá para vivir todos y todas del mismo lado”, *ob. cit.*, p. 6.

¹⁸⁵ *Ibídem*, p. 13. Durante el año 2002 se atendieron 37.040 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales el 76% de las mujeres fueron víctimas, frente al 24% de víctimas varones. Predomina la mujer como víctima y el varón como agresor. Mientras se presentan 3,2 mujeres víctimas por cada hombre víctima, hay 2 hombres agresores por cada mujer agresora, pp. 14 y ss.

¹⁸⁶ *Ibídem*, pp. 16-20. Estos datos son relevantes en cuando que rompen el imaginario social donde al varón se le disculpa por su condición de desempleado o toxicómano. La violencia se debe explicar pero no justificar.

Si la etiología de la violencia en la mayoría de los casos está ligada a conductas aprendidas, éstas pueden modificarse y, por lo tanto, la violencia tiene carácter reversible mediante procesos de aprendizaje que sustituyan las conductas agresivas por conductas pacíficas.

En resumen, después de los datos expuestos, se podría asegurar que la situación de la mujer sigue afectada por la violencia y la discriminación en razón del sexo. Así mismo, las violaciones de los derechos de las mujeres se intensifican por la violencia sociopolítica.¹⁸⁷ Esta situación debería ser un argumento incontestable a fin de implementar políticas integrales para las mujeres por parte del Estado colombiano.

A pesar de los escalofriantes datos de violencia femenina,¹⁸⁸ son muy pocos los casos que llegan a los juzgados. Las razones, entre otras, son el miedo, la vergüenza y la falta de credibilidad del sistema judicial, no se sabe si por desconocimiento del mismo o por su funcionamiento.

Según el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, el desplazamiento ocasiona en las mujeres un mayor impacto, tanto en el ámbito psicológico como social, económico y cultural. Además, son discriminadas no sólo por su condición de desplazadas sino también por ser mujeres, o por ser indígenas o afrocolombianas. La pobreza afecta más seriamente a las mujeres desplazadas, jefas de hogar y reasentadas en zonas marginales. Los departamen-

¹⁸⁷ El informe de la mesa de trabajo "Mujer y conflicto armado", de noviembre de 2001, explica que durante el período comprendido entre octubre de 2000 y marzo de 2001, perdieron la vida 189 mujeres por violencia sociopolítica. Es decir, diariamente una mujer murió a causa de este tipo de violencia en Colombia: cada día en promedio, aproximadamente una mujer murió a causa de ejecuciones extrajudiciales y homicidios políticos; cada 10 días una mujer fue víctima de desaparición forzada; una murió cada 17 días como víctima de homicidio contra personas socialmente marginadas, y cada 25 días una mujer murió en combate.

¹⁸⁸ Según el Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, varias mujeres habrían sido privadas de libertad para ser recluidas en haciendas donde se les forzó a mantener relaciones sexuales y a ocuparse de tareas domésticas. Otras informaciones indican que a las mujeres se les violan sus derechos, con frecuencia, por el solo hecho de ser esposas, compañeras, madres, hermanas, novias o amigas de hombres del bando contrario. Dentro de las mujeres que han sufrido agresiones sexuales habría una notable proporción de indígenas y afrocolombianas. Observatorio de los Derechos Humanos de las Mujeres en Colombia, *En situación de conflicto armado las mujeres también tienen derechos*. Disponible en: <http://www.observatoriomujeresyderechos.or>

tos de Caquetá, Cundinamarca, Risaralda, Antioquia y Cesar son los que registran una mayor incidencia de mujeres desplazadas.¹⁸⁹ El Observatorio también ha recibido información relacionada con las condiciones de hacinamiento en las que se encuentran los desplazados, y los frecuentes casos en los que las mujeres son víctimas de abusos sexuales, ocasionando un incremento en las enfermedades de transmisión sexual. Los servicios de salud no son integrales y no incluyen, por ejemplo, atención psicosocial para las mujeres agredidas sexualmente.

Como se expuso, las organizaciones de mujeres y las mujeres líderes, en especial las campesinas, indígenas y afrocolombianas, son amenazadas y perseguidas por el trabajo que realizan en la defensa de sus derechos y el mejoramiento de las condiciones de vida de su comunidad. Es el caso de las organizaciones no gubernamentales, tales como Organización Femenina Popular, Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia y la Fundación Santa Rita para la Educación y Promoción. Fuera del ámbito del conflicto armado deben destacarse los numerosos casos de tráfico de personas y de limpieza social dirigida contra las mujeres en situación de drogadicción, que ejercen la prostitución o lesbianas.

Para garantizar los derechos de las mujeres se podrían plantear algunas reformas económicas, jurídicas y sociales.

Generales

1. Al igual que en el problema de la emigración, la mayoría de las veces consecuencia de los problemas económicos de los países de origen, la solución de los desplazados pasa por atajar el problema desde los lugares de origen de la población. La base estaría en promover acciones integrales que prevengan y frenen los desplazamientos forzosos.
2. Promover el retorno o la reubicación de las mujeres en situación de desplazamiento.

¹⁸⁹ Las estadísticas contenidas en el informe de gestión (enero de 2000-junio de 2001) de la Red de Solidaridad Social concluyen que durante el período mencionado las mujeres representan el 50% de la población desplazada. De un total de 283.734 personas desplazadas durante el mismo período, 139.029 (49%) son mujeres y 144.705 (51%) son hombres.

3. Garantizar la justicia y la reparación integral de los delitos ocasionados a mujeres, evitando la impunidad.
4. Garantizar la devolución de las pertenencias de las mujeres, o conseguir una indemnización por daños materiales y morales.
5. Garantizar el principio de igualdad y no discriminación a través de medidas de acción y de discriminación positiva.
6. Reconstruir la memoria histórica; si se esclarece la verdad hay más posibilidades de que se reestablezca la autoestima.
7. Potenciar el Estatuto Antidiscriminación como elemento aglutinador de los colectivos discriminados.
8. Garantizar que la atención humanitaria pueda llegar a todas las comunidades afectadas.

Mujer

1. Fomentar la democracia participativa como elemento idóneo para luchar contra la desigualdad entre los sexos, y como la fórmula idónea para transferir la soberanía y la responsabilidad a la ciudadanía.
2. Rentabilizar los estudios que se realizan en las instituciones públicas o privadas sobre la mujer, sirviendo de base para el diseño de planes integrales.
3. Incluir en la normativa sobre educación y empleo medidas de discriminación positiva para conseguir la igualdad real.¹⁹⁰
4. Incluir en toda negociación, mesa, conversatorio o similar, relacionado con los desplazamientos forzosos, a mujeres que estén afectadas por los mismos.
5. Elaborar planes de inserción laboral para las mujeres víctimas de abusos sexuales y malos tratos, donde las niñas y los niños víctimas tengan una

¹⁹⁰ Desde hace unos años, en España se están introduciendo asignaturas sobre feminismo y género en todos los niveles educativos. En la Comunidad Autónoma de Andalucía se publicó la Orden de 24 de junio de 2003, por la que se crea la materia optativa Cambios sociales y nuevas relaciones de género en la educación secundaria obligatoria. El decreto incluye los contenidos de un temario dirigido al alumnado adolescente para explicarle la realidad jurídica de la igualdad, además de visibilizar los roles tradicionales y actuales de mujeres y varones.

especial atención psicosocial como medida paliativa para ello. El objetivo es romper la cadena de violencia que se genera en el ámbito familiar.

6. Adoptar un sistema de cuotas en los cargos de representación política que ayuden a compensar los años en los que a las mujeres se les ha prohibido la participación en la esfera pública.
7. Establecer una regulación legal que obligue a realizar estimativas de impacto y evaluación de los efectos de aquellas legislaciones y políticas encaminadas a la mujer.¹⁹¹
8. Elaborar políticas integrales de género.
9. Involucrar a los medios de comunicación para transmitir mensajes claros que ayuden a desterrar el machismo del imaginario social; si un maltratador no tiene conciencia de serlo y la sociedad, por tradición o hábito, no lo contempla de esa manera, poco puede hacer la legislación.
10. Pocas mujeres en el poder incorporan las cuestiones de género en su labor pública, y menos lo hacen los varones. Igualdad significa ser iguales hasta para equivocarse. Por el hecho de ser mujer política no debe esperarse que obre maravillas que, por otro lado, del varón ni se esperan. Esta otra forma de discriminación mucho más sutil y, por eso, debe combatirse.

¹⁹¹ El proyecto de informe sobre los objetivos de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en relación con la utilización de los Fondos Estructurales (2002/2210, INI), presentado por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, incluye como dato relevante el hecho de que se tenga en cuenta la *estimativa de impacto* de las medidas que se propongan, y la *evaluación de los efectos* que causen, para cualquier medida del FSE, Feder y Feoga. Por otro lado, en el punto 9, páginas 8 a 12, del citado proyecto, se pide a los Estados miembros que “impulsen la utilización reforzada de los Fondos Estructurales con vistas a mejorar la conciliación de la vida profesional y familiar, en particular mediante el desarrollo de infraestructuras sociales destinadas al cuidado de los niños y de otras personas dependientes, como las personas mayores, enfermas o discapacitadas, y el impulso de la organización del tiempo de trabajo y de la reinserción profesional tras una ausencia prolongada”. En la Comunidad Autónoma de Andalucía se promulgó el Decreto 93 de 2004, del 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, siguiendo las directivas comunitarias que hemos mencionado.

En materia de salud

1. Retomar los programas educativos de salud para las mujeres, incidiendo en las materias de prevención, salud sexual y salud reproductiva.
2. Educar en los rudimentos de dietética y nutrición, para conseguir la dieta más equilibrada con los alimentos que se puedan obtener.
3. Formar a varones y mujeres como cuidadores de la salud familiar.
4. Ampliar y potenciar el ámbito de protección de la sanidad entre los grupos más desfavorecidos.
5. Realizar campañas de sensibilización para la prevención del VIH/SIDA.
6. Elaborar programas de atención integral a víctimas de abusos sexuales, tanto mujeres como varones. Facilitar el apoyo médico, psicológico y social.

En materia de educación

1. Aumentar las medidas preventivas, sobre todo en el ámbito educativo y en los medios de comunicación.
2. Incluir en el sistema educativo, dentro del diseño curricular y como asignatura obligatoria, la enseñanza de los derechos humanos como cultura para la paz.
3. Establecer sistemas de formación profesional específicos para mujeres que no hayan podido seguir los estudios reglados.

En materia de vivienda y alimentación

1. La mujer necesita, para iniciar la recuperación, de los referentes que le daban seguridad y de los cuales ha sido despojada. Necesita volver a identificarse con un hogar y tener una vivienda estable.¹⁹²

¹⁹² Aunque el acceso a la vivienda está consignado en los Principios Rectores y en la Ley 387 de 1997, no es prioridad de la política pública en materia de restablecimiento socioeconómico. Dicha ausencia acrecienta el desarraigo y el deterioro de la dignidad de la mujer pues, cuanto más adversas son las condiciones del desplazamiento, mayor es la necesidad de conseguir una vivienda donde comiencen a tejer nuevos vínculos sociales.

2. Potenciar los comedores comunitarios en aquellas barriadas en las que la ayuda de emergencia no cubra las necesidades básicas.
3. Incluir a las mujeres en los proyectos de vivienda y alimentación.

Capítulo 3

La situación actual del menor desplazado en Colombia

Introducción

El estudio de la problemática del desplazamiento forzado en Colombia exige abordar con especial atención la situación de grupos particularmente vulnerables, los cuales representan un alto porcentaje de la población en situación de desarraigo y no han sido suficientemente atendidos por el Estado,¹⁹⁵ como es el caso de la infancia. El presente estudio se propone visualizar algunos aspectos centrales de la situación del menor desplazado.

Los aportes en este sentido inciden no sólo en la posibilidad de que seres indefensos e inocentes frente al conflicto logren llevar una vida digna, sino también en forjar líderes y ciudadanos capacitados y calificados para hacer la nación del mañana.

En la infancia confluyen todos los problemas del conflicto. Esta situación no sólo compromete elementos de gravedad debido a la importancia de esta etapa en el desarrollo personal del ser humano y su interacción con el entorno, sino que además supone la incidencia fundamental que tiene el medio en la construcción de valores formadores de las nuevas generaciones, dado que éstos son los sujetos con mayor vulnerabilidad dentro del escenario bélico.

Es de anotar que un factor adicional de complicación en la situación estudiada se refiere a la discriminación y vulnerabilidad en razón del género, no obstante, teniendo en cuenta que se ha dedicado un capítulo de este estudio a esa problemática, no se abordará en este aparte.

Frente a este panorama es necesario conocer la magnitud del problema y el estado actual de protección de los menores. Para comenzar se hará referencia a las estadísticas producidas por organismos gubernamentales y no gubernamentales que se han preocupado del tema y, de esta forma, medir la gravedad del

¹⁹⁵ El gobierno no sólo no ha desarrollado estrategias diferenciales que atiendan aspectos étnicos, culturales, étnicos, regionales, de género y de afectación económica y psicosocial, sino que además viene propugnando una regresión del enfoque de discriminación a la inversa.

problema. En seguida se precisará el marco jurídico que protege a los menores y su reconocimiento como sujetos de derechos, en especial de aquellos que se encuentran en situación de desplazamiento.

Teniendo en cuenta las especiales características de la vulnerabilidad de este grupo se hará énfasis en tres de los derechos establecidos por la Constitución Política como fundamentales: el derecho a la salud, a la educación y a la alimentación equilibrada, analizando el estado actual de la protección estatal y su impacto real.

Finalmente, se concluye con las fortalezas y debilidades de la protección de estos derechos, para así entrar a proponer algunas recomendaciones destinadas a abordar de manera efectiva esta grave problemática, considerada con justicia como una tragedia humanitaria.

Situación del menor desplazado. Estadísticas

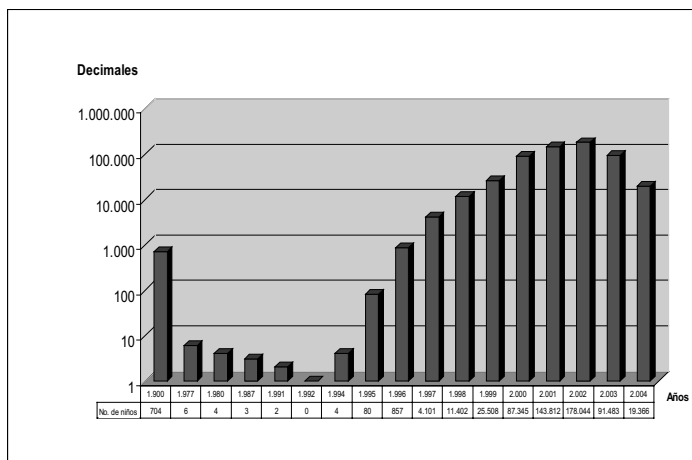
Para el estudio de las estadísticas que cuantifican el número de menores desplazados por la violencia en Colombia se puede constatar la falta de un sistema de información completo sobre su desplazamiento.¹⁹⁴ La diversidad y dispersión de datos y cifras que las fuentes señalan, no permiten precisar en forma clara y exacta el estado real y actual, pero admiten visualizar en forma global la situación. En primer término se evidencia que no existen patrones uniformes de comparación, y los datos que se suministran se encuentran basados en información recopilada en años diferentes y desde fuentes diversas. En Colombia, la Red de Solidaridad Social (RSS), a través del Sistema Único de Registro (SUR) y del Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas, la Conferencia Episcopal Colombiana (CEC) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), son las principales entidades que desarrollan esta labor.

¹⁹⁴ Vicepresidencia de la República, Observatorio de Derecho Humanos, “El desplazamiento forzado: fuentes, causas y distribución geográfica”, *Boletín* No. 12, noviembre de 2002. Ponencia Seminario Internacional “Construcción de cifras e indicadores sobre desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia”, septiembre 22 de 2004. Disponible en: www.codhes.org.co

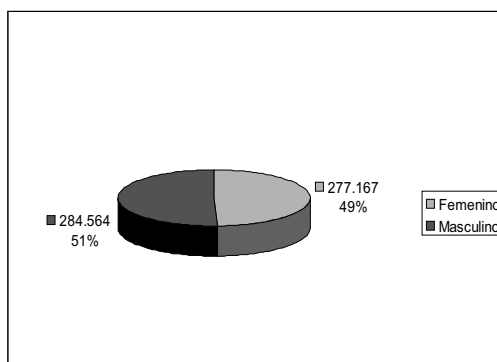
El menor desplazado, 1900-2004

Según los datos suministrados por el Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social,¹⁹⁵ durante los años comprendidos entre 1900 a julio de 2004, el total de niñas y niños desplazados¹⁹⁶ es el siguiente:

Total niños desplazados



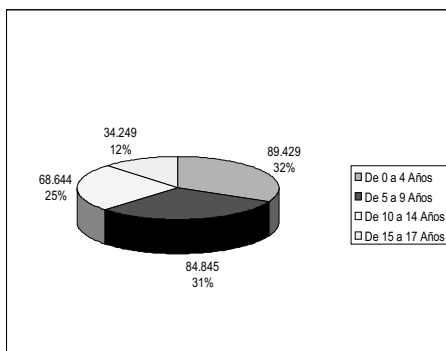
Total de niños desplazados por género



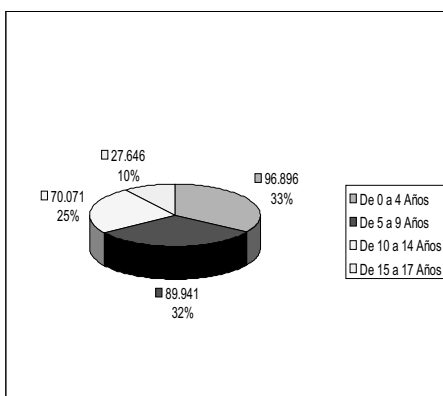
¹⁹⁵ Las estadísticas mencionadas fueron realizadas con base en las cifras suministradas a los medios a través de la Red de Solidaridad Social (RSS), según el Registro Único de población desplazada por la violencia, acumulado hogares y personas incluidos, expulsados por departamento, con información por sexo y edad, año por año, hasta el 15 de julio del 2004. Desplazamientos individuales y masivos identificados.

¹⁹⁶ 1900: 704 niños y niñas desplazados; 1977: 6 niñas y niños desplazados; 1980: 4 niñas y niños desplazados; 1987: 3 niños y niñas desplazados; 1991: 2 niñas y niños

Total de niñas desplazadas por edad



Total de niños desplazados por edad



Durante este periodo, en el año 2002 se presentó el mayor número de niños y niñas desplazados, con un total de 178.044.

Para los consolidados de la población infantil desplazada a 15 de julio de 2004, los niños representaron un porcentaje del 51% y las niñas el 49%, donde la mayoría de menores se encuentran en el rango 0 a 4 años, con el 33% de niños y el 32% de niñas.

desplazados; 1992: 0 niñas y niños desplazados; 1994: 4 niñas y niños desplazados; 1995: 80 niñas y niños desplazados; 1996: 857 niñas y niños desplazados; 1997: 4101 niñas y niños desplazados; 1998: 11.402 niñas y niños desplazados; 1999: 24.508 niñas y niños desplazados; 2000: 87.345 niñas y niños desplazados; 2001: 143.813 niñas y niños desplazados; 2002: 178.044 niñas y niños desplazados; 2003: 91.483 niñas y niños desplazados; 2004: 19.366 niñas y niños desplazados. Total: 561.722.

Otros datos

- Conferencia Episcopal. Según¹⁹⁷ la Conferencia Episcopal en su Boletín informativo publicado en marzo de 2004, de un total 170.434 personas desplazadas a diciembre de 2003, hubo 6095 niños y niñas menores de un año, 47.883 niños y niñas entre 1 y 9 años y 43.678 niños, niñas y jóvenes entre 10 y 19 años.

Rango de edad ¹⁹⁸	Femenino	Masculino	Total	Relación porcentual
Menor de un año	2631	3464	6095	3,58
1 a 9 años	22.836	25.047	47.883	28,09
10 a 19 años	21.295	22.383	43.678	25,63

- Codhes. De acuerdo con los datos suministrados por Codhes, en el periodo de tiempo comprendido entre 1985 y 1999,¹⁹⁹ 1´100.000 personas fueron desplazadas por la violencia antes de cumplir 18 años, entre las que:

Por lo menos 450.000 niños, niñas y adolescentes vivieron el desarraigo y la violencia entre 1985 y 1994 mientras que más de 650.000 enfrentan esta situación desde 1995. En 1998, del total estimado de la población desplazada (308.000), 172.480 corresponde a menores de 18 años. Para 1999 el desplazamiento forzado afectó 272.000 personas, de las cuales 176.800 fueron niños, niñas y jóvenes menores de edad.

El Sistema de Información de Hogares desplazados por violencia en Colombia precisa que para 1998 el 12,72% de la población infantil desplazada corresponde a menores de 5 años, el 19,78% oscila entre 5 y 10 años, el 12,78 % entre 11 y 14 años y el 9,03% tiene entre 15 y 18 años.²⁰⁰

¹⁹⁷ Conferencia Episcopal, *Boletín Especial RUT Informa. Sobre desplazamiento forzado. Características generales de la población desplazada a Diciembre de 2003*, Colombia, marzo de 2004.

¹⁹⁸ *Ibíd.*

¹⁹⁹ Codhes, "Esta guerra no es nuestra... Y la estamos perdiendo. Desplazamiento forzado y derecho de la infancia", *Boletín* No. 32, Bogotá, Colombia, 25 de enero de 2000.

²⁰⁰ *Ibíd.*

- En el Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas (RSS):

Según las estadísticas, de las 213.855 personas que se desplazaron entre enero de 2000 y junio de 2001, 103.403 eran menores de 18 años, lo que representa el 48,35% del total, cifra que da cuenta de la alta incidencia del desplazamiento forzado sobre este grupo en el periodo estudiado, si se tiene en cuenta que el 44% de la población colombiana está compuesto por menores de 18 años.²⁰¹

Población infantil- Población total

La información mencionada puede resumirse de la siguiente manera:

Fuente	Periodo	Total población desplazada	Total población menor desplazada	Relación porcentual del menor desplazado con respecto a la población total desplazada
Sistema Único de Registro (SUR) (RSS)	2000-Julio 2004	1'410.308	520.050	36,87
Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas (RSS)	2000-Junio 2001	213.855	103.403	48,35
Conferencia Episcopal	A diciembre de 2003	170.434	97.656	57,29
Codhes	1985-1999	2'000.000 ²⁰²	1'100.000	55
	1998	308.000	172.480	56

²⁰¹ Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República. Disponible en: www.red.gov.co

²⁰² Ibídem.

Las fuentes empleadas. El Sistema Único de Registro (SUR), para los años comprendidos entre 1900 y 2004, se basa en: “declaraciones libres y espontáneas de la población que reclama atención del Estado y que es valorada por la Red de Solidaridad Social”.²⁰³ La Conferencia Episcopal, para su informe de diciembre de 2003, registra: “a) desplazados que se acercan a las parroquias y a las diócesis; b) búsqueda de personas por parte de las parroquias y las diócesis; c) desplazamientos masivos, para lo cual se generan estrategias de información en parroquias”.²⁰⁴ El Codhes valoró el tiempo comprendido entre 1985 y 1999, información que consolida a través de la “encuesta Codhes complementaria del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (Sisdes), fuentes secundarias, trabajo de campo y mesas de análisis”.²⁰⁵ El panorama esbozado evidentemente no permite unificar cifras tan distantes y provenientes de fuentes dispersas, pero sí lleva a una innegable conclusión: dado el grado de vulnerabilidad de los menores y su importancia en la construcción de país, las cifras son preocupantes y porcentualmente, frente al total de población desplazada, muy significativas.

El menor desplazado. Marco normativo de protección legal

Derechos del menor

Dadas las condiciones de alta vulnerabilidad, su especial indefensión y particular necesidad de protección, el ordenamiento jurídico internacional y nacional se ha ocupado de los derechos de los menores y específicamente del menor desplazado.

En el marco constitucional y legal, los niños²⁰⁶ son sujetos de especial protección por parte del Estado. Esta protección se encuentra orientada a la

²⁰³ Vicepresidencia de la República, Observatorio de Derecho Humanos, “El desplazamiento forzado fuentes, causas y distribución geográfica”, *Boletín* No. 12, noviembre de 2002.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Ley 12 de 1991, Convención sobre los Derechos del Niño, art. 1. “...Se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad”.

garantía de los derechos que permitan el reconocimiento y respeto de su libertad y dignidad, y de su desarrollo integral –que incluye sus necesidades psicoafectivas–, normativa que se corresponde con la protección legal internacional.

Tal como se mencionó en el estudio realizado sobre la situación de la mujer desplazada, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos identificó en su informe las dificultades que de hecho se presentan para la protección de los derechos de los menores, a pesar de los avances legislativos y la adopción de instrumentos internacionales.

En tal sentido se hará un balance de los mecanismos jurídicos de protección de los menores desplazados y se verán las realidades concretas con respecto a algunos derechos.

Normatividad internacional

En lo que se refiere a la protección de los derechos humanos es imposible mirar el contexto normativo sin referirse a las normas producidas en el sistema internacional universal y en el regional. Específicamente en cuanto a la protección de los menores la comunidad internacional, con mayor o menor éxito, se ha preocupado por el tema y ha sido prolífica en la producción de tratados y declaraciones que obran como normas directamente aplicables en los Estados que las ratifican, o por lo menos como criterios de interpretación en los ordenamientos internos.

Dentro de los principales instrumentos de protección están: la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración Universal de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1959, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas Beijing) de 1985, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD) de 1990, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de 1991 y el Convenio 182 de la OIT de 1999.

Con mayor grado de especificidad sobre los menores víctimas de los conflictos, los principales instrumentos son: la Declaración Americana de los Dere-

chos y Deberes del hombre de 1948, el Convenio IV de Ginebra del 12 de agosto de 1949,²⁰⁷ la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969,²⁰⁸ el Protocolo I de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra²⁰⁹, el art. 3 común a los Convenios de Ginebra,²¹⁰ el Protocolo II de 1997,²¹¹ los arts. 38 y 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño “Relativo a la participación de los niños en conflictos armados”, el Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, y los Principios Rectores sobre el desplazamiento de personas, especialmente en su art. 4.

Normatividad nacional

En el ámbito nacional Colombia cuenta con normas constitucionales, legales y reglamentarias que han tratado de abordar el problema de la protección de los menores y, en algunos casos, específicamente lo que se refiere al colectivo de los desplazados.

La Constitución Política de Colombia reconoce como derechos de los niños los siguientes: a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, al nombre y la nacionalidad, a tener una familia y no ser separado de ella, al cuidado y al amor, a la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión, a la protección y formación integral. Además, establece que el menor será protegido contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Así mismo, la Constitución Política reconoce la prevalencia de los tratados, las convenciones y los pactos ratificados por Colombia sobre el ordenamiento in-

²⁰⁷ Por medio del cual se confiere a niños, niñas y jóvenes la categoría de personas protegidas, incluyendo... normas específicas para su protección.

²⁰⁸ Establece, al igual que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, que todos los niños tienen derecho a protección, cuidado y ayuda especiales.

²⁰⁹ Establece la obligación en cabeza de las partes de tomar las medidas posibles para evitar que los niños menores de 15 años participen directamente en las hostilidades.

²¹⁰ Establece un mínimo a ser respetado por las partes en conflicto, que busca proteger a las personas que no participan directamente en las hostilidades, que hayan depuesto las armas o hayan sido puestas fuera del combate.

²¹¹ Aplicable a los conflictos armados no internacionales, estableciendo que los niños y las niñas deben recibir protección especial como personas particularmente vulnerables.

terno.²¹² Los menores también están protegidos por el Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), el Decreto 2272 de 1989 (Jurisdicción de Familia), la Ley 294 de 1996 para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, entre otros.

La Ley 12 de 1991 aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño y establece el marco normativo para la protección nacional a favor de la niñez. La Constitución Nacional de 1991,²¹³ con base en la normativa internacional, y principalmente en la Convención sobre los Derechos del Niño, otorga el reconocimiento de sus derechos como derechos Fundamentales que tienen prevalencia sobre los demás.

En lo referente a menores desplazados se encuentra la Ley 387 de 1997, por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado en sus arts. 10, 19 y 26, y el Acuerdo 006 de 1997 del Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por medio del cual se fijan políticas de atención a la población desplazada, que establece la prioridad de la niñez desplazada en los programas que se desarrollen con base en estas políticas. El Decreto 290 de 1997, por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar el Registro Civil de Nacimiento y la identificación de personas desplazadas. El documento Conpes 3057 del 10 de noviembre de 1999, que contiene el Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento, recomienda la creación de hogares infantiles para el cuidado de los niños provenientes de familias desplazadas.

Protección de los derechos del menor desplazado a la luz de los derechos del niño

Como se ha mencionado, el menor desplazado comporta la doble condición de vulnerabilidad como desplazado y como menor, lo cual vuelve más imperioso el deber de protección, especial y prevalente. La efectividad de su protección en los ámbitos gubernamental (nacional e internacional), y no gubernamental, se evidencia en los derechos a la salud, a la educación y a la alimentación equi-

²¹² Ver supra Bloque de constitucionalidad.

²¹³ Constitución Política de 1991, arts. 1, 2, 5, 12, 13, 16, 17, 28, 42, 43, 44, 45, 50, 53, 67, 70, 93 y 94.

librada los cuales, tal como lo reconoce la Constitución colombiana, cuando se refieren a los menores tienen el carácter de derechos fundamentales.

El derecho a la salud

Ley 12 de 1991, art. 24: “Los Estados partes reconocen el derecho del niño al disfrute más alto de salud y a servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados partes se esforzarán para asegurar que ningún niño sea privado de la Salud...”

Con el desplazamiento forzado, la salud física y mental de los niños y las niñas es uno de los derechos más seriamente afectados. Las condiciones de vida no les permiten su desarrollo en un ambiente adecuado. En cuanto a la salud física, se integran a los cinturones de pobreza de las ciudades receptoras, donde es característica la falta de agua potable y de alcantarillado, y los problemas de salubridad: los menores presentan enfermedades diarreicas agudas, respiratorias, de la piel y desnutrición.

Respecto a su salud mental, los niños y las niñas de edades mayores cargan con el peso de aceptar el desplazamiento, acatando una orden de supervivencia que así se lo establece. Salen de sus entornos dejando su vida rural por una vida de barrio marginal,²¹⁴ en condiciones clasificadas como de absoluta pobreza en la gran mayoría de los casos. Sus procesos de cambio son bastante radicales, el duelo por su entorno incluye a sus familiares, amigos, animales, entre otros.

Esta situación les genera²¹⁵ depresión, angustia o ansiedad, psicosis, miedo, terror y sentimientos de inferioridad, y hacia el futuro puede desencadenarse en una tendencia “a ser incapaces de establecer vínculos profundos y duraderos con otras personas, [y] cuando adultos son padres o madres que abandonan o que abusan de sus hijos, reproduciendo así el círculo vicioso característico del maltrato”.²¹⁶

²¹⁴ Defensoría del Pueblo, “Niños y niñas en condición de desplazamiento forzado”, *Boletín No. 4, La niñez y sus derechos*, Bogotá, junio de 1998.

²¹⁵ Ministerio de Salud, *Lineamientos para la atención psicosocial de población desplazada por la violencia en Colombia*, Bogotá, octubre de 1999.

²¹⁶ *Ibidem*.

Resulta ilustrativo el estudio del Instituto Colombiano de Salud²¹⁷ para el año 2000, a la población desplazada de las afueras de Cartagena, que señaló los siguientes resultados:

- Solamente el 7% de los niños estaban sanos el día del estudio.
- De todas las personas enfermas, sólo 29% fueron atendidas mediante cita médica.
- En un 60% de los casos los niños no fueron llevados a consulta médica por falta de dinero.
- De todos los chequeos médicos realizados, el 52,5% de las consultas fueron pagadas por sus padres, el 22% recibieron atención médica gratuita y el 21,5% fue cubierto por el Sistema de seguridad social.
- El 60% de la población entrevistada tenía o se sospechaba que tenía depresión clínica.
- Las condiciones de salud ambiental presentaban situaciones complejas: la mayoría de las casas visitadas tenían portadores que podían transmitir enfermedades.

Para el contexto general de atención, el último informe de la Defensoría del Pueblo²¹⁸ afirma que:

pese a los deberes establecidos para el sistema de seguridad social en salud por la Ley 387, en la realidad los procesos para el registro de desplazados como beneficiarios de la atención son dispendiosos por la falta de Coordinación interinstitucional y la insuficiencia de bases de información. Por ejemplo, para que Fosyga cancele los servicios prestados a los desplazados deben hacerse cuatro verificaciones de la inclusión de usuario en el Registro Único de Población desplazada, además de la revisión de los demás documentos que

²¹⁷ Women's commission for Refugee women and children, "Millones no vistos: la catástrofe del desplazamiento interno en Colombia", marzo de 2002.

²¹⁸ Defensoría del Pueblo, *XI informe del defensor del pueblo al Congreso de Colombia*, Bogotá, D.C., diciembre de 2003.

deben adjuntarse a la facturación de servicios. En muchos casos, entre la solicitud del servicio y su efectiva prestación pueden pasar varios meses, lo cual impide que los desplazados gocen efectivamente de una atención integral y de calidad.

Protección gubernamental

La protección del Estado está principalmente a cargo del Ministerio de Protección Social y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, y su control y seguimiento en la Procuraduría General de la Nación. Para su aplicación el Estado ha expedido las siguientes normas:

- Resolución 001591 de 1995. Que adopta modelos de reclamación para el reconocimiento y pago a las instituciones prestadoras de salud por concepto de gastos médicos, quirúrgicos y hospitalarios presentados a las víctimas de eventos catastróficos a través del Fondo de Solidaridad y Garantía.
- Resolución 001601 de 1995. Mediante la cual el Estado se compromete a través del Fosyga a amparar las personas naturales víctimas de eventos catastróficos en los gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios; la incapacidad permanente, muerte de la víctima y los gastos funerarios. En el Acuerdo 59 el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de población por causa de la violencia.
- Circular 025 de 1997. Establece la obligatoriedad de las instituciones prestadoras de servicios de salud de brindar atención integral en salud a las víctimas de eventos catastróficos.
- Acuerdo 244 de 2003. Precisa la forma y las condiciones de operación del régimen subsidiado del sistema general de seguridad. El Decreto 2131 de 2003 identifica la población en condiciones de desplazamiento a través del Sistema Único de Registro
- Decreto 2284 de 2003. Señala que la atención de urgencias debe ser prestada independientemente de la capacidad de pago, en forma obligatoria por parte de las instituciones públicas o privadas.

Protección no gubernamental

Es importante señalar la labor que han venido desempeñando entidades no gubernamentales como el Plan de Acción Humanitaria de los Organismos Internacionales (OCHA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas (FNUAP), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las ONG que han posibilitado llegar a la población desplazada sin acceso al servicio de salud.

Del anterior panorama se observa que existe un amplio cubrimiento en materia normativa y legal que, contrastado con los informes sobre su aplicación, no alcanza a suplir las necesidades básicas de salud y deja sin protección un alto porcentaje de niñas y niños desplazados. Situación que se agrava con un diseño exclusivo para la atención de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, que deja sin protección a la población no inscrita.

Entre los principales problemas de los programas estatales en materia de salud para la población desplazada se encuentran:²¹⁹ 1) “ésta ha sido ejecutada desde un enfoque paliativo... en donde poco o nada se han desarrollado los componentes de atención básica y psicosocial”; 2) no existen mecanismos de regulación de la oferta institucional; 3) la disfunción de los mecanismos de cobro para reembolso y financiamiento del servicio en materia de FOSYGA pone en riesgo el funcionamiento de las entidades y, por consiguiente, la atención de nuevos pacientes en situación de desplazamiento, entre otras.

El derecho a la educación

Ley 12 de 1991, art. 28: “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación...”

En materia de alcance específico, la sentencia T-215 de 2002, considera que:

²¹⁹ Defensoría del Pueblo, “Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos”, Bogotá, D.C., agosto de 2003.

El carácter fundamental del derecho a la educación se potencia mucho más en los niños desplazados por el conflicto armado pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación. De allí que el Estado se encuentre obligado a solucionar el conflicto suscitado facilitando a tales menores su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que se radiquen para que no interrumpan su formación.

Uno de los asuntos relevantes es la deserción escolar. La OIM,²²⁰ en un estudio realizado en seis departamentos en el año 2002, determinó que la deserción era la mayor amenaza al derecho a la educación de los niños. Esta deserción se genera por varios motivos: los costos que implican no solamente la matrícula (que en algunas eventualidades puede gratuita), sino los útiles escolares, los uniformes, el transporte, la alimentación; la asunción de responsabilidades adultas por parte de los menores; la necesidad de trabajar en los establecimientos educativos; la lejanía de estos centros.

A esta situación se adicionan: la discriminación hacia estos niños por su condición de desplazados y de pobreza, la escasez de cupos y centro educativos, la falta de profesionales en educación, la carencia de tratamiento anímico y psicosocial para el menor desplazado.

La escasez de cupos constituye uno de los elementos que dificulta el acceso a la educación de la población desplazada. Esta situación se presenta en las zonas rurales donde los municipios asumen altos déficit presupuestales y no crean cupos suplementarios para la niñez desplazada. En las grandes ciudades, las personas desplazadas suelen llegar a barrios habitados por poblaciones en situación de pobreza y exclusión, que no cuentan con centros educativos adecuados y suficientes para responder a la demanda. Frente a esta situación, el gobierno no ha garantizado la transferencia de los recursos

²²⁰ Defensoría del Pueblo, *XI informe del defensor del pueblo al Congreso de Colombia*, Bogotá, diciembre de 2003.

necesarios para que las autoridades locales puedan asumir la matrícula de los niños y las niñas desplazados.²²¹

Según los datos consagrados en el sistema de información RUT,

[de] la población infantil comprendida entre los seis (6) y los diez (10) años de edad, el 1,63% no ha tenido acceso a ningún tipo de educación. Para este segmento de la población, el 85% ha tenido como máximo dos años de estudio. Al analizar esta información por género, se puede observar que el 50% de las niñas y el 91% de los niños, entre los 6 y los 10 años, han tenido acceso a máximo dos años de educación.

La situación para el caso de la población comprendida entre los once (11) y diecisiete (17) años de edad, permite evidenciar que el 65% ha alcanzado como máximo dos años de escolaridad y el 34% sólo ha tenido acceso a un (1) año. Analizando la situación por género, se puede evidenciar que en el caso de las jóvenes entre los 11 y 17 años de edad, el 63% ha tenido como máximo dos años de escolaridad, mientras que el 36% sólo ha tenido acceso a un año. En el caso de los jóvenes, el 67% ha alcanzado máximo dos años de escolaridad y el 32% sólo un año.²²²

Protección gubernamental

Con el propósito de proteger el derecho a la educación de los menores desplazados el gobierno nacional ha expedido los siguientes instrumentos:

- Decreto 048 de 1990. El Ministerio de Educación otorga los beneficios prescritos a favor de los familiares víctimas de la violencia política, a los menores de edad víctimas directas de la misma.
- Circular 020 de 1999. Expedida por la secretaría de Educación del Distrito y la Alcaldía Mayor de Bogotá; esta circular estipuló la exención del pago de servicios del primer año lectivo para los niños desplazados.

²²¹ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia*, Bogotá, octubre de 2003.

²²² Conferencia Episcopal, "Los menores y el desplazamiento forzado", *Boletín No. 18, Rut Informa*, Colombia, abril-julio de 2003.

- Decreto 2231 de 1999. Las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales deben llevar a cabo la designación de cupos escolares dando prioridad a las solicitudes de la población desplazada.
- Decreto 2562 de 2001. Consagra como labor de las secretarías de educación la gestión y obtención, en un término no superior a seis meses, de los documentos y requisitos par la matrícula, en los casos en que la persona no esté en capacidad de suministrarlos; estimula la creación de cooperativas y la promoción de líderes que presten el servicio educativo a la población desplazada por la violencia.

Exige la adecuación, a condiciones estándar, de las instalaciones provisionales para la prestación del servicio, y propone su financiamiento a través de los recursos del Fondo de Inversión para la Paz, de donaciones, ayudas internacionales y la comunidad; señala como tarea de los Comités Departamentales y Distritales de Capacitación, el desarrollo de programas de formación y capacitación para docentes que se encarguen de población desplazada.

Los planes gubernamentales actuales. El gobierno ha implementado la llamada “revolución educativa” que busca desarrollar programas especiales: 1) atención educativa a través del impulso de programas educativos en los lugares de retorno, y 2) ampliación de la oferta educativa en los lugares de reasentamiento.

Protección no gubernamental

Es de singular importancia la participación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)²²³ y de las ONG en procura de la protección de este derecho.

Los principales problemas en materia de protección al derecho a la educación de la población desplazada son los siguientes:²²⁴ 1) la cobertura de cupos escolares y la disponibilidad de establecimientos educativos son insuficientes; 2) se ha dejado de lado el criterio de la permanencia, centrándose en la cobertura, dejando entre renglones aspectos como la calidad, la pertinencia de los conteni-

²²³ Entre enero y septiembre de 2003 se han realizado 15 proyectos que abarcan escuelas, bibliotecas, centros comunitarios, hogares de paso y un polideportivo.

²²⁴ Conferencia Episcopal, “Los menores y el desplazamiento forzado”, *ob. cit.*

dos e idoneidad docente, el cubrimiento de necesidades externas como la alimentación, el vestuario y los útiles escolares; 3) se ha dejado en un segundo plano la atención anímica y psicológica.

Al contrastar las medidas adoptadas por el Estado con la realidad actual de la cobertura en educación de la población desplazada, junto con el grave problema de deserción escolar, se observa una vez más la falta de coherencia entre los instrumentos jurídicos en relación con los recursos económicos asignados y la real voluntad política.

El derecho a la alimentación

Constitución Política de 1991, art. 44: “Son derechos fundamentales de los niños: ... la alimentación equilibrada...”

El derecho a la alimentación equilibrada se encuentra directamente relacionado con la seguridad alimentaria que debe otorgar el Estado. Éste debe garantizar que “exista el alimento, que su provisión y disponibilidad sean permanentes, estables y suficientes, y como punto fundamental, que las personas puedan obtenerlo de manera directa o indirecta”.²²⁵ En la población desplazada, y especialmente la niñez, el Estado debe garantizar este derecho en las 72 horas siguientes al desplazamiento y en la etapa del restablecimiento.

Protección gubernamental

Los niños desplazados, junto con sus familias, son atendidos en materia alimentaria durante dos etapas.²²⁶ La primera, la etapa de urgencia, se otorga las primeras 72 horas. Cuando se trata de desplazamientos individuales, esta atención es cubierta en la mayoría de los casos por las ONG, las iglesias, la comunidad o el CICR. Cuando se presentan desplazamientos masivos, esta atención es cubierta por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Snaipd).

Una segunda etapa es la denominada de emergencia, que cubre de tres a seis meses. Ésta se inicia con la inscripción en el SUR y se materializa mediante

²²⁵ Defensoría del Pueblo, “Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos”, ob. cit., p. 97.

²²⁶ *Ibidem*, p. 99.

la entrega de un paquete por persona y por familia. Las instituciones encargadas de tal protección son la RSS, el CICR y en algunos lugares el ICBF, que intervienen con la entrega de suplementos nutricionales.

No obstante, en el tránsito de las dos etapas existe un periodo de transición en el que el menor desplazado y su familia no reciben esta protección de manera oportuna.

Programas gubernamentales. Las Red de Solidaridad Social ha creado la Red de Seguridad Alimentaria (RESA), cuyo objetivo es “la optimización de los predios rurales para la seguridad alimentaria de la población vulnerable”.²²⁷

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha desarrollado planes estratégicos en esta materia con las siguientes orientaciones:

Población objetivo	Acciones	Recursos técnicos y procedimientos
Mujeres gestantes y madres lactantes, niñas y niños menores de siete años y población en edad escolar que se encuentran en situación de desplazamiento individual, familiar o masivo.	Suministro de complemento alimentario por un período máximo de tres meses prorrogables a otros tres meses, en coordinación con las demás entidades del Sistema de Atención a la población desplazada por la violencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Censo de la población desplazada. • Guías de manejo de alimentos en el programa. • Lineamientos de programación. • Plan de atención.
Mujeres gestantes y madres lactantes, niñas y niños menores de siete años y población en edad escolar que se encuentran en situación de desplazamiento individual, familiar o masivo.	<p>Detección, coordinación y vinculación a programas del sector salud de la población objetivo del ICBF, en particular los atendidos en programas y unidades de servicio del Instituto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención en el programa de Recuperación Nutricional a los menores de siete años que se hallen en desnutrición aguda. • Organización y participación en programas de atención psicosocial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos de programación. • Planes de acción. • Coordinación con sector salud, ONG y organizaciones encargadas de la prestación de servicios de salud y con las que manejen el programa de Recuperación Nutricional.

²²⁷ *Ibíd.*, p. 104.

Población objetivo	Acciones	Recursos técnicos y procedimientos
Comunidades en situación de desplazamiento individual, familiar o comunitario.	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte de bienestarina y frijol soya hasta las regionales, agencias o centros zonales del ICBF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con personal de regionales, agencias y centros zonales. • Coordinación con otras entidades del sistema de atención.
Mujeres gestantes y madres lactantes, niñas y niños menores de siete años y población en edad escolar que se encuentran en situación de desplazamiento individual, familiar o masivo.		<ul style="list-style-type: none"> • Censo de la Población desplazada y plan de atención. • Lineamientos de programación. • Reubicación de unidades de servicio. • Ubicación transitoria de niños y niñas en hogares comunitarios, infantiles o sustitutos, restaurantes escolares o clubes juveniles de acuerdo con cupos disponibles. • Desarrollo de nuevas alternativas y modalidades de atención. • Normas Código del Menor. • Coordinación con sector salud, educación y ONG nacionales e internacionales expertas en atención psicosocial.

Una vez más se comprueba que la problemática no ha sido eficazmente abordada, pues según el anuncio que hizo recientemente el Programa Mundial de Alimentos (PMA):

En Colombia, 750.000 desplazados por la violencia (la mitad de ellos niños) sufren de hambre porque los hogares a los que pertenecen carecen de recursos para comprar alimentos ... Estas personas tienen un gasto promedio mensual

menor a los 100.000 pesos, lo que les genera graves problemas de desnutrición: sólo consumen el 30 por ciento de las calorías requeridas y el 28 por ciento del calcio necesario. La situación se hace más crítica en el caso de las mujeres embarazadas y lactantes y niños.²²⁸

Las políticas gubernamentales²²⁹ tienen las siguientes inconsistencias: no existe acceso permanente por parte de la población desplazada; no existen mecanismos de seguimiento de esta situación; no existe una oferta coherente, planeada y sostenible.

Fortalezas y debilidades en la protección y aplicación de los derechos

Fortalezas

- Amplia cobertura legal y normativa en el marco de la protección de los derechos del menor desplazado, para quienes sean inscritos.
- Participación activa de la sociedad civil en materia de la protección de los derechos del menor desplazado.
- El esfuerzo de la Corte Constitucional realizado en su jurisprudencia para la protección de la población desplazada redundó en beneficio directo de los menores parte de este colectivo vulnerable.

Debilidades

- Poca cobertura de la protección de los derechos de quienes no se encuentren inscritos en el SUR.
- Carencia de planeación en términos de población receptora de los programas, en el sentido de que no existen datos precisos que permitan clarificar el tamaño de la población desplazada a la cual se dirigen los programas estatales.

²²⁸ Periódico *El Colombiano*, Cali, Colombia, viernes 22 de octubre, 2004.

²²⁹ *Ibidem*.

- No existen mecanismos de control y seguimiento en la aplicación de los instrumentos legislativos existentes.
- Falta de asignación de recursos suficientes y de programas estructurales de atención en salud, educación y alimentación para los niños, en coherencia con un plan de inserción de los padres al sistema económico a través de proyectos productivos.
- Carencia de una política clara y coherente, con enfoque de derechos humanos, para la atención de los menores en situación de desplazamiento.
- El problema del desplazamiento es sin duda una consecuencia del conflicto y muchas veces causa reproductora del mismo y como tal debe ser incluido como una prioridad para afrontarlo. En tal sentido, la opción estatal de solucionar el conflicto con una política de seguridad que no se desarrolla al mismo ritmo de las políticas sociales resulta a todas luces insuficiente.
- En consonancia con lo enunciado, las medidas integrales de prevención del desplazamiento deben ser planteadas y aplicadas por el Estado, lo cual implica políticas públicas, medidas legislativas y asignaciones presupuestales no sólo en el ámbito de la seguridad, sino en la construcción de sociedad.

Recomendaciones

Generales

- Estructurar un sistema nacional único que permita visualizar de manera clara la situación del menor desplazado.
- Promover la pertenencia al Sistema Único de Registro y posibilitar efectivamente a los menores y a sus padres su vinculación con el sistema y el acceso a sus beneficios.
- Realizar estudios que determinen con rigor la situación del menor desplazado, posibilitando el diseño de planes estratégicos para la protección de sus derechos y la satisfacción de sus necesidades básicas.
- Con base en las necesidades detectadas, apropiar los recursos necesarios para atender de manera coyuntural las necesidades básicas y para solucionar estructuralmente los problemas planteados por el fenómeno del desplazamiento.

- Promocionar y divulgar los derechos de los menores desplazados como sujetos de derechos y establecer las políticas públicas respectivas.
- Abordar con especial atención el problema de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil en las familias en situación de desplazamiento.

En materia de salud

- Fortalecer programas educativos de prevención y manejo de enfermedades, que amplíen el ámbito de protección y cobertura.
- Desarrollar trabajo comunitario para el manejo de enfermedades que afectan principalmente a la población infantil.
- Aplicar medidas de prevención y atención inmediata en salud en los asentamientos de población desplazada.
- Atención para la salud mental de los menores desplazados como mecanismo para la recuperación socio-afectiva y psicológica de las huellas dejadas por el conflicto y el desarraigo.

En materia de educación

- Consolidar convenios con instituciones educativas para cubrir la necesidad de cupos escolares.
- Establecer políticas interinstitucionales para hacer seguimiento a la asignación de cupos escolares y disminuir la deserción.
- Crear bonos que incluyan gastos de uniformes, alimentación y transporte.
- Generar espacios de capacitación no formal para que los jóvenes puedan producir y comercializar en la comunidad sus productos.

En materia de seguridad alimentaria

- Ampliar la temporalidad de la cobertura.
- Realizar seguimiento al grado de nutrición de los menores desplazados y atender sus necesidades alimenticias.
- Promover programas masivos de solidaridad en materia de alimentación infantil.

Conclusión general

Los menores son víctimas múltiples del conflicto y lo enfrentan en una situación de especial vulnerabilidad. En ellos se combinan todos los flagelos del conflicto: la pérdida de vidas, la pérdida de bienes, el desarraigo de sus tierras, la pobreza, el hambre. La “lúdica” es una palabra desconocida para ellos y sus familias, y la han cambiado por la de “supervivencia”. Frente a esta situación el Estado tiene enormes compromisos que van desde la prevención del conflicto a través de políticas sociales y de seguridad, hasta la inserción social y económica de las familias en situación de desplazamiento, pasando por la adopción de medidas inmediatas para la protección de derechos que no admiten espera, como son la educación, la salud y la alimentación. Al respecto, tanto el Estado como la sociedad civil han demostrado una especial preocupación; sin embargo, a partir de los datos obtenidos y de la realidad percibida en la comunidad, la protección de los derechos mínimos de los menores en situación de desplazamiento dista mucho de ser una realidad, por lo cual se hace necesario prestar un apoyo integral para sus familias y, sobre todo, asumir estructuralmente un problema frente al cual hasta ahora se han planteado medidas coyunturales e insuficientes. Para esto se requiere antes que nada voluntad política expresada a través de políticas públicas, medidas legislativas e inversión social suficiente.

Capítulo 4

Respuestas estructurales de protección a la población desplazada por la violencia en Bogotá

Introducción

La doble posición política y geográfica de la capital de la república ha atraído hacia su centro la mayor cantidad de población desplazada por la violencia en Colombia,²⁵⁰ lo que ha generado un grave problema social en una ciudad que se aproxima a los siete millones de habitantes.²⁵¹

Este fenómeno no es muy antiguo, tiene vigencia más notoria a partir de los últimos quince años de la vida política del país, y ha generado un cambio radical en la posición tanto nacional como internacional frente al conflicto armado.²⁵² En efecto, a principios de los años noventa, el continuo acoso de la población rural por parte de los grupos armados en Colombia generó un desplazamiento masivo a las grandes ciudades del país, con una mayor incidencia en la capital de la república.²⁵³ La situación de desempleo y de miseria de la población desplazada comenzó a agobiar a los representantes locales²⁵⁴ quienes, desbordados

²⁵⁰ Bogotá alberga un poco más del 16% de la población nacional, y genera más del 45% del empleo –una cuarta parte del producto interno bruto–, lo que hace que en ella se concentre un alto porcentaje de pobreza del país, y que sea receptora de un número creciente de emigrantes y desplazados que buscan en la capital seguridad, empleo y, en general, mejores oportunidades de vida.

²⁵¹ Véase Foro “Desplazamiento forzado en Colombia: conflictos, paz y desarrollo”, Memorias del Seminario Internacional, ACNUR, Codhes, Bogotá, 2001.

²⁵² Ernesto Borda Medina y otros, *Conflicto y seguridad democrática en Colombia*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung (Fescol) y Embajada de Alemania, Bogotá, 2004.

²⁵³ Según estadísticas de Codhes, de un acumulado de casi 3 millones de personas desplazadas hasta 2003, 18,68% de la población rural del país (15'600.000 personas), entre 1985 y 2002 habrían llegado a Bogotá aproximadamente 480.000 desplazados. Entre 1999 y 2002, según fuentes contrastadas de la Red de Solidaridad Social (RSS) y el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC), habrían llegado a la capital 177.000, de las cuales sólo 35.000 habrían sido registradas. Disponible en: www.codhes.org.co

²⁵⁴ De los 1092 municipios del país, 86% se han visto afectados por el fenómeno del desplazamiento: 204 serían expulsores de personas y 84 receptores; 678 presentarían la doble función. Disponible en: www.presidencia.gov.co.

por la demanda social, empiezan a hacer peticiones ante el gobierno central para que se tomen las medidas necesarias.²³⁵

Esto va unido a las constantes denuncias de violación de los derechos fundamentales hechas por organismos internacionales quienes, de su parte, también ejercen presión para que se creen alternativas de solución y, con urgencia, una estructura central encargada de coordinar las políticas públicas nacionales y las ayudas internacionales.²³⁶ La mayor parte de los organismos internacionales que interactúan como benefactores en el conflicto armado colombiano consideran excesiva la migración de personas desplazadas al interior del país y denuncian falencias estructurales tanto en el proceso de recepción como en el de reinserción de la población rural. Gracias a esta intervención, y a los estudios académicos de algunos investigadores,²³⁷ finalmente el Estado colombiano reconoce que el problema es grave y que necesita mayor presupuesto, así como una mejor organización administrativa para enfrentar la grave crisis social que genera el desplazamiento.²³⁸

Si bien es cierto que las personas desplazadas que llegan a la capital del país lo hacen forzadas por la violencia, en búsqueda de la protección del Estado para que se les garantice su vida, su integridad física o moral o sus derechos individuales,²³⁹ también es cierto que muchos lo hacen buscando mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.²⁴⁰ A propósito, estudios recientes del

²³⁵ Entre 1999 y 2002, la RSS habría brindado asistencia humanitaria de emergencia en Bogotá a 6388 hogares y subsidios para capital semilla a 1577. Igualmente, 354 asignaciones de subsidios para vivienda a través del Inurbe. Sin embargo, esto sería insuficiente si se tiene en cuenta que las familias afectadas son aproximadamente 20.473.

²³⁶ Véase un estudio de caso, Manuel Enrique Pérez Martínez, *Territorio y desplazamiento, el caso de Altos de Cazucá, municipio de Soacha*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, 2004.

²³⁷ Véase Beatriz Londoño Toro, *Situación humanitaria crítica de la población desplazada interna en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.

²³⁸ Así quedó establecido en el informe final presentado por ACNUR, *La población desplazada por la violencia en Bogotá, una responsabilidad de todos*, Memorias del foro Bogotá ¿cómo vamos?, Bogotá, 2003.

²³⁹ Una ampliación de las causas se encuentra disponible en: www.desplazados.org.co/quienes/diferencia.htm

²⁴⁰ El 94% de los desplazados se quedan en el lugar de destino, principalmente en las grandes ciudades como Bogotá, en donde se concentra un 15,53% aproximadamente de la población desplazada. Datos tomados de las estadísticas del Sides y RSS.

2002 demuestran que la gran mayoría de las familias desplazadas que llegan a Bogotá son campesinos que laboran en el campo, de los cuales el 55% declara que desea quedarse definitivamente en la capital. Esto seguramente por cuanto el 83% de las familias afectadas no cuentan con una afiliación al sistema de seguridad social en salud, el 73,2% no tienen acceso al sistema educativo, el 64,4% de los jefes de hogar estaban desempleados, y el 99,2% no contaban con un lugar de habitación propio.²⁴¹

Esto es una situación humanitaria muy grave, si se tiene en cuenta que Bogotá es una capital con déficit en vivienda, salud y educación. En efecto, de los 2 millones de familias estimadas en Colombia que no tienen vivienda 1'400.000 tienen un ingreso inferior a cuatro salarios mínimos, de los cuales la capital, sin tener en cuenta los desplazados, alberga 300.000. De la población más desprotegida de la ciudad, según estadísticas de 1997, 1'268.521 de personas (22%) no cuentan con cobertura de seguridad social y el déficit hospitalario es alarmante. En materia de educación, en los niveles primario, secundario y medio, aunque los esfuerzos han sido grandes en los últimos dos años, la cobertura todavía no es total y la calidad es muy deficiente.²⁴²

Cualquiera que sea el caso de desplazamiento, es ya aceptado por todos los que están comprometidos con el conflicto que nos encontramos frente a una catástrofe humanitaria sin precedentes en el país, y una de las más importantes del mundo, para lo cual se necesitan medidas urgentes y a corto plazo. Dentro de éstas merecen una mayor urgencia y una mayor atención las personas en circunstancias de mayor fragilidad, como las mujeres, los ancianos y los niños.

Por ello, el conflicto social en el cual se encuentra la capital del país debe ser tratado cuidadosamente desde dos frentes de trabajo: uno económico y otro social. El primero proviene del Estado y de los recursos, nacionales e internacionales, que pueda movilizar para establecer de una vez por todas una estructura

²⁴¹ Foro "La población desplazada por la violencia en Bogotá, una responsabilidad de todos", ob. cit., p. 13.

²⁴² Para una ampliación del tema, véase revista *Foro*, "Plan de desarrollo de Santa fe de Bogotá, 1998-2000: la Bogotá que queremos", Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1998.

adecuada que pueda conducir el problema con altos estándares de dignidad, mejorando las condiciones de vida de los desplazados y ofreciéndoles lo necesario para su adecuada reinserción. El segundo es en donde intervienen los actores comprometidos con el conflicto, en mayor parte las ONG y los organismos internacionales, que si bien poseen recursos y estructuras adecuadas para hacerle frente a muchos casos de emergencia, no cuentan con la mejor organización y la buena voluntad de trabajo en equipo.

La atención está puesta, por obvias razones, principalmente en la ciudad de Bogotá. El gran encuentro realizado en julio de 2003 sobre el desplazamiento en la capital sirvió para redimensionar el problema y para establecer prioridades en la solución del conflicto. El gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, sobre todo después de la conminación hecha por la Corte Constitucional,²⁴⁵ ha debido reforzar su programa de atención a la población desplazada, poniendo énfasis en la urgencia que amerita la protección de las personas más vulnerables como son los niños, las mujeres, los discapacitados y las personas en edad avanzada. Todo esto dentro de una voluntad institucional de mayor financiamiento y mejor organización de la estructura de la atención a los desplazados del país, que se espera sea eficientemente materializada

Estructura legal de protección de la población desplazada

Establecer el marco legal de atención del desplazamiento forzado por la violencia y reconstruir su estructura, hasta el momento desarticulada, es una labor loable al momento de abordar este tema y, en particular, el tema de respuestas estructurales de protección a la población afectada. En este devenir, a continuación se presenta dicho marco con el propósito de encuadrar y abarcar los mecanismos jurídicos institucionales para la atención de este fenómeno.

Una estructura legal en construcción

El Constituyente de 1991 crea las condiciones necesarias para que se establezca un organismo nacional que dirija y estructure toda la actividad solida-

²⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, véase infra.

ria y de atención a las personas desplazadas del país. La Red de Solidaridad tiene precisamente su origen en el artículo 46 transitorio de la Constitución Política de 1991.²⁴⁴

Hasta 1997, Colombia no contaba con una estructura legal adecuada que recogiera todo el esfuerzo gubernamental para la atención de los desplazados. Se contaba con un financiamiento gubernamental, denominado Fondo de Solidaridad y Emergencia Social,²⁴⁵ establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, creado en 1992²⁴⁶ bajo la administración del presidente César Gaviria Trujillo con el fin de financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

No obstante lo anterior, en vista de que la vigencia de dicho organismo era hasta el 7 de mayo de 1997, se hacía imprescindible que los programas que estaban a cargo de la institución se enmarcaran dentro de una estructura jurídica, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito siempre a la Presidencia de la República.²⁴⁷ Fue así como, bajo los criterios del Conpes para la Política Social del país,²⁴⁸ a finales de la administración de Ernesto Samper Pizano se enmarcó esta institución dentro de una

²⁴⁴ “El gobierno nacional pondrá en funcionamiento, por un período de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la Presidencia de la República. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. El fondo deberá buscar, además, recursos de cooperación nacional e internacional”.

²⁴⁵ Sus antecedentes se encuentran en la Secretaría de Integración Popular de 1975, y en el Plan Nacional de Rehabilitación 1982.

²⁴⁶ *Diario Oficial* No. 40334 del 12 de febrero de 1992, Decreto 281 de 1992.

²⁴⁷ A raíz de la expedición del CONPES 2722 de 1994, además de los programas que atendía el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, se adicionaron a la Red de Solidaridad otros programas. Decreto 2099 de 1994.

²⁴⁸ La preocupación ante el drama de los desplazados en Colombia dio lugar a la aprobación por parte del gobierno nacional del documento Conpes-Ministerio del Interior-DNP, “Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia”, que planteó las iniciativas del gobierno Samper para hacer frente al desplazamiento interno. Lo anterior abrió paso a varias propuestas legislativas con el objetivo de adoptar medidas especiales para resolver el fenómeno del desplazamiento forzado: Proyecto 016/95 presentado por el representante Fernando Hernández Valencia, Proyecto 033/95 presentado por el representante Nelson Viloria Larios y el Proyecto 066/95 presentado por la representante Yolima Espinosa Vera. Véase, entre otras, *Gaceta del Congreso*, No. 212 del 31 de julio de 1995, pp. 3-5; *Gaceta del Congreso* No. 256 del 28 de agosto de 1995, pp. 10-15, y *Gaceta del Congreso*, No. 50 del 17 de marzo de 1997, pp. 5-8.

legislación propia (Ley 368 de 1997)²⁴⁹ que reglamenta la atención a los grupos de población más pobre y vulnerable del país.²⁵⁰

Dicha legislación definió la misión actual de la Red de Solidaridad Social (RSS)²⁵¹ atendiendo a la crisis coyuntural del país y a la necesidad de que el gobierno generara directrices y alternativas que permitieran impulsar una gestión social. La misión se basó en criterios de participación con cinco intenciones básicas: promoción de la equidad social, desarrollo de un nuevo concepto de gestión de la política social mediante redes que articulen las organizaciones del Estado y de la sociedad civil, alcance de un mayor nivel de compromiso de las colectividades con sus propios procesos de desarrollo, promoción del avance del proceso de descentralización mediante la vinculación de los departamentos y municipios en la formulación y la gestión política social, y consolidación de nuevos modelos institucionales para la coordinación y el control de las políticas sociales en las entidades territoriales.

De acuerdo con su visión, la Red de Solidaridad Social fue concebida como una institución que:

busca trascender los límites de los anteriores modelos con los que se ha atendido a la población vulnerable del país, para lo cual pretende impulsar una gestión social orientada por el enfoque poblacional y territorial, que reconozca y valore las diferencias, promueve activamente la equidad social, combate la vulnerabilidad, y trabaja con criterios de integralidad en el impacto en las vidas humanas.

²⁴⁹ *Gaceta del Congreso*, No. 121, Ley 368 de 8 de mayo de 1997, Bogotá D.C.

²⁵⁰ Según los ponentes del proyecto, era necesaria “la creación de un establecimiento público, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que tenga como objetivo la ejecución y coordinación, con las demás entidades, de los programas de política social focalizada, aprobados por los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo, al igual que la creación de fondos cuentas con autonomía administrativa, que permitan la ejecución de los Programas Especiales para la Paz y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo”. *Gaceta del Congreso*, No. 40 del 10 de marzo de 1997, pp. 14-16

²⁵¹ Al respecto obsérvese la página web de la Red de Solidaridad Social en: www.red.gov.co.

Dentro de su marco normativo, la Ley 368 de 1997 estableció también los objetivos y las funciones de la Red de Solidaridad. Igualmente, se encargó de plasmar los derroteros orgánicos de la institución, creando la Junta Directiva y la Gerencia General como órganos de dirección y administración. Lo anterior fue reglamentado de manera parcial por el Decreto 1225 del 6 de mayo de 1997,²⁵² el cual estructuró orgánicamente la entidad, añadiendo a los dos órganos antes enunciados una estructura funcional y una planta de personal que apoyaran el desarrollo de los planes y programas para el cumplimiento de dichos objetivos y funciones.

Como resultado de un proceso de reestructuración administrativa basado en las facultades otorgadas por el artículo 54 de la Ley 489 de 1998,²⁵³ el gobierno nacional expidió el Decreto 2713 del 30 de diciembre de 1999²⁵⁴ que modificó la estructura de la Red de Solidaridad Social y determinó, con una mayor precisión, los objetivos y las funciones de sus dependencias. De acuerdo con lo anterior, el artículo 6° de esta reglamentación determinó que la estructura de la Red de Solidaridad sería la siguiente:

Consejo Directivo

Dirección General

Oficina de Control Interno

Oficina de Asesoría Jurídica

Oficina Asesora de Planeación y Seguimiento

Subdirección General Técnica

Dirección de Políticas y Programas

Dirección de Operación Territorial

Subdirección General Administrativa y Financiera

Órganos de Asesoría y Coordinación

Comité de Dirección

Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno

²⁵² *Diario Oficial*, No. 43038 de 19 de mayo de 1997, Decreto 1225 de 1997.

²⁵³ *Diario oficial*, Año CXXXIV, No. 43464, 30 de diciembre de 1998, p. 1, y Corte Constitucional, sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, M. P. Fabio Morón Díaz.

²⁵⁴ *Diario Oficial*, No. 43.839 del 31 de diciembre de 1999, Decreto 2713 de 1999.

Comisión de Personal

Comité Asesores Territoriales

Unidad Técnica Conjunta de Atención a la Población Desplazada

Además de las anteriores dependencias, de acuerdo con la reestructuración ordenada por este decreto, se dispuso la adopción de una nueva planta de personal la cual, parecido a lo establecido para los Consejos Asesores y los Comités o Comisiones, tanto en el ámbito nacional como regional, serían nombrados por el director general, tal como lo disponen los artículos 22 y 24 del decreto.

En cuanto al Programa de Atención a la Población Desplazada, se encuentra el Decreto 489 de marzo 11 de 1999²⁵⁵ por el cual se le asignan a la Red de Solidaridad Social las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.

En definitiva, estos antecedentes legislativos dimensionaron por fin en Colombia la construcción de una política integral frente a esta problemática, a fin de realizar con urgencia acciones integrales para atender las apremiantes condiciones de esta población. En la exposición de motivos de esta última ley de 1997, se tocó el tema de la posición del Estado colombiano frente al desplazamiento forzado, reconociendo que al igual que otros aspectos de derechos humanos, este problema había sido ignorado por los gobiernos anteriores. El manejo de la situación del desplazamiento había estado ligado a los intereses políticos y a las conveniencias del gobierno de turno. Según esta posición, el Estado no había asumido su responsabilidad esgrimiendo razones de seguridad nacional y justificando su evasión en la lucha contrainsurgente.

Por consiguiente, el reconocimiento oficial del vacío y de la ausencia de políticas públicas para enfrentar el desplazamiento fueron los argumentos fundamentales que dieron origen al debate final sobre las medidas a adoptar por parte del legislador.²⁵⁶ Con base en lo anterior, se expidió la Ley 387 del 18 de

²⁵⁵ *Diario Oficial*, No. 43529 de 17 de marzo de 1999, Decreto 489 de 1999.

²⁵⁶ Un hecho puntual se puede observar en el comentario que para esa época emitiera el consejero presidencial para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, doctor Jorge Orlando Melo, en el Foro Nacional sobre desplazamiento forzado en noviembre de 1991: "Este problema de los desplazados es un problema que el gobierno durante muchos años

julio de 1997,²⁵⁷ “por la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en el país”. Además de definir el concepto de desplazado²⁵⁸ y de afirmar que el gobierno nacional es quien tiene que reglamentar lo que se entiende por tal condición,²⁵⁹ se estableció la responsabilidad del Estado frente a la población desplazada.²⁶⁰

Pero la ley va mucho más lejos cuando dispone la creación y constitución del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Sinaipd). Según la ley, dicho sistema es la instancia por medio de la cual se debe consolidar la atención integral a la población desplazada o que está en riesgo de serlo. La consolidación del sistema se logra a través de la atención que realiza mediante la integración de esfuerzos públicos y privados, y el manejo oportuno y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros que se destinen para tal efecto. En el primer caso, a través de acciones de prevención y, en el segundo, con el acompañamiento, la atención humanitaria y los programas de restablecimiento que permitan a la población afectada reconstruir su vida en condiciones dignas.²⁶¹

no vio. Es un problema en el cual hubo una actitud, en cierta manera, de cerrar los ojos. La visión que el gobierno tiene hasta este momento es bastante cruda y bastante imprecisa”, estas palabras dan cuenta de la omisión oficial de la realidad latente en la población desplazada.

²⁵⁷ *Gaceta del Congreso*, No. 187 del 5 de junio de 1997, pp. 11-17.

²⁵⁸ La noción de desplazado es regulada en el art. 1° de la Ley 387 de 1997: “Es desplazado toda persona que se ha visto obligada 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...”

²⁵⁹ Según la Ley, el Estado es el principal responsable para diseñar, desarrollar y ejecutar políticas públicas tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada.

²⁶⁰ “Artículo 3°. De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano”.

²⁶¹ Red de Solidaridad Social: información suministrada en entrevista personal con una de las abogadas asesoras en atención humanitaria, Bogotá 31 de agosto de 2004.

En efecto, al mirar más de cerca los objetivos que persigue la ley, éstos son primordialmente la atención de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana (art. 4). Igualmente, la ley busca neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y las dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Esto se consigue mucho más fácilmente integrando los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia, y garantizando un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

En lo que toca directamente a la capital, aparte de la legislación antes mencionada, se puede establecer otro marco normativo de aplicación particular:

- Ley 9 de 1989, sobre Reforma Urbana.
- Ley 388 de 1997, sobre planes de ordenamiento territorial. Dentro de sus objetivos están: armonizar y actualizar la ley orgánica del Plan de Desarrollo de áreas metropolitanas y el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio y el uso equitativo y racional del suelo, entre otras disposiciones y objetivos.
- Decretos 932 de 2002 y 619 de 2000, por medio de los cuales se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá D.C., revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 del 22 de junio de 2004.
- Acuerdo 119 de 2004, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2004-2008 “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.
- Decreto 2231 de 1989, por medio del cual se establece que debe darse prioridad en la asignación de cupos educativos a familias víctimas de la violencia.

- Acuerdo 2 de 1998, mediante el cual se dictan normas para la atención integral de los desplazados por la violencia y se crea el Consejo Distrital de Atención Integral a dicha población.

Sin embargo, aunque los esfuerzos legislativos que se han hecho en la materia son loables e importantes, queda un sinsabor en las expectativas del gobierno nacional y en los sectores implicados en la problemática, cuando se conoce la respuesta de la Corte Constitucional²⁶² frente a la desorganización que reina en materia estructural, así como el reciente informe presentado por la Procuraduría General de la Nación²⁶³ frente a la inaplicación de muchas políticas nacionales en materia de atención a los desplazados del país. Además, sería posible afirmar que es en atención a esta carencia de respuestas satisfactorias que algunas ONG que operan frente al fenómeno del desplazamiento en el país se encuentran diseñando espacios académicos para el debate y la discusión de la aplicación de las políticas públicas frente a esta problemática.²⁶⁴

Aunado a la anterior afirmación, se presenta el cuestionamiento sobre la perfección de la estructura del sistema. En este sentido, es posible deducir que no se trata de una estructura perfecta de atención, y que, por el contrario, dicha conformación se ve inmersa en una duplicidad y en un paralelismo incomprensible y muchas veces impresentable. Estas inconsistencias pueden generar falencias en la distribución de recursos y en el pago de los servicios de atención que podrían poner en contradicho las benevolencias del sistema.

Otra de las inquietudes que se presentan en relación con la estructura del sistema de atención tiene que ver con la forma de integración de las acciones de la sociedad civil, de las ONG y de la cooperación internacional, ya que el sistema presenta una gran falencia al no establecer sistemas de retroalimentación del

²⁶² Corte Constitucional, sentencia T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶³ Primer Informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, Bogotá, junio de 2004.

²⁶⁴ Prueba de ello es el III Seminario Internacional Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia, liderado por Codhes, que se realizó en Bogotá los días 2, 3 y 4 de noviembre de 2004.

trabajo conjunto cuando se trata de recursos públicos. Además, dentro de la naturaleza mixta de esta estructura no es posible diferenciar la responsabilidad por los recursos sujetos a ejecución presupuestal, pues en la toma de las decisiones todas estas instancias tienen injerencia, pero al momento de la ejecución de las mismas se presentan diferencias. Por ello, es necesaria una reconstrucción del sistema para aproximarse a las causas de dichas problemáticas.

Respuestas estructurales de protección para la población desplazada

La definición de una estructura de protección al desplazamiento en Colombia ha fijado una serie de alcances que debe tener una política pública estatal para impulsar procesos en procura de lograr una atención integral. En este sentido, la normatividad ha desarrollado una serie de medidas que se deben adoptar a mediano y a largo plazo, y ha determinado unos organismos encargados de materializar dichas respuestas.

Respuestas mediatas

La primera respuesta estatal ha sido la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Sinaipd) el cual, según las recomendaciones del Conpes,²⁶⁵ estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.²⁶⁶ En 1999, la Red de Solidaridad Social asumió la coordinación del Sinaipd y comenzó a desarrollar acciones en pos de su consolidación, bajo tres criterios claves:²⁶⁷ 1) *descentralización*, en la medida en que una adecuada capacidad de respuesta en los ámbitos local y regional es vital para responder de manera oportuna y apropiada a la diferentes necesidades, capacidades e intereses poblacionales y territoriales; 2) *coordinación*, entendida como el trabajo

²⁶⁵ Documento 2924 de 1997, en Departamento de Planeación Nacional, "Guía para la gestión municipal", 4ª ed., Bogotá, 2001.

²⁶⁶ Véase el artículo 19 de la Ley 19 de 1997. Disponible en: www.red.gov.co

²⁶⁷ Red de Solidaridad Social, Informe de gestión, enero de 2000-junio de 2001: atención a población desplazada por la violencia en Colombia, Bogotá, 2001.

conjunto entre instituciones públicas nacionales, regionales y locales, organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y los organismos internacionales; 3) *participación* como manifestación en la toma de decisiones, en la gestión de acciones y en el control social de las mismas.

De acuerdo con lo realizado hasta hoy en materia institucional, se puede visualizar lo que se ha podido agrupar, en cuanto a la estructura de funcionamiento de las políticas de atención a la población desplazada dentro de este Sistema de Atención Integral.

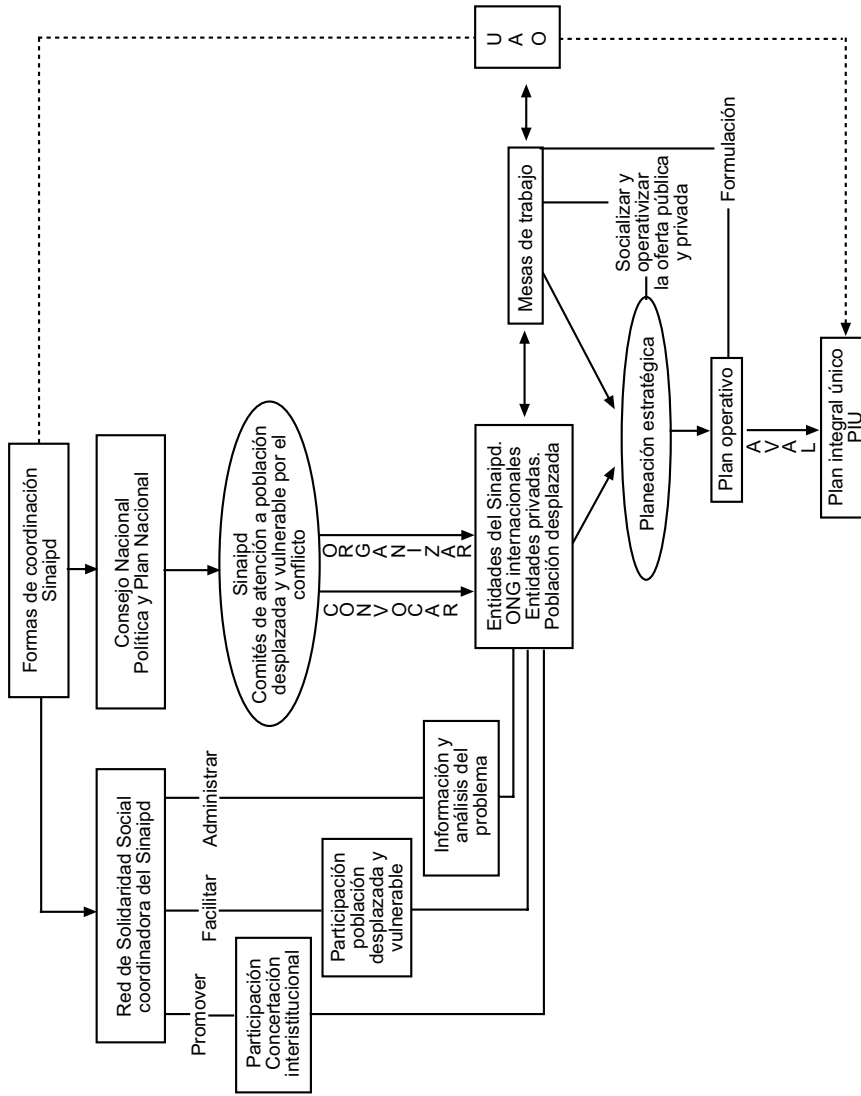
a) El Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia

En desarrollo del sistema se creó el Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD), como órgano consultivo y asesor encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que ejecutan las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional.

Este Consejo Nacional, según el art. 6° de la Ley 387 de 1997, estará integrado por:

Un delegado del presidente de la república, quien lo presidirá, el consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces, el ministro del Interior, el ministro de Hacienda y Crédito Público, el ministro de Defensa Nacional, el ministro de Salud, el ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el ministro de Desarrollo Económico, el director del Departamento Nacional de Planeación, el defensor del pueblo, el consejero presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces, el consejero presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces, el gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y el alto comisionado para la paz, o quien haga sus veces.

Desde la promulgación de la Ley 387 de 1997, el Consejo Nacional para la Atención a la Población Desplazada sólo se había reunido una vez en enero de 1998, con el fin de aprobar el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada (Decreto 173 de 1998). Luego de la reactivación del Sinaipd, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social, se le convocó nuevamente y se



Fuente: Red de Solidaridad Social, Bogotá, 2004.

desarrollaron tres sesiones en enero, febrero y marzo de 2001 para revisar los instrumentos jurídicos adicionales del Plan. Pese a ello, actualmente se presentan falencias en la construcción de este documento y, tras las exigencias hechas por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, la elaboración de esta propuesta es la meta fundamental que debe alcanzar este órgano de dirección.

b) Comités para la Atención a la Población Desplazada

Dentro de la estructura del sistema aparecen de manera subsiguiente otros organismos, algunos locales, encargados de prestar apoyo y colaboración. Estos organismos son conocidos como Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, los cuales, como mecanismo de apoyo territorial, serán de promoción gubernamental y estarán conformados de la siguiente manera:

... Artículo 7°...El gobernador o el alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.

el comandante de brigada o su delegado, el comandante de la policía nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado, el director del servicio seccional de salud o el jefe de la respectiva unidad de salud, según el caso, el director regional, coordinador del centro zonal o el director de agencia en los nuevos departamentos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, un representante de la Cruz Roja Colombiana, un representante de la Defensa Civil, un representante de las iglesias y dos representantes de la población desplazada.

Estos Comités son instancias básicas que se tornan fundamentales en el análisis integral de las tendencias del desplazamiento, y constituyen un apoyo importante en la articulación interinstitucional, privada y comunitaria de acciones de prevención, atención humanitaria de emergencia y restablecimiento. De acuerdo con los pilares claves del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, la creación y consolidación de estos Comités son fundamentales para el logro del modelo.

Dentro del modelo descentralizado, las funciones son complementarias, el gobierno nacional define las políticas, asigna los recursos, promueve y pone

en marcha mecanismos de apoyo técnico y de seguimiento al cumplimiento de las políticas y de la adecuada utilización de los fondos asignados; por su parte, los entes territoriales coordinan la gestión en sus respectivas jurisdicciones, establecen prioridades para las acciones requeridas en los diferentes componentes de la atención, y convocan la participación activa de la población desplazada en la toma de decisiones.²⁶⁸

Para el cumplimiento de sus funciones, estos Comités están en proceso de desarrollar la capacidad requerida de análisis, monitoreo y gestión coordinada y participativa. La coordinación en el manejo de la información que se tenga en estas instancias es necesaria en la medida en que permite tener acceso a datos unificados de manera adecuada. A continuación se presenta una relación de las funciones de estas instancias en los ámbitos municipal y departamental.

Responsabilidades de los Comités Municipales y Distritales para la Atención Integral a la Población Desplazada

Diagnóstico y monitoreo

Desarrollar los diagnósticos del desplazamiento en el municipio o en el distrito. Promover la inscripción de los hogares desplazados en el Registro Único de Población Desplazada de la Red de Solidaridad Social.

Planeación, ejecución y evaluación

Elaborar planes integrales únicos que incluyan los diversos componentes de la atención.

Evaluar las propuestas resultantes del proceso de identificación y priorización de proyectos en cada municipio o distrito, de acuerdo con consideraciones técnicas y teniendo en cuenta el enfoque étnico y de género.

Analizar, valorar y dar prioridad a los proyectos que se presenten para ser financiados. Promoción de la participación social

Promover la participación de la población desplazada a través de las Mesas Permanentes de Trabajo y de la representación en los Comités, garantizando que las mujeres y los grupos étnicos puedan acceder a estos espacios.

Incorporar a la población desplazada al trabajo de control social y seguimiento.

Coordinación Interinstitucional

Promover y garantizar la participación interinstitucional y la articulación con el Comité Departamental correspondiente.

Fuente: Red de Solidaridad Social, Informe de Gestión, enero de 2000-junio de 2001. Atención a población desplazada por la violencia en Colombia, Bogotá, 2001.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 33.

Responsabilidades de los Comités Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada

Diagnóstico y monitoreo

- Construir mapas de la situación de riesgo de desplazamiento en su territorio, y realizar un análisis de contexto y situacional sobre la problemática y las condiciones de la población desplazada. Esta tarea se llevará a cabo con base en los insumos que se reciban de los Comités Municipales y Distritales, y de las diversas entidades que conforman el Sinaipd.
- Identificar las capacidades y la oferta institucional, pública y privada con que cuenta el departamento para la atención a la población desplazada.

Asesoría técnica

- Apoyar, capacitar y brindar asistencia técnica a los Comités Municipales y Distritales para la Atención Integral a la Población Desplazada, para el desarrollo de sus funciones.
- Asesorar a la población desplazada sobre los mecanismos de participación y representación en los Comités, teniendo en cuenta que se debe garantizar la participación de las mujeres y los grupos étnicos (pueblos indígenas y comunidades negras).

Coordinación interinstitucional

En el marco del Plan Integral Único para la atención y prevención del desplazamiento forzado en el departamento, y partiendo de las necesidades de los Comités Municipales y Distritales:

- Llevar a cabo la coordinación entre las instituciones y apoyar la implementación de mecanismos eficaces de prevención y protección.
- Intervenir en la gestión de la demanda relativa a tierras para el restablecimiento rural, en coordinación con el comité sectorial del Incora hoy Incoder.
- Apoyar la gestión de planes de vivienda urbana, en coordinación con las entidades nacionales y locales con competencia en el tema.
- Apoyar la gestión para canalizar recursos de las diversas instancias nacionales, internacionales y regionales hacia los municipios y distritos

- Coordinar la elaboración de planes de contingencia para hacer frente a las emergencias que desborden la capacidad municipal.

Seguimiento

- Llevar a cabo el seguimiento a la ejecución tanto de su Plan Integral Único como de los Planes Integrales Únicos de los municipios y distritos.
- Organizar un sistema de seguimiento a la oferta institucional y a los servicios de atención y prevención.

Difusión, capacitación e información a diferentes niveles

- Informar y capacitar a las familias desplazadas sobre la política y los proyectos de atención integral a la población desplazada, así como los procesos y procedimientos para acceder a los diferentes servicios.
- Informar y capacitar a las organizaciones de población desplazada sobre los procesos de participación a través de las Mesas Permanentes de Trabajo y de los Comités Municipales, con el fin de promover su capacidad de interlocución.

Fuente: Red de Solidaridad Social, Informe de Gestión, enero de 2000-junio de 2001. Atención a población desplazada por la violencia en Colombia, Bogotá, 2001.

Es importante resaltar el lugar estratégico que la ley le otorgó a estos organismos y la trascendencia de sus funciones dentro del Sistema de Atención. En consideración a ello, se debe mencionar que para el caso Bogotá, es indispensable diferenciarlos del Comité Distrital de Derechos Humanos y de los Comités Locales de Derechos Humanos que nacen como una respuesta a las problemáticas sociales a través de la inclusión de la ciudadanía en procesos participativos de la administración pública. Como se desprende de su naturaleza, estos últimos comités desempeñan funciones distintas de los primeros pertenecientes al Sinaipd, pero tienen consecuencias directas dentro de marco de las políticas públicas distritales que se abordarán en la parte final de este estudio.

c) Otras instituciones colaboradoras del Sinaipd

Existen otras instituciones reconocidas por el ordenamiento jurídico que se encuentran comprometidas, en virtud de la Ley 387 de 1997, con la atención

integral a la población desplazada, con su respectiva planta de personal y estructura administrativa, las cuales deberán adoptar las directrices para prestar atención a la población desplazada. Prueba de ello es el artículo 19 de la ley, el cual determina que:

Las instituciones con responsabilidad en la atención integral de la población desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas: el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el gobierno nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a periodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de

microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.

La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.

La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.

Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del derecho internacional humanitario.

En estos programas se deberán integrar las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de desplazados.

La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y el Instituto Nacional de la Reforma Urbana (Inurbe) desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

Como se deduce del texto del artículo anterior, estas entidades están diseñadas para cooperar de manera activa con el Sistema de Atención. En vista de la falencia en los resultados de estas instancias, la Corte Constitucional, en la sentencia T-025 de 2004, le encomendó a la Red de Solidaridad Social como coordinadora del Sistema el seguimiento de las funciones específicas que cada una de estas entidades tienen en el marco de atención a la población desplazada.²⁶⁹

Es necesario precisar que muchas de estas entidades no existen en la actualidad, debido a las abundantes reformas estructurales cruciales a las que se somete constantemente la institucionalidad estatal colombiana. Así por ejemplo, el Incoder cumple en la actualidad las funciones del Incora.

d) El creciente apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en Bogotá

Es claro que el desplazamiento interno debe considerarse como un fenómeno global que exige esfuerzos concertados entre diversos gobiernos, organiza-

²⁶⁹ Prueba de ello son las exigencias que se le hicieron al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para que construyera en los diferentes niveles territoriales los perfiles laborales de la población desplazada.

ciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores, para hacer frente a las necesidades específicas de las personas desplazadas.²⁷⁰

El papel de las organizaciones no gubernamentales es fundamental dentro del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada en Colombia, en la medida en que ellas son el apoyo de las entidades públicas, privadas y la población desplazada construyen el Plan Nacional Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Las medidas y acciones que se adopten en el Plan Nacional deberán atender las características y condiciones especiales de las “zonas de expulsión” y de las “zonas recepción”.

A continuación se relacionan las ONG internacionales que operan en Bogotá, y se señala cuáles de ellas atienden de manera específica el tema de desplazamiento forzado. Además, se hace una descripción de cada una atendiendo a criterios que permiten establecer su caracterización.

²⁷⁰ Adición al informe del representante del Secretario General de la ONU, señor Francis M. Deng, documento E/CN.4/1998/53/Add.2, “Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos”, Proyecto sobre desplazamiento interno del Instituto Brookings, 2003.

Cuadro sinóptico de ONGI con presencia en Bogotá

N°	Nombre de la ONGI	Fecha de fundación	Fecha entrada a Colombia	Tipo de financiación	Oficial /Privada	Clase de ONG
1	CICR	1863	1969	Contribuciones de los gobiernos, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, organizaciones supranacionales y no gubernamentales, fuentes de legados públicos y privados.	Oficial: 70% Privado: 30%	Solidaria / DIH Asistencia humanitaria
2	Save The Children	1919	1991	Dineros recaudados en Londres, bajo modalidad pública, privada y del gobierno. Donaciones.	Oficial: 20% Privado: 80%	Técnica Proinfancia Desarrollo / DDHH / DIH
3	Oxfam G.B.	1942	1985	S.I.	S.I.	Técnica / Solidaria
4	Christian Aid	1945	1997	Donaciones directas, donaciones oficiales del gobierno Británico. Cofinanciación proveniente de fuentes gubernamentales, donaciones de fundaciones británicas.	Oficial: 70% Privado: 30%	Religiosa Ayuda humanitaria Autodesarrollo
5	World Vision	1950	1978	Fondos del gobierno norteamericano. Donaciones.	Oficial: 75% Privado: 25%	Religiosa Ejes temáticos diversos
6	Amnistía Internacional	1961	1992	Donaciones de sus miembros, del público en general, de grupos de socios, voluntarios y redes locales.	Socios: 70% Actividades: 22,6% Donativos: 7,4%	DDHH Denuncia
7	Cruz Roja Canadá	1963	1996	Gobierno canadiense, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y contribuciones voluntarias de la sociedad canadiense.	S.I.	Técnica DDHH Atención humanitaria

N°	Nombre de la ONGI	Fecha de fundación	Fecha de entrada a Colombia	Tipo de financiación	Oficial /Privada	Clase de ONG
8	WOLA	1975	1980	S.I.	S.I.	DDHH / Denuncia
9	Human Rights Watch	1978	1996	Contribuciones individuales de fundaciones privadas y de corporaciones. No acepta fondos provenientes de los gobiernos.	Privado: 100%	DDHH / Denuncia
10	Consejería en Proyectos	1979	1992	Consorcio del Consejo Directivo.	Oficial: 80% Privado: 20%	Técnica / Solidaria DDHH / DIH
11	Médicos del Mundo (Francia)	1980	1987	Socios, donaciones, fondos públicos.	Oficial: 70% Privado: 30%	Técnica / Solidaria salud
12	Peaces Brigades International	1981	1994	Diversos Estados de la Unión Europea, EE.UU. y Canadá quienes contribuyen a través de sus agencias de cooperación.	Ninguna fuente de financiación puede aportar más del 20% del total de sus recursos. 100% Oficial	Técnica / DDHH / DIH

Fuente: Mary Luz Sandoval Robayo, *El papel de las ONG internacionales en los conflictos armados internos: caso Colombia*, Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Socio-Jurídica, febrero de 2003.

Cuadro sinóptico de ONGI con presencia en Bogotá

N°	Nombre de la ONGI	Temas de trabajo	Relación de denuncias	Fuero	Trabajo con el Estado	Trabajo con ONG nacionales	Atención directa
1	CICR	Visita a prisioneros de guerra. Mediación en conflictos armados internos. Defensa del DIH. Restablecimiento del contacto entre familiares. Asistencia directa a víctimas de los conflictos mediante ayuda material.	No realiza denuncias	Diplomático.	Participa en los espacios de coordinación.	Trabaja con la Cruz Roja Colombiana (CRC)	Sí
2	Save The Children	Convención sobre los Derechos del Niño. Pobreza y Economía. Internacional. Conflictos armados y niños desplazados. Educación básica.	Realiza denuncias de forma directa	No aplica	Participa en los espacios de coordinación.	Tiene contrapartes	Sí
3	Oxfam G.B.	Derecho a una forma de vida sostenible. Derecho a la salud y a la educación. Derecho a la voz. Derecho a la equidad de género.	S.I	No aplica	No	Ejecución directa	Sí
4	Christian Aid	Cada misión depende del país donde se trabaja.	S.I	No aplica	No	Tiene contrapartes nacionales	No
5	World Vision	Emergencias. Programa de desarrollo integral comunitario.	No realiza denuncias	No aplica	No	Tiene contrapartes nacionales	Sí
6	Amnistía Internacional	Presos de conciencia. Presos políticos. Abolición de la pena de muerte y erradicación de la tortura. Acabar con las ejecuciones extrajudiciales.	Sí realiza denuncias	No aplica	No	S.I.	Sí

N°	Nombre de la ONGI	Temas de trabajo	Relación de denuncias	Fuero	Trabajo con el Estado	Trabajo con ONG nacionales	Atención directa
7	Cruz Roja Canadá	Programas de atención de desastres. Programas de juventud. Asistencia en salud. Educación. Prevención de enfermedades.	No realiza denuncias	Por representación	Sí trabaja con el Estado	Cruz Roja Colombiana	Sí
8	WOLA	Defensa de los DDHH y la democracia. Seguridad democrática y reforma de la seguridad pública.	Sí realiza denuncias	No aplica	No trabaja con el Estado S.I.		No
9	Human Rights Watch	Denuncia asesinatos, torturas, desaparecimientos, discriminación y otras violaciones.	Sí realiza denuncias	No aplica S.I.	S.I.		Sí
10	Consejería en Proyectos	Prevención del desplazamiento, ayuda de emergencia, asentamiento y retorno.	No realiza denuncias	No aplica	Participa en los espacios de coordinación	Tiene contrapartes nacionales	Sí
11	Médicos del Mundo (Francia)	Emergencias. Proyectos de acción humanitaria. Proyectos de desarrollo. Sensibilización.	Sí realiza denuncias	No aplica	Trabaja con el Estado	Ejecuta directamente sus proyectos	No
12	Peaces Brigades International	Zonas de conflicto donde se encuentren comprometidas organizaciones locales.	Realiza denuncias de forma indirecta	No aplica	Participa en los espacios de coordinación	Tiene contrapartes nacionales	Sí

Fuente: Mary Luz Sandoval Robayo, *El papel de las ONG internacionales en los conflictos armados internos: caso Colombia*. Universidad Libre, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Socio-Jurídica, febrero de 2003.

Cabe anotar que las organizaciones relacionadas anteriormente no actúan como ONG operadoras dentro del Sinapd, exceptuando al CICR, el cual el pasado mes de septiembre comenzó a trabajar en dicha condición en la ciudad de Bogotá. Además de la Cruz Roja Colombiana, tiene convenios con la Red de Solidaridad Social y la organización no gubernamental Pastoral Social, la cual opera de manera específica en la ciudad de Barranquilla. Actualmente, el órgano coordinador del Sistema se encuentra en proceso de contratación con otras organizaciones, como la CHIP italiana, una ONG que tendría incidencia en las ciudades de Medellín, Cali, Cartagena y Soacha.²⁷¹

En la condición de operadoras, estas organizaciones, bajo la coordinación de la Red de Solidaridad Social, tienen a su cargo funciones tales como: realizar visitas domiciliarias a la población desplazada, diligenciar formatos de caracterización básica del hogar y orientarlos con respecto a los servicios que ofrecen las diversas organizaciones, prestar la ayuda inmediata y la atención humanitaria de emergencia a la población desplazada remitida por la Red de Solidaridad, identificar las expectativas de la población desplazada en relación con su proceso de restablecimiento, teniendo en cuenta sus intereses y demandas diferenciales y, por último, suministrar a la Red, a las Unidades de Atención y Orientación (UAO) y a los correspondientes Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada, información cualitativa y cuantitativa sobre la atención prestada a esta población.

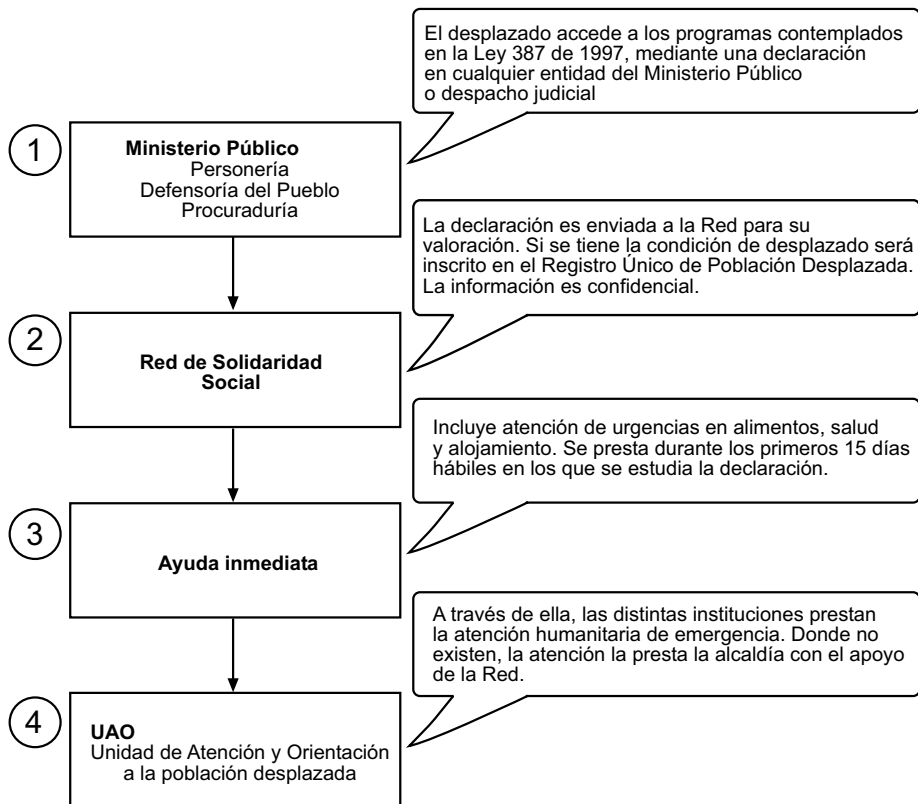
Respuestas inmediatas

El colapso generado por los numerosos casos de desplazamiento forzado, la constante exigencia de atención en urgencia de parte de la justicia de tutela, y la constante denuncia tanto de organismos privados como de las investigaciones llevadas a cabo por los intelectuales, han obligado al gobierno a implementar alternativas rápidas que posibiliten al desplazado acceder rápidamente al Sistema. En procura de aminorar la sensación de abandono de las víctimas del flagelo, la Red de Solidaridad Social estableció una “Ruta del encuentro para la

²⁷¹ Información suministrada por la doctora Aída Amanda Moreno, abogada asesora en el programa de atención humanitaria de la Red de Solidaridad Social, Bogotá 30 de agosto de 2004.

población desplazada”, que les sirve de orientación en los pasos que deben seguir para acceder a la atención.

Guía de atención humanitaria



Fuente: Red de Solidaridad Social: la ruta del encuentro para la población desplazada, Bogotá, 2004.

a) *Ministerio Público*

En su calidad de órgano de control, y como consecuencia de sus funciones constitucionales (art. 117, CP), este órgano del Estado tiene a su cargo la guarda y la promoción de los derechos humanos. El Ministerio Público se integra al programa de atención de la población desplazada a través de la Personería, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Cada una de estas tres instituciones tiene un desarrollo legal que le otorga especificidad a sus competencias. Como parte de ese desarrollo normativo en

prevención y defensa de los derechos humanos, y teniendo en cuenta el crecimiento del fenómeno del desplazamiento, estas entidades han conformado de manera interna las denominadas Unidades de Atención a la Población Desplazada, poniendo a su cargo la tarea de apoyo y atención.

b) Red de Solidaridad

El Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictaron otras disposiciones, innovó en aspectos fundamentales tales como reconfirmar la función de coordinación de la Red de Solidaridad Social dentro del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, redefinió la condición de desplazado, estableció los parámetros del Registro Único de Población Desplazada y desarrolló las funciones de los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada, que habían sido diseñados por la Ley 387 de 1997.

De acuerdo con esta reglamentación, en materia local, la estructura se presentaría de la siguiente manera:

Con el ánimo de garantizar la eficacia, la eficiencia y la economía en todas sus operaciones, la Red de Solidaridad Social cuenta con mecanismos de control tanto en el ámbito interno –autocontrol, que se desarrolla autónomamente–, como en el externo –el que se lleva a cabo gracias a la intervención de particulares, quienes por sus requerimientos y denuncias permiten que la administración corrija los procedimientos no óptimos (reclamos), investigue a los funcionarios que incumplen con sus obligaciones (quejas) y estudie los métodos que pueden mejorar el desarrollo de las actividades de la institución (sugerencias)–

Dependiendo de la Dirección General, e internamente, la Oficina de Control Interno vela por que la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características. Ejerce para tal fin los controles financiero, de legalidad, de gestión y de resultados.

Como parte de la Subdirección General Administrativa y Financiera, y atendiendo el nivel externo, están los Grupos de Quejas y Reclamos, y de Control Interno Disciplinario. El control fiscal es ejercido por la Contraloría General de la República y el control disciplinario lo ejercen la Procuraduría y el Programa de Lucha Anticorrupción.

Mesas permanentes de trabajo con población desplazada. En desarrollo de la estrategia de fortalecimiento del Snaipd, en el marco de la dinámica de descentralización, se ha considerado prioritaria la convocatoria y la puesta en marcha de las Mesas Permanentes de Trabajo con Población Desplazada, promovidas por la Red de Solidaridad Social, para fortalecer la participación comunitaria en los procesos de búsqueda de soluciones al problema del desplazamiento forzado.

La importancia de estas Mesas Permanentes se evidencia en la medida en que actúan como instancias de participación de esta población y de sus organizaciones, y de concertación, control y veeduría para la identificación, definición de prioridades y seguimiento de proyectos. La eficiencia y eficacia de esta instancia fortalece la apertura de procesos democráticos y de participación de la población afectada, lo que legitima un poco la puesta en marcha de toda la estructura de respuesta.

Unidades de Atención y Orientación (UAO). Reciben este nombre en consideración a su función. Las Unidades de Atención y Orientación han sido diseñadas dentro del Sinaipd para atender el desplazamiento individual y familiar

en las ciudades en donde se concentra en alto porcentaje la población desplazada. Las UAO son espacios diseñados para fortalecer el trabajo interinstitucional en beneficio de la población desplazada, y en éstas se planifica, organiza y articula la oferta interinstitucional de atención a esta población.

La creación de las UAO obedece a la necesidad de establecer la presencia del órgano coordinador del sistema en los entes territoriales, y está conformada por el Ministerio Público, la Red de Solidaridad, la Alcaldía, la Gobernación y la ONG operadora. A esta instancia se le encomienda la labor de unificar en un solo espacio los servicios de información, toma de declaración, registro y remisión de la población, además de fortalecer la labor de los Comités y establecer y coordinar la oferta institucional.

Estrategias de la atención integral a la población desplazada

Las estrategias de atención integral a la población desplazada dentro del Sinaipd se traducen en tres frentes específicos de acción: en primer lugar, proyectos de prevención del desplazamiento; seguidamente, prestación de servicios de atención humanitaria de emergencia para eventos individuales y masivos de desplazamiento forzado; y finalmente, ejecución de proyectos de restablecimiento y estabilización socioeconómica de personas y familias desplazadas.

Estas líneas de atención están precedidas por la Guía de Atención a la Población Desplazada, un elemento metodológico y flexible que posibilitaría ordenar el proceso de atención. La Guía tiene como propósito la difusión de la información existente sobre políticas y programas, la unificación de criterios en torno a desarrollos conceptuales y metodológicos, y la orientación en la formulación y la gestión de programas y proyectos integrales de atención.²⁷² A continuación se describe la manera como la Red de Solidaridad Social articula la implementación de estas estrategias.

²⁷² Red de Solidaridad Social, Informe de gestión, enero de 2000-junio de 2001: atención a población desplazada por la violencia en Colombia, Bogotá, 2001, p. 47.

a) Prevención

La Red de Solidaridad Social²⁷³ ha considerado que las acciones de prevención y protección, como fase encaminada a la consolidación de esfuerzos para el enfrentamiento del fenómeno del desplazamiento forzado, se dirigen a impedir dicho fenómeno en poblaciones donde se observa un riesgo mayor de ocurrencia de este evento, o a mitigarlo en los casos en donde existe población que ha padecido esta situación.

En desarrollo de lo anterior estas acciones:

constituyen un eje transversal al conjunto de efectos que ocasiona en la población civil el conflicto armado, y las acciones que se realizan en estos campos están dirigidas no sólo a la población que se encuentra en situación de riesgo, sino también a la que, habiendo sido obligada a desplazarse, se encuentra asentada en cascos urbanos o en zonas rurales, o está en proceso de restablecimiento –el cual comprende el retorno y la reubicación–.

En consideración a ello, y como parte de sus esfuerzos en materia de prevención y protección, la Red debería liderar una serie de proyectos para fortalecer esta fase de atención; sin embargo, en la información proporcionada por esta entidad a través de sus asesores²⁷⁴ no se encontró programa o proyecto alguno en torno a esta medida, lo que evidencia una falencia grave en la política pública de evitar la generación de este fenómeno.

b) Atención humanitaria de emergencia

La atención humanitaria de emergencia, como fase de atención a la población desplazada por la violencia, está reglamentada en el Decreto 2569 de 2000,²⁷⁵ en virtud del cual se reglamentó la Ley 387 de 1997. En términos del artículo 20 del Decreto enunciado, “se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asis-

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ Visita personal realizada a la Red de Solidaridad Social el pasado 31 de agosto de 2004.

²⁷⁵ *Diario Oficial*, No. 41991 del 12 de diciembre de 2000, Decreto 2569 de 2000.

tencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”.

La atención humanitaria de emergencia brindada por la Red de Solidaridad Social a la población desplazada contempla múltiples modalidades, tal como se desprende del artículo 23 del Decreto 2569 de 2000, que estipula las reglas para el manejo de este tipo de atención.

El gobierno nacional podrá celebrar convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia. Las autoridades departamentales, distritales y municipales serán responsables de solicitar y gestionar de manera urgente la ayuda humanitaria, y de incluir en sus presupuestos los recursos para atender las obligaciones que con ocasión a tal atención se generen, de conformidad con las normas vigentes sobre el particular.

Las modalidades contempladas se determinan según la dinámica y magnitud del fenómeno del desplazamiento. Cuando se trata de desplazamiento individual, en las principales ciudades receptoras se brinda la atención a través de ONG operadoras, bajo el esquema de administración delegada. En otros lugares, los eventos de desplazamiento individual son atendidos por las Unidades Territoriales de la entidad. Finalmente, cuando se trata de desplazamientos masivos, se acude a las Unidades Territoriales con la cooperación de las demás entidades del Sinaipd.

En el marco de atención humanitaria, la RSS ha diseñado unas estrategias novedosas para garantizar la protección en los casos de desplazamientos masivos y para cualificar la atención integral: en el primer caso se denomina plan de contingencia para atender desplazamientos masivos, y en el segundo caso se habla de atención humanitaria bajo el esquema de administración delegada de recursos. Mediante la primera alternativa se busca mitigar el sufrimiento de los afectados y otorgar a las autoridades un instrumento de organización y eficacia en la respuesta; a través de la delegación de recursos se pretende trascender el campo asistencialista en procura de la construcción de alternativas productivas.

De acuerdo con el plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, contemplado en el documento Conpes 3057 de 1999, ésta se ha definido como una etapa de apoyo inicial integral, que es viable mientras se defina un asentamiento temporal para la población desplazada o se inicia la etapa de restablecimiento. De acuerdo con lo anterior, dentro de esta fase de atención se orienta a la población desplazada y se le brinda asistencia inmediata en aspectos como alojamiento y alimentación durante tres meses que, en situaciones excepcionales, pueden prorrogarse por tres meses más.²⁷⁶ En el mismo sentido, en caso necesario se presta auxilio funerario, se apoya en los trámites de obtención de documentos de identidad, se ofrece atención psicosocial y se asumen gastos de transporte para retorno y reubicación.²⁷⁷

En vista de las múltiples estrategias de atención humanitaria de emergencia que establece el sistema es posible concluir que la mayoría de las medidas adoptadas se encuentran en esta fase de atención, que se roba el protagonismo frente a las otras instancias que integran el proceso.

c) Restablecimiento

La Red de Solidaridad Social ha entendido esta fase de atención en concordancia con la política de estabilización socioeconómica planteada en el Decreto 2569 de 2000, es decir,

la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el gobierno nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

Además, la RSS ha considerado que este proceso de restablecimiento se inicia desde la atención humanitaria, con el propósito de prever desde el

²⁷⁶ Estas condiciones de temporalidad se encuentran reguladas en el Decreto 2569 de 2000, arts. 20 y 21.

²⁷⁷ ACNUR, *La población desplazada por la violencia en Bogotá*, ob. cit., p. 44.

principio opciones que permitan a la población desplazada reconstruir su proyecto de vida.

La implementación de la estrategia de restablecimiento requiere la vinculación activa de múltiples entidades nacionales, regionales y locales, así como la movilización de recursos desde distintos sectores. La RSS, desde su función de coordinación, participa activamente en la gestión de los recursos requeridos y en el diseño de programas para la formulación y la ejecución de los programas de restablecimiento y estabilización socioeconómica.

Preocupante resulta, por ejemplo, el reciente anuncio del gobierno en cuanto a la titulación de tierras extintas que pertenecían a antiguos narcotraficantes, paramilitares o guerrilla. Esto por cuanto es bien conocida la política de despojo de tierras de los grupos armados al margen de la ley para poder ejercer su dominio sobre la localidad.²⁷⁸ Dentro de estas tierras existen muchas que pertenecen a los desplazados, los cuales nunca pudieron demostrar su titularidad por la urgencia con la que tuvieron que abandonar sus propiedades.²⁷⁹

La RSS se ha ocupado del tema tratando de buscar una solución adecuada por cuanto, si bien es cierto que muy pocos desplazados son propietarios, muchos de ellos detentaban títulos de arrendamiento o de posesión sobre las tierras fruto de su sustento. La Unidad Técnica Conjunta ha acelerado el registro de predios rurales abandonados por las personas desplazadas para poder verificar con posterioridad la titularidad de los bienes y así garantizar una adecuada protección.²⁸⁰ Sin embargo, muchos problemas de administración no han permitido llevar a cabo todas las acciones necesarias en materia de protección de la propiedad de los desplazados.²⁸¹

²⁷⁸ Generalmente se trata de tierras fértiles y bien ubicadas para el control estratégico de la guerra o la economía ilegal. Véase *El Tiempo*, Bogotá, 6 de mayo de 2002 y 17 de octubre de 1999.

²⁷⁹ Véase Alfredo Molano Bravo, "Desterrados: éxodo, patrimonio e identidad", Memorias de la V cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado, Museo Nacional, Bogotá, 2000.

²⁸⁰ Véase "Metodología para fortalecer el registro de predios rurales abandonados por la población desplazada a causa de la violencia", Bogotá, 2002. Disponible en: www.acnur.org.com

²⁸¹ Por ejemplo, ejecutar el Protocolo para la gestión de programas de restablecimiento de la población desplazada por violencia, de marzo de 2001, firmado entre RSS y ACNUR, en donde se comprometen a establecer mecanismos para la restitución de las tierras que el Incora previamente había conservado.

Los proyectos de ley²⁸² que proponían la congelación de transacciones de tierras en áreas del conflicto armado nunca prosperaron, pero sí han tenido receptividad en algunos decretos expedidos posteriormente por el gobierno nacional,²⁸⁵ los cuales tienden a establecer diferentes mecanismos para la protección de los bienes abandonados por los desplazados, entre los que se cuenta la metodología específica para registrar dichos predios.²⁸⁴

Respuestas estructurales en espera en la ciudad de Bogotá

A pesar del esfuerzo gubernamental por atender de la mejor forma posible a los desplazados en Bogotá, dos interesantes estudios institucionales dirigidos por ACNUR,²⁸⁵ y otros recientes estudios académicos realizados en la capital,²⁸⁶ han revelado que, si bien la institucionalidad se ha manifestado a través de varias estructuras gubernamentales, todavía faltan muchos recursos físicos y una mejor protección de sus derechos constitucionales.

De las muestras recolectadas se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- No todas las personas entrevistadas se encontraban inscritas en el Registro Único de población desplazada de la Red de Solidaridad Social.
- La atención que recibían por parte de las instituciones no era suficiente ni completamente efectiva.
- La gran mayoría desconoce cómo acceder a la justicia colombiana para que le garantice sus derechos. Una gran mayoría también manifiesta que nunca habían utilizado dichos instrumentos judiciales para garantizar sus derechos, tal vez el único mecanismo utilizado era la acción de tutela para la protección de los derechos de vivienda, educación y salud.

²⁸² Proyecto 059 de 2000, ponente Franklin García.

²⁸⁵ Decreto 2007 del 24 de septiembre de 2001.

²⁸⁴ Codhes, "Desplazamiento rural", en *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Boletín No. 3, Bogotá, mayo de 1999, p. 73.

²⁸⁵ Donny Meertens, "Encucrijadas urbanas: población desplazada en Bogotá y Soacha: una mirada diferenciada por género, edad y étnia", ACNUR, Bogotá, 2002, y ACNUR, *La población desplazada en Bogotá, una responsabilidad de todos*, ob. cit.

²⁸⁶ Véase Beatriz Londoño Toro, *Situación humanitaria crítica de la población desplazada interna en Colombia*, ob. cit., y Manuel Enrique Pérez Martínez, *Territorio y desplazamiento, el caso de Altos de Cazucá, municipio de Soacha*, ob. cit.

- Los mayores problemas sin resolver, a pesar de la ayuda institucional, son: el desempleo, la discriminación, la explotación laboral, el abuso sexual, la indigencia, y el maltrato verbal y físico.
- La mayoría de los entrevistados señalan una mala calidad en los servicios que las instituciones prestan a la población desplazada, un gran desconocimiento de sus derechos y de los mecanismos de protección, y poca ayuda para el ejercicio de mecanismos de protección de los mismos.
- Una gran mayoría manifiesta el poco seguimiento en las ayudas que reciben, una falta de comprensión social y de claridad sobre las políticas de ayuda, inconsistencia en las cifras, una relación puramente asistencial y una marcada falta de coordinación interinstitucional.
- Entre el 43 y el 55% de la población desplazada está constituida por mujeres.
- El 66% de la población es menor de edad.
- No se ha registrado completamente el número de personas provenientes de grupos afrocolombianos e indígenas.
- A pesar de que el Distrito cuenta con un plan de desarrollo específico que privilegia la protección de los más desvalidos, los programas de atención no son suficientes, la definición de protocolos no es clara y la formulación de metodologías de atención diferencial está bien establecida.
- No se ha podido establecer una adecuada política de prevención o Sistema de Alertas Tempranas (SAT).
- Falta más participación y compromiso de la academia, la prensa y la empresa privada.
- Falta más descentralización en el manejo de políticas estructurales y de recursos.
- Falta una mejor ayuda psicosocial para las personas más afectadas.
- Falta una mejor estructura para flexibilizar los gastos de emergencia.

Tal vez por lo anterior, del estudio de los casos analizados se concluye que frente a las limitaciones estructurales del gobierno y de las entidades públicas encargadas del asunto, es el juez colombiano, a través de la acción de tutela, el que más ha protegido los intereses de los desplazados.

El rol protagónico del juez constitucional frente al fenómeno del desplazamiento forzado

La Corte Constitucional ha reiterado en varias ocasiones,²⁸⁷ y ha exigido de parte del Estado, una mejor protección de las personas desplazadas,²⁸⁸ así como la solución definitiva a sus problemas,²⁸⁹ sobre todo en lo que tiene que ver con el respeto y la garantía del derecho a la vida y a la dignidad del desplazado, sin desconocer su íntegra relación con otros derechos constitucionales protegidos tales como la integridad personal,²⁹⁰ la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna,²⁹¹ la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otras.²⁹²

Pero, sin lugar a dudas, uno de los pronunciamientos más importantes de la Corte Constitucional lo constituye la sentencia T-025 de 2004,²⁹³ en la que la Corte reclama al Estado una adecuada estructura para enfrentar la grave situación de desconocimiento de los derechos constitucionales de la población desplazada en el país. Para ello le ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral de los Desplazados por la Violencia, que antes del 31 de marzo de 2004 adopte las decisiones encaminadas a asegurar la coherencia del programa de desplazados, así como a la consecución, en el lapso de un año, de los recursos destinados a lograr el goce efectivo de sus derechos.

De manera general les exige a los funcionarios administrativos que respondan, dentro de los 15 días siguientes a su presentación, a las peticiones legítimas de los desplazados, sin convencerlos de ejercer una acción de tutela. Por último, la Corte constató que los desplazados desconocen sus derechos básicos, y ordenó a la Red de Solidaridad Social informar a esta población, de manera clara, precisa e inmediata, sobre los mismos.

²⁸⁷ Corte Constitucional, sentencias T-098 de 2002 y T-740 de 2004.

²⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia T-227 de 1997.

²⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia T-1635 de 2000.

²⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001.

²⁹¹ Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000.

²⁹² Corte Constitucional, sentencia T-136 de 2000, y si no la puede garantizar al menos ofrecerle un albergue provisional, sentencia T-098 de 2002.

²⁹³ Corte Constitucional, sentencia T-025 del 6 de febrero de 2004, M. P. Manuel José Cepeda.

Dentro de las propuestas que se elaboran actualmente en el ámbito nacional, se encuentra el Plan Integral Único, exigido por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004,²⁹⁴ según el cual, el gobierno nacional tiene seis meses para ejecutar el Plan a que hace referencia la Ley. Los objetivos²⁹⁵ del Plan Nacional fueron determinados legalmente y reconsiderados en esta última decisión jurisprudencial. La elaboración de este plan de acción se le atribuyó al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente las medidas tendientes a superarla, dando prioridad a la ayuda humanitaria.²⁹⁶

La consolidación de este Plan Único, de acuerdo con la parte resolutive de la sentencia, permitirá precisar la situación actual de la población desplazada inscrita, fijar la dimensión presupuestal para cumplir con la política pública de proteger los derechos humanos de los desplazados, definir el porcentaje de participación

²⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, M. P. Manuel José Cepeda.

²⁹⁵ “Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación, y de las consecuencias Sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento. Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias”.

²⁹⁶ Obsérvese la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, numeral segundo.

de la apropiación de los recursos que corresponde a la nación, a los entes territoriales y a la cooperación internacional, indicar el mecanismo de consecución de los recursos y prever un plan de contingencia para la cooperación internacional.

El logro efectivo de esta medida permitirá abrir la puerta al marco de alianzas de cooperación internacional. En este sentido, como medida en espera, se encontró la presentación del plan de acción diseñado sobre desplazamiento forzado ante la Mesa de Donantes en Londres en diciembre de 2004.²⁹⁷ Atendiendo a la receptividad de este instrumento por parte de la comunidad internacional podrá aumentar el margen presupuestal de atención a la población desplazada tratando de dar cumplimiento a las exigencias de la Alta Corporación.

Unos meses después del pronunciamiento jurisprudencial la Procuraduría General de la Nación²⁹⁸ y la Defensoría del Pueblo,²⁹⁹ a quienes se les había señalado en los numerales vigésimo y vigésimo primero de la parte resolutive la labor de seguimiento del cumplimiento del fallo, emitieron un primer informe conjunto³⁰⁰ con las observaciones en relación con el acatamiento de las órdenes que, de conformidad con la sentencia, para ese momento ya debían estar cumplidas, y sobre el avance de las que se encuentran en realización progresiva.

Respondiendo a la exigencia anterior, realizaron unas recomendaciones que podrían analizarse de manera paralela a las exigencias del plan. En relación con la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada y las ONG, el informe aconsejó la promoción de la participación de las mujeres desplazadas en la adopción de medidas y la invitación a otras ONG interesadas que

²⁹⁷ Información suministrada por la doctora Carolina Turriago, asesora de la Red de Solidaridad Social, octubre 16 de 2004.

²⁹⁸ En consideración a las disposiciones constitucionales y legales que la fundamentan (arts. 118 y 277 num. 1, 2, 5 y 6 CP), el procurador general de la nación expidió la Resolución 298 del 23 de agosto de 2000, por medio de la cual creó el Grupo de Trabajo para asuntos de desplazamiento que funcionaría dentro de la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.

²⁹⁹ En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, la Defensoría del Pueblo, mediante Resolución 753 del 9 de octubre de 2001, había adicionado a las funciones de la Secretaría General, la creación de una unidad de atención a la población desplazada por la violencia.

³⁰⁰ Primer informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo sobre cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, Bogotá, junio de 2004. Véase infra.

trabajan en la defensa de las personas desplazadas. Otro tanto recomendó frente a la consideración de la fijación del esfuerzo presupuestal necesario para la política de atención, el porcentaje de participación de la nación, las entidades territoriales, la cooperación internacional y la previsión de un plan de contingencia, requiriendo al CNAIPD que les entregara de manera anticipada los documentos de trabajo y la totalidad de sus anexos, y las materias específicas sobre las cuales debe rendir informes.

Como consecuencia del auto de 9 de septiembre del presente año,⁵⁰¹ que requirió tanto a la Procuraduría como a la Defensoría a presentar un informe escrito sobre el progreso en la solución de las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004 y sobre informes recibidos en relación con el programa de acción y el cronograma señalados por dicha sentencia, los dos organismos presentaron un segundo informe,⁵⁰² centrado básicamente en reuniones que habían sostenido con la Red de Solidaridad Social y con las organizaciones de la población desplazada.

El despliegue de este análisis de cumplimiento arrojó conclusiones, solicitudes y recomendaciones, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: la responsabilidad de la atención pertenece a todas las entidades que conforman el CNAIPD y el Sinaipd, por lo que el programa debe realizarse de manera conjunta; para ello, el informe solicitó al CNAIPD que adelantara las labores de coordinación para integrar a las mismas, además, le recomendó adoptar de medidas necesarias para superar los niveles de subregistro, garantizar las actividades del proceso de caracterización de las necesidades de la población desplazada, adoptar medidas para fortalecer la disponibilidad de los recursos presupuestales necesarios para asegurar la prestación de ayuda humanitaria y de emergencia, entre otros.

Por su parte, la Contraloría General de la República⁵⁰⁵ también se pronunció al respecto, y el 2 de febrero de 2005 expidió el boletín titulado *¿Sólo buenas*

⁵⁰¹ Corte Constitucional, auto de 9 de septiembre de 2004, M. P. Manuel José Cepeda.

⁵⁰² Segundo informe conjunto de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo acerca del cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004, Bogotá, septiembre 15 de 2004. Véanse las conclusiones infra.

⁵⁰⁵ Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, "La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿sólo buenas intenciones?", Boletín del 2 de febrero de 2005.

intenciones?, en el que determinó problemas tales como falta de atención y de coordinación institucional, insuficiencia de recursos y problemas de información, entre otras deficiencias en la política de atención a los desplazados, quedándose en “sólo buenas intenciones”, ya que el Estado llega sólo al 30% de la población afectada, y sólo aporta el 39,22% del total de recursos que reciben los beneficiados.⁵⁰⁴

Según la entidad el resto de la ayuda, es decir, el 60%, proviene de cooperación internacional y, de acuerdo con las cifras entregadas por la Contraloría, las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (Sinaipd) sólo cubrieron el 42% de la atención integral entre los años 2000-2003. Además, el informe añadió que es evidente la diferenciación en el accionar de las políticas del Estado frente a las víctimas y a los victimarios, ya que la inversión en desmovilización y reinserción integral a los miembros de grupos ilegales supera en \$14,0 millones el aporte orientado a la atención integral de una familia desplazada.

Aunado a lo anterior, el estudio de la Contraloría revela la falta de coordinación institucional entre las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. Estas debilidades son: limitación de recursos para atender a la población objetivo, no existen indicadores de seguimiento y evaluación de los resultados y alcances de cada una de las entidades, hay dificultades en la evaluación del impacto real de las acciones, entre otras.

Como se desprende de este estudio, las políticas públicas en procesos de restablecimiento de la población desplazada parecen coger fuerza. Esto se evidencia en los loables esfuerzos realizados por la Corte Constitucional y las demás entidades con incidencia directa, quienes se encuentran en proceso de construcción de medidas permanentes que abran un panorama positivo de solución a la problemática. Sin embargo, sigue siendo necesaria la adopción de unas políticas claras de seguimiento y de veeduría que permitan darle continuidad a estos procesos y que garanticen la efectividad del pronunciamiento jurisprudencial.

Lo anterior resulta satisfactorio si se tiene en cuenta la crítica situación a la que están sometidas las víctimas del desplazamiento forzado y la espera a la que han tenido que someterse ellos como afectados y la ciudadanía en general

⁵⁰⁴ Boletín de prensa de la Contraloría General de la República en materia de desplazamiento forzado en Colombia, 2 de febrero de 2005.

por el impacto social que genera el fenómeno. Sin embargo, es preciso tener resultados concretos que hagan efectivas y materialicen las exigencias hechas por la Corte Constitucional.

La atención al desplazado como política pública en Bogotá D. C.

La labor de evaluar las respuestas del Estado en el tema del desplazamiento forzado ha sido una preocupación que se evidencia desde 1996 por parte de los organismos internacionales, y se refuerza en el mismo Estado a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997. Los informes han sido numerosos al igual que las instituciones de diferentes órdenes que se han encargado de emitirlos, es así como surge el enfrentamiento con diagnósticos y recomendaciones de organismos como las Naciones Unidas, Codhes, ACNUR y representantes del Ministerio Público como la Personería y la Defensoría del Pueblo,³⁰⁵ tal como se mencionó.

Las recomendaciones y las cifras que demuestran desmesurados aumentos en el fenómeno del desplazamiento son herramientas valiosas que sirven para el planteamiento de políticas públicas a todo nivel que hagan posible conjurar la dramática crisis que viven sus víctimas. La formulación de políticas públicas debe entenderse como un precioso mecanismo que permita la efectividad y la realización de los derechos humanos de quienes sufren el problema del desplazamiento en el país; por ello cabe hacer mención al Plan de Desarrollo Distrital formulado por la Alcaldía Mayor de Bogotá denominado “Bogotá sin indiferencia”, en el cual se plantea la temática de los derechos humanos como eje principal y transversal de todas las políticas internas de la ciudad de Bogotá para los próximos cuatro años.

Otro de los mecanismos que han surgido como respuesta a la crítica situación humanitaria de la población víctima del desplazamiento son los numerosos pronunciamientos jurisprudenciales que cumplen efectos correctivos respecto de la alta vulnerabilidad que se presenta cuando se padece esta situación. El alcance de las sentencias busca el restablecimiento de los derechos afectados o amenazados por vía judicial, y puede cobijar situaciones particulares y concre-

³⁰⁵ La Defensoría del Pueblo, a través de su oficina de coordinación de atención al desplazamiento forzado, realizó la investigación “Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos”, ob. cit.

tas o generales dependiendo del tipo de acción que se invoque. Sin el ánimo de restar importancia a este mecanismo jurídico para la protección de derechos, en el presente capítulo se ha hecho mayor énfasis en la importancia de los mecanismos de protección que por vía de la formulación de las políticas públicas puedan brindarse a las víctimas del desplazamiento en Colombia. Por lo general, la efectividad de los derechos humanos ha sido medida y catalogada de acuerdo con los pronunciamientos de las sentencias que les amparan sus derechos; sin embargo, un mecanismo preventivo o asistencial vía política pública facilita la atención y conjura las amenazas a los diferentes derechos de los desplazados cuando se está en espera de una decisión judicial.

El Acuerdo 119 de 2004 expedido por el Concejo de Bogotá es el instrumento jurídico por medio del cual se pone en marcha el denominado plan “Bogotá sin indiferencia”. En la referida norma se pretenden adoptar políticas que permitan el ejercicio efectivo de los DESC en la ciudad de Bogotá para todas las capas de la población capitalina. Los objetivos y las propuestas de este programa de gobierno se desarrollan sobre la base de los denominados “ejes”, los cuales se erigen sobre principios comunes que se contrastan con la participación ciudadana, la intervención del Estado y la integración internacional.

El eje de reconciliación se encamina al desarrollo de una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y de las colombianas.⁵⁰⁶

Uno de los programas que se han establecido para el adecuado desempeño de este eje es el de atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva

⁵⁰⁶ Concejo de Bogotá, Acuerdo 119 de 2004, art. 16, Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá sin indiferencia”.

de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. El referido programa pretende promover la atención integral y complementaria a la población desplazada, conservando un enfoque de derechos humanos y de garantías de cumplimiento respecto del derecho internacional humanitario.

La política, de acuerdo con su planteamiento, elabora una propuesta amplia para brindar asistencia a la población que ha sufrido el problema del desplazamiento; este aspecto debe ser mirado de manera armónica respecto a la totalidad de lo propuesto por el Acuerdo 119 de 2004, pues las escisiones del mismo son poco válidas si se tiene presente que los objetivos generales del plan se fundan sobre la antes mencionada base del goce de los derechos económicos, sociales y culturales de la colectividad. La población en condiciones de desplazamiento es un grupo catalogado como vulnerable, ya que con ocasión de las circunstancias que rodearon su desarraigo se encuentran en una situación de desprotección con respecto a los demás integrantes de la sociedad.

Como bien se ha mencionado por parte de los miembros de la comunidad y los representantes de la población desplazada, además de orientación y asistencia las personas en esta situación necesitan una oferta de oportunidades para desarrollarse de manera digna en el nuevo lugar al que tuvieron que migrar en busca de la protección de sus vidas. Este abanico de oportunidades no es más que el adecuado acceso al derecho a la educación, a la vivienda, a la salud, al trabajo, etc. Al plantearse el programa de atención a la población desplazada no se hace una estricta referencia de los derechos prestacionales que deben encuadrarse dentro de esta categoría; sin embargo, lo más adecuado es aplicar de manera amplia y extensiva las políticas que se aplican a la generalidad dentro del plan a través del eje social para hallar un sentido coherente con las necesidades de la población desplazada en el eje de reconciliación que contiene esta política específica.

Para la ejecución de la política el Distrito destinará 44 mil millones de pesos en cuatro años, como consecuencia de la prestación del plan de asistencia a la población desplazada.⁵⁰⁷ Este plan surgió como fruto del acercamiento de las autoridades distritales, las organizaciones sociales de atención a población

⁵⁰⁷ *El Tiempo*, 1° de octubre de 2004, pp. 1-10.

desplazada y las instituciones nacionales, estableciéndose a la luz de la política No. 3 del Plan de Desarrollo, que determina las prioridades del programa con el firme propósito de atender a la población desplazada en la ciudad capital. La participación ciudadana es un principio rector dentro del referido plan de desarrollo, aspecto que integra a la comunidad en la toma de decisiones y que compromete a la colectividad a la solidaridad en el cumplimiento de sus fines. Este concepto debe ser observado con especial cuidado, pues si bien la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan es un importante ejercicio de la democracia, no se podría llegar a suplir las funciones del Estado trasladando la carga del cumplimiento de las obligaciones a los asociados en pro del principio de corresponsabilidad que plantea el plan.

Como se desprende de lo anterior, es importante la actitud de la administración actual frente al fenómeno del desplazamiento forzado, constituyéndolo en un problema de primer orden que pretende ser solucionado desde una perspectiva integral de restablecimiento de derechos, y que deja de un lado el carácter restringido de los programas de respuesta asistencialista de necesidades básicas.⁵⁰⁸ Se queda de esta manera a la espera de una intención política que estructure una agenda de inclusión, de solidaridad, de tratamiento diferenciado de la otredad y la transversalidad de los derechos humanos adaptada al territorio Distrital. El Plan de Ordenamiento Territorial de la capital puede ser la clave para llevar a cabo dichas expectativas.

Conclusión

A pesar del vencimiento de los términos impuestos por la Corte Constitucional al gobierno, todavía no se han cumplido todas las disposiciones tendientes a corregir las deficiencias de la política pública de atención a la población desplazada en Colombia.⁵⁰⁹ En efecto, la Defensoría del Pueblo, a la demanda del

⁵⁰⁸ Alcaldía mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Programa “Bogotá sin indiferencia”, presentación del Plan Distrital de Atención a la Población Desplazada, Bogotá, 2004.

⁵⁰⁹ Así lo manifestó la Procuraduría en su informe 320 del 25 de septiembre de 2004 de vigilancia al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, que ordena al Estado adoptar las medidas y disposiciones necesarias para brindar una atención eficiente a la población desplazada.

mismo gobierno, pudo establecer que se han hecho grandes esfuerzos,⁵¹⁰ sobre todo en lo relacionado con el mejoramiento del Sistema Único de Registro de la población desplazada⁵¹¹ y en el mejor desempeño logrado por la Red de Solidaridad Social y el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada (CNAIPD), pero quedan grandes vacíos, como el no haber instalado aún la plataforma tecnológica correspondiente y la falta de adopción formal del “Programa de acción y el cronograma”.

Al parecer, todavía el CNAIPD no ha incorporado en el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada las medidas tendientes a corregir las falencias en la capacidad institucional expuestas en la sentencia T-025, particularmente las que tienen relación con debilidades estructurales de la política pública de atención a esta población, al funcionamiento y coordinación del Sinaipd, y a aquellas que específicamente se refieren a las distintas fases y programas especiales de atención.⁵¹² Parece que tampoco se han adoptado los recursos presupuestales de ayuda humanitaria inmediata y de emergencia, en concordancia con la magnitud del fenómeno del desplazamiento, de manera diferenciada según el enfoque poblacional que determina la normativa en la materia.

⁵¹⁰ Véase Resolución 5601 de 2004 por la cual se crea el Comité Jurídico del sistema nacional de atención integral a la población desplazada. Igualmente, carta del 16 de septiembre de 2004, dirigida a la Corte Constitucional por Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, director de la Red de Solidaridad, en donde se hace entrega de los cronogramas y de los programas que en la materia elaboraron todas las entidades del Sistema Nacional de Atención a Desplazados, de acuerdo con lo establecido en la sentencia T-025.

⁵¹¹ El gobierno reportó 75.733 desplazados en el primer semestre 2004. El problema del desplazamiento en términos absolutos sigue siendo grave, pero se evidencia una disminución de este flagelo. Al comparar el comportamiento del registro de población desplazada de los primeros semestres de los años 2002, 2003 y 2004, la tendencia a la baja se mantiene, siendo el año 2002 el más crítico con 230.446 colombianos registrados. La política de seguridad democrática ha permitido que de 128.850 desplazados registrados en el primer semestre de 2003, el registro pasara a 75.733 en el mismo periodo de 2004.

⁵¹² En particular, “la captura, organización, actualización, sistematización y entrega oportuna de la información sobre la población desplazada atendida en sus programas especiales, de manera que la Red de Solidaridad pueda suministrar la información completa y se pueda contar con instrumentos aptos para el seguimiento y la evaluación de la magnitud real del fenómeno del desplazamiento forzado y de los resultados de la política de atención y prevención de las causas del desplazamiento”.

Por ello se recomienda a dichas instituciones hacer un mayor esfuerzo para corregir estas falencias. Igualmente, se recomienda informar con precisión los términos de los convenios establecidos para brindar ayuda humanitaria, lo que permite evaluar mejor el aporte presupuestal del Estado y la contribución que ingresa por cooperación internacional, así como la adopción de medidas encaminadas a cubrir su aporte, en caso de vencimiento de los convenios o de sus programas humanitarios en el país. Se instó a los organismos comprometidos para que incluyan en el Plan de Acción y el Cronograma las medidas necesarias para la conformación y el funcionamiento del Observatorio del Desplazamiento, con la participación de académicos y expertos en la materia, como lo establece la Ley 387 de 1997. Por su parte, se recomienda al ministro del Interior y de Justicia que promueva efectivamente entre gobernadores y alcaldes la destinación de recursos para la atención de los desplazados, de manera que puedan superarse las fallas de la respuesta institucional.

Este último punto vale la pena resaltarlo, por cuanto es a partir de políticas locales, adecuadamente financiadas, que se podría lograr el cambio que todos esperamos en la política de atención a la población desplazada del país. El Distrito Capital, mayor receptor territorial del problema no puede, él solo, hacerle frente a una tragedia de tal magnitud. Por ello, sigue a la espera de poder contar con estos recursos y con un mejoramiento en la estructura, tanto nacional como local, para poder enfrentar la mayor “catástrofe humanitaria” que haya conocido el país en los últimos dos siglos de existencia republicana.

Capítulo 5

Estudio de campo: presentación de los resultados del trabajo de campo realizado en Bogotá

Introducción

Este capítulo resume el trabajo de campo realizado con población desplazada e instituciones de atención a la misma en la ciudad de Bogotá (Colombia).

Bogotá es la primera ciudad receptora de población desplazada del país, con una situación especial y diferencial frente a la respuesta estatal y no gubernamental a dicha población. Esta especial circunstancia fue la que motivó a los autores a presentar a la Agencia Española de Cooperación Internacional una propuesta en relación con el estudio de caso que responde a dos objetivos específicos:

- Evaluar desde la realidad de la población desplazada y desde la percepción de las instituciones de atención a dicha población, la eficacia de la respuesta del Estado colombiano frente a su problemática.
- Examinar con representantes de organizaciones de atención a dicha población, y con personas desplazadas residentes en Bogotá, las alternativas y prioridades, con énfasis en la garantía de los derechos de las mujeres y los menores.

Para lograr el propósito común de esta investigación se acudió a procesos de exploración documental que se complementaron con el trabajo de campo a través de instrumentos que permitieran validar las hipótesis que deben tenerse presentes para examinar los logros obtenidos en esta etapa. Con esta investigación se intentan demostrar las hipótesis a través de la percepción directa de los funcionarios y trabajadores de las instituciones de atención a población desplazada, y del conocimiento de los desplazados y sus organizaciones. Las hipótesis del trabajo son:

- No puede existir una verdadera atención integral a la población desplazada del Distrito mientras los funcionarios carezcan de conciencia sobre los derechos humanos que les corresponde proteger, y mientras existan tantas carencias y limitaciones en la acción institucional.

- La insuficiencia de recursos y la falta de claridad sobre las competencias en materia de atención a la población desplazada impiden una acción eficaz del Estado en la materia.
- En la ciudad de Bogotá se puede encontrar, hasta el año 2004, una tendencia institucional hacia la invisibilización del problema de la población desplazada, evidenciada en la carencia de estadísticas específicas por localidades, en la tendencia a la centralización de servicios y en la ausencia de políticas, normas, recursos y competencias locales claras para abordarlo. Con el plan de desarrollo de la actual administración, denominado “Bogotá sin indiferencia”, se observa un cambio formal de actitud y compromisos frente a la población desplazada, y el surgimiento de una política pública en materia de desplazamiento con recursos para lograr sus metas. Frente a esto se esperan mejores tiempos, condiciones y responsabilidades claras para la atención a esta población.
- Las alternativas y propuestas están directamente relacionadas con la garantía de los derechos humanos, en especial los derechos a la salud, la educación, la vivienda y el trabajo.

Los resultados de esta investigación buscan fortalecer a los Comités Locales de Derechos Humanos, al Comité Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada, y a las instituciones y organizaciones que trabajan estos temas.

Resultados del trabajo con un Grupo Focal. Conversatorio con representantes de la población desplazada de Bogotá

El 2 de septiembre de 2004 se desarrolló, en la Universidad del Rosario, un conversatorio con algunos integrantes de las organizaciones de atención y apoyo a la población desplazada pertenecientes a las localidades de la ciudad de Bogotá, al cual asistieron profesores investigadores de la Universidad de Córdoba, España, y de la Universidad del Rosario.³¹⁵

³¹⁵ Los asistentes al referido conversatorio fueron: Myriam Riaño, José Alberto Jaramillo, Elena Romero, Gilberto Parra, Álvaro Quintero, Cecilia Rivera de Rivera, Yaneth Castillo, Juan Patricio Rolon, Armando Castaño, Juan Manuel Bejarano, Geminiano Pérez, Álvaro Huertas,

La metodología del conversatorio tuvo como punto de partida la presentación de los asistentes al mismo, y la explicación del objeto de la reunión encaminado a conocer las percepciones de los afectados por el desplazamiento frente a la respuesta institucional.

Parte I. El diagnóstico

Los asistentes consideraron que aunque el diagnóstico y las cifras oficiales del desplazamiento reflejaban una disminución en el mismo, la realidad es otra y tal vez debería indagarse más por las verdaderas causas del fenómeno del subregistro.

Se debe reconocer que con respecto a la atención de la población en situación de desplazamiento se han hecho avances; sin embargo, los recursos llegan en forma inoportuna y todavía existen muchas carencias en relación con la atención humanitaria. La situación se agudiza cuando los migrantes son miembros de comunidades indígenas o afrocolombianas, con problemas muy agudos de pérdida de identidad, lengua, dificultades para la supervivencia y alto riesgo de caer en la mendicidad como única alternativa que les ofrece la ciudad.

La Personería Distrital se hizo presente en la reunión y planteó el interés que para la entidad reviste el tema de desplazamiento, razón por la cual ejecutan con el cuidado y la diligencia exigida por las normas la recepción de las declaraciones. Los representantes de la misma entidad manifiestan la dificultad que han tenido con la Red de Solidaridad Social (RSS), pues no es posible verificar en todos los casos si la información relacionada con la recepción de las declaraciones queda sistematizada y certificada por parte de la RSS. Esta irregularidad genera a su vez numerosos problemas pues impide la afiliación al Sisben y, de este modo, el acceso al servicio de salud.

En materia de educación la Personería manifiesta que hay avances significativos en cuanto a obtención de cupos, gracias a su intervención directa. Se destaca el compromiso de esta entidad en la orientación y apoyo a las personas desplazadas y en la defensa de sus derechos en la ciudad.

María Cristina Cristancho, Ezequiel Chacón, Constanza Nieto, Martha de Pinillos, Manuel José García y Luis Antonio González.

Los representantes de la comunidad que acudieron al conversatorio manifestaron gran preocupación acerca de la posibilidad de ejecución de las propuestas planteadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá en el plan de desarrollo distrital. Consideran ajustadas a la realidad las políticas y los planes incluidos en los ejes, sin embargo, esperan que las mismas no sean solamente declaraciones de buenas intenciones por falta de disponibilidad presupuestal, lo cual implicaría continuar en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran hasta el momento.

Frente a la problemática sufrida por las madres cabeza de hogar –tema tratado durante el desarrollo de la reunión–, se manifestó que en algunos casos de extrema necesidad, éstas se ven inducidas a acudir a la mendicidad y a la prostitución. Según los y las participantes, otro de los inconvenientes sufridos por las familias que se encuentran en situación de desplazamiento es el estigma que, por su condición, deben soportar en las localidades donde habitan, y a su vez el rechazo que en muchos casos existe; este tema se ejemplificó con la localidad de Santa Fe, donde muchos de los desplazados que llegan son rechazados en los hostales o albergues y también en los establecimientos educativos.

Por su parte, quienes participaron consideran que el proceso de adaptación a la ciudad es muy complejo, pues aparte de la desorientación que sufren al llegar a ella, el desarraigo no sólo se padece en razón al territorio sino también a sus costumbres, nivel y calidad de vida.

Parte II. Las alternativas

Durante la conversación la Personería instó a los líderes comunitarios a realizar seguimiento para un efectivo cumplimiento de los proyectos productivos de las madres cabeza de hogar y de los desplazados en general.

Los desplazados manifestaron a los asistentes al conversatorio que la respuesta esperada por parte del Estado y de las ONG no era una actitud asistencialista sino, por el contrario, la oferta de oportunidades de empleo, el apoyo para la creación de empresas asociativas y nuevas alternativas laborales, pues una vez existan y estén creadas estas oportunidades se hace factible la garantía del derecho al trabajo y, por tanto, la consecución de ingresos, lo que disminuiría los problemas sociales, avanzando así en la satisfacción de los demás derechos.

Como propuestas y recomendaciones de la mesa se presentaron las siguientes:

- La prioridad en la respuesta del Estado y de las ONG que apoyan a población desplazada tiene que ver con garantizar la atención en salud, vivienda, educación y empleo.
- Se consideró de enorme importancia la necesidad de incluir el componente de género en los proyectos, las políticas y las acciones del Estado y las organizaciones. En este sentido, se resaltó la importancia de realizar un inventario de apoyos y ofertas a mujeres cabeza de familia.
- Es urgente establecer en la ciudad de Bogotá una alerta especial frente al grave problema de los asentamientos de población desplazada en zonas de alto riesgo.
- Se sugiere examinar la posibilidad de la expropiación por vía administrativa con el fin de urbanizar terrenos en el Distrito y construir vivienda de interés social, para ubicar a las familias en situación de desplazamiento.
- Debe realizarse un seguimiento al Plan de Desarrollo de Bogotá y a los planes de acción de los Comités Locales de Derechos Humanos, para examinar la sostenibilidad de sus proyectos.
- Se propone el desarrollo de campañas de difusión de los derechos de la población desplazada, incluyendo la participación de las ONG y las instituciones educativas.
- Para facilitar y fortalecer la labor de registro de población desplazada en las ciudades receptoras, se propuso ubicar las oficinas de registro en los sitios de ingreso a las ciudades.
- Se propone unir esfuerzos entre las instituciones y las organizaciones sociales para realizar labores conjuntas.
- Para consolidar la generación de empleos e ingresos, se recomienda emprender programas de capacitación que posibiliten mejores opciones laborales, con el acompañamiento del SENA, Finagro y empresas asociativas.
- En la lucha contra la discriminación, se planteó una acción específica tendiente a disminuir la deserción escolar. A su vez, como acciones afirmativas, se sugirió desarrollar trabajos de integración entre población desplazada y receptora.

- Dentro del programa “Bogotá sin hambre”, se propuso el diseño de estrategias tendientes a brindar la seguridad alimentaria de la población desplazada y orientar proyectos productivos que incluyan los saberes de los desplazados en temas agrícolas.
- Se concluyó que debe hacerse énfasis en los temas de verdad, justicia y reparación, y en la incidencia del desplazamiento en los problemas de la tenencia de la tierra.

Encuestas a instituciones y a población desplazada³¹⁴

A continuación se presenta un resumen de los resultados de un trabajo de campo desarrollado por el Grupo de Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, entre los meses de enero y julio de 2003 en la ciudad de Bogotá. Se buscó examinar las percepciones de las instituciones y la población desplazada sobre la respuesta institucional a dicho problema en la ciudad de Bogotá.³¹⁵

En este trabajo se pretendió examinar el conocimiento que la población desplazada tiene acerca de sus derechos y de los mecanismos de protección; también, los derechos más vulnerados y las alternativas para mejorar su garantía y eficacia.

Parte I. La respuesta institucional medida por los funcionarios públicos y trabajadores de las ONG de atención a población desplazada

La muestra recolectada estuvo conformada por 141 personas, y estaba representada por servidores públicos (40,4%), miembros de comités locales y

³¹⁴ En Bogotá se han realizado diversos estudios estadísticos que pretenden medir el impacto del desplazamiento forzado en la ciudad, entre ellos: Manuel Enrique Pérez Martínez, *Territorio y desplazamiento, el caso de Altos de Cazucá, municipio de Soacha*, ob. cit. Además Codhes, “Desplazamiento rural”, en *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, ob. cit., p. 73. Por último, vale la pena referenciar: Defensoría del Pueblo, “Evaluación de la Política Pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de Derechos Humanos”, ob. cit.

³¹⁵ Estos resultados fueron posibles gracias a la participación de los estudiantes de la Universidad del Rosario como parte de un proyecto institucional, con la asesoría de la doctora Floralba Ruiz, estadística de la Universidad Nacional.

otras organizaciones cívicas (45,6%), integrantes de ONG (8,1%) y por otras personas (5,9%) que atienden a población desplazada en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Engativá y Santa Fe, en la ciudad de Bogotá. Estas personas aceptaron de manera voluntaria participar en el estudio.

La muestra tiene carácter intencional y voluntario, por lo que los resultados obtenidos no pueden ser extrapolados a otras poblaciones. Sin embargo, pueden constituir indicios de una tendencia sobre el tema de interés.

Los principales resultados obtenidos fueron:

En relación con el conocimiento de los derechos de la población desplazada: se observa que aunque el 55% de los encuestados afirma conocer los derechos de los desplazados internos, un porcentaje muy alto de las personas entrevistadas (44,9%), cuya labor es la atención a esta población en instituciones u ONG, manifiesta que *no* conoce o conoce parcialmente tales derechos (véanse los resultados de la pregunta 1: desagregado por servidor público, miembros comité/comunidad y otro, y ONG).

Referidos al conocimiento de los mecanismos de protección de los derechos de la población desplazada: frente a esta pregunta se observa que hay un alto porcentaje de respuestas de los funcionarios y trabajadores de ONG en temas de desplazamiento que señalan conocer sólo parcialmente estos mecanismos o afirman desconocerlos; sumadas ambas categorías da 51,5%. El 43% afirma conocer estos instrumentos de protección de los derechos de la población desplazada

Sobre la efectividad de la atención que prestan las instituciones y organizaciones a la población desplazada: el 44,1% considera que la atención a los desplazados en las localidades es parcial, y un 24,3% de los encuestados pertenecientes a instituciones considera que no es efectiva, así como un 25,7% de miembros de las organizaciones sociales. Lo cierto es que hay un grupo significativo que tiene serios cuestionamientos frente a la labor de las instituciones (véanse los resultados de las preguntas 3 y 4 en el anexo).

Aspectos que deben mejorarse en las organizaciones e instituciones: hay acuerdo sobre las prioridades; los principales aspectos que se deben mejorar se dan en la capacitación (18,0%), en los recursos financieros (18,5%), en la coordinación interinstitucional (17,0%) y en los recursos humanos (16,0%).

Trabajo interinstitucional para garantizar los derechos de los desplazados: la realidad del trabajo conjunto es poco frecuente (33,1%) y algunos señalan que nunca (30,1%) o casi nunca (22,1%) se da. Ésta es una enorme deficiencia para un sistema que pretende ser integral

Mecanismos de seguimiento a casos de desplazamiento: es evidente que una de las labores directamente relacionada con la atención a la población desplazada es la del seguimiento para conocer: ¿qué sucede con las familias? ¿Son atendidas o no? ¿Logran conseguir un empleo? ¿Logran el cupo en la escuela para sus hijos?

De las respuestas obtenidas sobre la existencia de mecanismos de seguimiento los resultados muestran que, en un alto porcentaje (48,5%), *no* hay seguimiento de los casos; igualmente, es grande el desconocimiento de instrumentos de seguimiento en quienes contestan que no saben o en quienes no responden (20,6%). Sólo en el 30,1% de los casos los encuestados manifiestan que existen los mecanismos de seguimiento en sus instituciones y organizaciones (véanse los resultados de la pregunta 12).

Derechos más vulnerados a la población desplazada: derecho al trabajo (13,4%), derecho a la vivienda (13,1%), derecho a la educación (12,6%) y derecho a la salud (12,4%). Esta pregunta no es conveniente desagregarla, como las anteriores, pues los porcentajes no superan el 13%.

Se concluye que existe un alto nivel de desconocimiento de los derechos de la población desplazada y sus formas jurídicas de protección entre quienes orientan y atienden directamente a dicha población en Colombia. Igualmente, su percepción en relación con la eficacia de las instituciones de protección a dicha población es deficiente y existen graves autocuestionamientos a la efectividad de su labor.

En relación con las alternativas para mejorar la atención institucional a la población desplazada, los entrevistados coinciden en que las más importantes son la capacitación, el incremento de los recursos, un mayor seguimiento y continuidad en el proceso de atención a la población desplazada y el fortalecimiento del trabajo interinstitucional para garantizar, primero que todo, cuatro derechos: derecho al trabajo, derecho a la vivienda, derecho a la educación y derecho a la salud.

La respuesta institucional medida por la población desplazada

La muestra recolectada estuvo conformada por 850 personas desplazadas ubicadas en las localidades de Ciudad Bolívar (34%), Kennedy (20%), Santa Fe (13,2%), Engativá (18%) y Suba (14%) en la ciudad de Bogotá (Colombia). De las personas entrevistadas el 71,5% se encontraban inscritas en el Registro Único de población desplazada de la Red de Solidaridad Social. Estas personas aceptaron de manera voluntaria participar en el estudio y la muestra tiene un carácter intencional y voluntario, por lo anterior, los resultados obtenidos no pueden ser generalizados. Sin embargo, pueden constituir indicios de una tendencia sobre el tema motivo de análisis.

Tipo de atención a la población desplazada: se les preguntó a las personas desplazadas si la atención que prestan las instituciones estatales es efectiva, y las respuestas fueron: no, 59,6%; parcialmente, 25,9%; sólo el 8% señaló que sí era efectiva. Se concluye que la percepción de la población desplazada estudiada sobre la atención que recibe de las instituciones es deficiente.

Conocimiento de los mecanismos de protección de los derechos de la población desplazada: en una situación como la descrita, el conocimiento que se tenga de los mecanismos de protección de sus derechos se convierte en un elemento de supervivencia. Al respecto, sólo el 5,1% de la población entrevistada afirma conocer bien dichos mecanismos, y un 26,8% los conoce parcialmente. La gran mayoría (66,1%) desconoce cómo acceder a la justicia colombiana para que le garanticen sus derechos.

Esta situación preocupa enormemente a los investigadores, pues podría afirmarse que dicho desconocimiento se convierte en un factor que agudiza sus condiciones de vulnerabilidad entendiendo por tales las “barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella.”⁵¹⁶

Utilización de las acciones judiciales de protección de derechos: el acceso a la justicia es un factor que empieza a ser estudiado dentro de las matrices de

⁵¹⁶ Luis Eduardo Pérez, ob. cit., p. 21.

vulnerabilidad y pobreza que investigan los economistas. En el trabajo de la profesora Consuelo Corredor se afirma que: “la imposibilidad de acceder a la justicia impide el ejercicio de sus derechos, situándolos en una indefensión, convirtiéndose en víctimas e incluso incurriendo en actividades delictivas.”⁵¹⁷

Una de las observaciones sobre el funcionamiento del sistema colombiano de atención a la población desplazada es que no se trata de un sistema directo y ágil, sino que se exige la utilización de acciones judiciales para lograr la garantía de los derechos. Ésta es una clara violación de todos los derechos de esta población, y se ha convertido en un esquema perverso y excluyente. Se preguntó a los entrevistados si habían usado algún mecanismo de protección judicial de sus derechos. El 90,6% respondió que nunca habían utilizado dichos instrumentos judiciales, y sólo el 9,4% señaló que sí.

Llama la atención que en ese pequeño grupo la acción de tutela es el mecanismo más conocido, y ha sido utilizado por un 8,7% de los entrevistados; es medianamente conocido por un 31,1% de las personas. Las demás acciones (populares, de grupo, de cumplimiento, etc.) son prácticamente desconocidas por la población desplazada.

En el ejercicio de la acción de tutela los derechos más invocados han sido el derecho a la vivienda, con decisiones favorables en un 28% de los casos; el derecho al trabajo, con decisiones favorables en un 25% de los casos; el derecho a la educación, con decisiones favorables en un 45,8% de los casos; el derecho a la salud, con decisiones favorables en un 50% de los casos, y el derecho a la igualdad, con decisiones favorables en un 42,9% de los casos.

Situación de derechos humanos: las situaciones más frecuentes en la vivencia cotidiana de derechos de esta población desplazada en la ciudad de Bogotá, según la investigación, son: el desempleo (90,1% de los casos), discriminación (81,9%), explotación laboral (68,9%), niños trabajadores (60,6%), indigencia (60,8%), maltrato físico (48,8%) y psicológico (54%), y abuso sexual (28,6%). La realidad es que todos han sufrido en mayor o menor medida alguna o varias de las situaciones descritas.

⁵¹⁷ Consuelo Corredor, *Pobreza y desigualdad*, Cinep, Bogotá, 1999, p. 63. Citado en Luis Eduardo Pérez, ob. cit., p. 27.

La población desplazada reúne la triple condición de pobreza,³¹⁸ vulnerabilidad³¹⁹ y exclusión,³²⁰ y ello se evidencia en la vulneración de sus derechos en igual medida; lo preocupante es que se trata de seres humanos que requieren de una garantía integral y completa de sus derechos, sin discriminación alguna.

En relación con la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación, la población en condición de desplazamiento en la ciudad, según las percepciones de los entrevistados, es discriminada en mayor medida al solicitar empleo (80,1%), al buscar vivienda (71,1%), al solicitar servicios de salud (61,9%) y al buscar cupos escolares para sus hijos (55,1%).

En conclusión se observa que las percepciones de los funcionarios y trabajadores de ONG coinciden con las percepciones de los desplazados en aspectos significativos como baja calidad de la atención a la población desplazada, desconocimiento de sus derechos y mecanismos de protección, y baja utilización de dichos mecanismos.

Diagnóstico de los Comités Locales

La aparición de los Comités Locales de Derechos Humanos es una importante muestra de participación de los ciudadanos en la búsqueda de solución a las principales problemáticas que aquejan a la ciudad de Bogotá. La crisis humanitaria que genera el desplazamiento no es sólo de los desplazados, afecta a todos los colombianos, y es allí, en lo local, donde se pueden encontrar respuestas nuevas, creativas y diferentes para la garantía de los derechos.

³¹⁸ “La pobreza no se limita única y exclusivamente al ámbito de los bienes, a la carencia de bienes (faceta de bienestar en términos de Sen), sino que también se consideran aspectos relacionados con el acceso a garantías para ejercer libremente, y de manera efectiva, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, además del reconocimiento de la capacidad de los seres humanos para establecer valores (faceta de agencia)”. Luis Eduardo Pérez, ob. cit., p. 18

³¹⁹ “...el concepto de vulnerabilidad pone el énfasis en el sujeto; en los sujetos vulnerables, llamados en ocasiones sujetos frágiles. Dentro de la vulnerabilidad adquiere suma importancia la fragilidad personal como factor generador de pobreza (...) cada organización social crea sus propios sujetos frágiles en razón de aquello que declara importante.” Romero, Pérez y García, 1992, p. 91, en Luis Eduardo Pérez, ob. cit., p. 22.

³²⁰ “la negación a la igualdad de acceso a las oportunidades que imponen unos grupos de la sociedad sobre otros, donde tales grupos pueden ser definidos con base en factores como creencias religiosas, (...) origen étnico, raza, nacionalidad, estatus socioeconómico y legal”. Szekely y Berhmannn, citado por Nina, 2001, p. 163, en Luis Eduardo Pérez, ob. cit., p. 28.

Los Comités Locales son organizaciones caracterizadas por la coordinación de esfuerzos entre entidades del Estado, organizaciones y líderes locales.

El Acuerdo 4 de 1995, expedido por el Concejo de Bogotá, es la norma rectora de la labor que deben cumplir los Comités Locales de Derechos Humanos; en ella se establecen las funciones y se determina la estructura del Comité Distrital, sin embargo sus disposiciones se hacen extensivas a los comités locales, que cumplen la misma función descrita para el ente distrital pero en cada una de las 20 localidades de la capital de la república.

Entre las funciones de dichos comités la norma distrital señala la elaboración de diagnósticos en materia de derechos humanos, cuya finalidad será evidenciar la situación de estos derechos en las diferentes localidades de la capital de la república. Otra función importante tiene que ver con la realización de campañas de educación en derechos humanos, la orientación y atención a la vulneración de los mismos, la visita a lugares donde puedan existir graves violaciones de derechos humanos, y la participación en la construcción de políticas y normas locales en la materia.

La conformación de redes de apoyo es otra de sus prioridades, y es un elemento que permite acentuar la protección de los derechos humanos y también su difusión. Por medio de ellas se pueden lograr alianzas con las diferentes entidades que trabajen por los derechos humanos con el fin de lograr las finalidades antes descritas.

La Universidad del Rosario ha jugado un papel relevante relacionado con el cumplimiento de la referida norma distrital, pues diseñó una propuesta metodológica de acompañamiento de estos organismos para la elaboración de diagnósticos y planes de trabajo encaminados a reflejar la situación y las soluciones en materia de derechos humanos a lo largo y ancho de la ciudad de Bogotá.

El proyecto inicial de implementación de la metodología abarcó seis localidades: Santa Fe, Usme, Kennedy, Engativá, Suba y Ciudad Bolívar. Dicho proyecto piloto se extendió luego a todas las localidades.

La propuesta elaborada por la Universidad del Rosario para efectos de la labor de acompañamiento a los 20 Comités Locales de la ciudad tuvo en cuenta los procesos de capacitación e implementación de diagnósticos, planes y acciones. Estas etapas se encuentran interrelacionadas de modo que mediante la ejecución

de cada una de ellas se logren determinadas finalidades orientadas a la capacitación en materia de derechos humanos y la implementación de planes tendientes a mejorar la situación humanitaria de quienes padecen el desplazamiento.

Los frutos de este trabajo han sido presentados en un diagnóstico que se entregó a la Alcaldía Distrital y a la Personería, y se pueden resumir en la obtención de cifras y la descripción de problemáticas en las localidades, complementado con una capacitación general en materia de derechos humanos, mecanismos de protección y la elaboración de planes de acción de ejecución trienal, es decir, planes que deberán llevarse a cabo durante la vigencia de los Comités.

Los mencionados comités tienen dentro de sus funciones la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en las localidades. Esta gestión fundamentada en la participación de los miembros de la comunidad hace que la labor de educación y defensa de estos derechos sea más cercana a los integrantes de la misma comunidad, y que se vaya creando una cultura sobre la materia en el Distrito.

El trabajo de los Comités intentó en un primer momento la detección de las principales problemáticas que se padecen en las localidades, motivo por el cual el tema del desplazamiento fue casi un común denominador; así mismo, se identificaron los factores principales y determinantes de dicha problemática desde la percepción de quienes los integran.

A continuación se presenta un cuadro que muestra elementos interesantes del diagnóstico elaborado por los 20 Comités Locales de Derechos Humanos de la ciudad de Bogotá en un ejercicio realizado durante el mes de julio de 2004 con el apoyo de la Personería Distrital.

Diagnósticos sobre desplazamiento: causas y población afectada

Comités Locales de Derechos Humanos		
Relación de causas del fenómeno del desplazamiento en el Distrito		
Localidad	Causas	Grupo de población afectada
Tunjuelito	Conflicto armado Ausencia estatal	Toda la población
Ciudad Bolívar	Conflicto armado Desconfianza en los programas estatales Temor en la comunidad	Toda la población
Bosa	Discriminación social	Toda la población. En particular niños y género
Chapinero	Conflicto interno armado Ausencia de políticas estatales Desempleo en las zonas de origen Búsqueda de oportunidades laborales en la capital Falta de inversión agrícola e industrial Pérdida de identidades culturales y religiosas	Toda la población. En particular niños y género
Engativá	Conflicto interno armado Falta de presencia real y efectiva del Estado Explotación de intereses particulares y latifundistas	Todos los grupos poblacionales
Puente Aranda	Ausencia de políticas estatales Violencia Inseguridad Falta de atención adecuada a la población desplazada	Toda la población
Rafael Uribe Uribe	Conflicto armado Falta de un estímulo para quedarse en el campo Falta de preparación del gobierno local para dar solución al problema	Toda la población
San Cristóbal	Conflicto armado	Toda la población, especialmente niños y género
Santa Fe	Conflicto armado Violencia Falsas expectativas de los desplazados en cuanto a Bogotá Injusticia social y falta de oportunidades Ausencia del Estado Falta de políticas de seguridad social Ubicación geográfica de la localidad	Todos los grupos poblacionales

Comités Locales de Derechos Humanos		
Relación de causas del fenómeno del desplazamiento en el Distrito		
Suba	Conflicto armado interno Desempleo en las zonas de origen Búsqueda de oportunidades laborales en la capital Falta de inversión agrícola Pérdida de identidades culturales y religiosas	Toda la población, especialmente niños y género
Teusaquillo	Falta de voluntad política Desconocimiento por parte de la población desplazada de sus derechos y de la forma de asociarse para reclamarlos Indiferencia de la comunidad en general frente a la problemática Falta de censo y caracterización de los desplazados de la localidad Desconfianza en los programas estatales	Todos los grupos poblacionales
Usme	Violencia, conflicto armado en sus diversas manifestaciones Indiferencia de las instituciones encargadas de atender a la población desplazada	Toda la población, especialmente niños y géneros.

Fuente: Comités Locales de Derechos Humanos, 2004.

En el cuadro anterior se observan como causas comunes:

- Conflicto armado interno.
- Indiferencia y falta de voluntad de las instituciones estatales.
- Desconocimiento de los derechos por parte de la población desplazada.

En los diagnósticos se evidencia cómo la situación del desplazamiento interno forzado y la especial condición de localidades receptoras de esta población afecta a todos. Dicha población considera que los más afectados son los niños y las mujeres

Comités Locales de Derechos Humanos
Relación de Propuestas en los Planes de Acción

Comités Locales de Derechos Humanos	Relación de propuestas en el proceso de planeación participativa	
Localidad	Plan de acción	Objetivo general del plan
Tunjuelito	"Por una vida digna".	Realizar un plan integral de atención psicológica a la población desplazada.
Ciudad Bolívar	"Censo de la población desplazada en Ciudad Bolívar".	Censar a la población desplazada en la localidad de Ciudad Bolívar.
Bosa	"Proyecto de vida".	Capacitar en liderazgo y formas de asociación a la población desplazada.
Chapinero	"Humanización en la atención a la población vulnerable".	Mejorar la coordinación interinstitucional para potenciar las acciones de cada institución y ofrecer una atención integral y humanizada.
Engativá	"Caminantes en acción".	Facilitar el acceso a servicios básicos a través de la información oportuna a la población en situación de desplazamiento.
Kennedy	"Unidos para alcanzar una vida digna".	Brindar a la población desplazada un apoyo efectivo mediante cadenas productivas en su proceso de reubicación o en su establecimiento en la localidad. Además, informar a la población desplazada sobre sus derechos y las instituciones que deben apoyarlos.
Puente Aranda	"Caminantes en acción".	Disminuir los índices de desplazamiento, promoviendo el diálogo y la concertación.
Rafael Uribe Uribe	"Por la dignidad del desplazado".	Atender y orientar a la población desplazada en proceso de garantizarle sus derechos.
San Cristóbal	"Mitigación de la población desplazada en la localidad de San Cristóbal"	Mitigar el desplazamiento de la población desplazada en la localidad de San Cristóbal.
Santa Fe	"Abre tu corazón al desplazado".	Evitar la vulneración de derechos humanos a personas desplazadas de la localidad de Santa Fe.
Suba	"Regreso con dignidad".	Retorno del desplazado a su lugar de origen con plenas garantías en lo social, económico y la seguridad.
Teusaquillo	"Dónde están, quiénes son los desplazados de Teusaquillo".	Identificar a la población flotante desplazada que hace parte de la localidad de Teusaquillo.
Usme	"Usme, un nido de esperanza".	Identificar estrategias que logren una atención integral y efectiva de la población desplazada de la localidad de Usme.

Fuente: Comités Locales de Derechos Humanos, 2004.

Entrevistas

Dentro de la metodología aplicada para la realización del análisis y el papel de las instituciones en cuanto al tratamiento de la población desplazada, se aplicaron algunas entrevistas a organismos de diferente naturaleza jurídica, los cuales de uno u otro modo prestan atención humanitaria a las víctimas del desplazamiento.

Se encontraron así algunos puntos de contacto respecto de las posturas frente al tema del desplazamiento por parte de las diferentes organizaciones, que se pueden resumir de la siguiente manera:

Cada una de las instituciones examinadas definió su propio rol en la organización del sistema para la asistencia de la población desplazada; conscientes de estas funciones, se describieron las competencias y las gestiones desarrolladas por las mismas, a fin de evidenciar el papel de asistencia frente a la crítica situación. Fue así como se hizo evidente la falta de claridad y de coordinación de las diferentes funciones en el sistema, pues de un lado la autodefinición de las mismas reflejó vacíos y una cierta tendencia a la delegación de competencias tácitas como por ejemplo el redireccionamiento de la población desplazada por parte de las autoridades hacia las organizaciones no gubernamentales en busca de asistencia humanitaria.

De otra parte, las instituciones del Estado manifestaron un clima de preocupación y exigencia inmediata frente al cumplimiento de sus funciones, debido a la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, pues aparte de la implementación de términos perentorios para el cumplimiento de las obligaciones, éstas se definieron de una manera muy precisa y las instituciones encargadas no sienten que el tiempo les favorezca para atenderlas, frente a las numerosas dificultades que presenta la población en situación de desplazamiento.

A pesar de que parezca obvio para todas las entidades entrevistadas, el concepto de desplazado se circunscribe al definido en la Ley 387 de 1997, dejando de lado nuevas modalidades padecidas por quienes se encuentran en medio de un conflicto armado, como quienes son forzados a permanecer en aquellos lugares en los que se presentan los enfrentamientos, sin poder ejercer su legítimo derecho a la locomoción, consagrado constitucionalmente, y que tendría otro objeto, que el de preservar la vida.

En relación con el tema del restablecimiento, se encontró cierta afinidad de conceptos en la urgente necesidad de implementar proyectos productivos que permitan el progreso y el desarrollo de quienes se vieron forzados a abandonar sus lugares de origen en busca de su seguridad y para preservar su vida.

El registro recibió algunas críticas relacionadas con su celeridad y eficacia, pues si bien es unánime la postura respecto de su idoneidad para el recaudo de la información, se afirmó como aspecto negativo la metodología empleada para la obtención de los datos y los excesivos formalismos que supone, dificultando de este modo la recepción de declaraciones y, por consiguiente, la prestación de la asistencia a la población desarraigada.

Conclusiones

El estudio de caso fundamentado en el trabajo de campo realizado permite formular una serie de conclusiones respecto de la percepción que se tiene de la situación del desplazamiento en la ciudad de Bogotá, y respecto de la gestión de las organizaciones sociales que se ocupan de trabajar por la reducción de los impactos de la problemática como son los Comités Locales de Derechos Humanos.

Conclusiones en relación con los diagnósticos de los comités locales

- Es importante resaltar que de los 20 Comités Locales de la ciudad de Bogotá, 14 de ellos manifestaron que la situación de los desplazados constituía una de las principales problemáticas de vulneración de derechos humanos. Este reconocimiento empieza a mostrar que dicha población ya no es tan invisible y que se pueden construir alternativas desde lo local.
- Los planes y las propuestas elaborados por los Comités Locales se orientaron fundamentalmente a la protección de las víctimas del desplazamiento. La prevención se ve como una exigencia para el Estado. En las prioridades se observa el tema de la educación y capacitación de sus líderes y organizaciones, con propuestas como la formación en liderazgo y acciones de participación tendientes a consolidar asociaciones y agrupaciones de personas que puedan defender sus derechos.
- Con lo anterior se infiere que la respuesta social frente al fenómeno se orienta a conjurar la crítica situación padecida por quienes han sido desarraigados.

dos, y evidencia a su vez la inadecuada e inoportuna respuesta institucional, trasladándose así la atención hacia las diferentes organizaciones sociales, las cuales han entrado a suplir funciones que son de competencia del Sinaipd. Es así como la situación refleja la tendencia a la implementación de un proceso de democratización participativa de la administración pública, en la que el ciudadano adquiere un rol activo en la implementación de políticas públicas en derechos humanos.

- En desarrollo de lo anterior, los planes de los comités fueron elaborados sobre la base de la atención urgente humanitaria a la población desplazada con el fin de mitigar las vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales involucrados.
- Un aspecto importante de reparación para la comunidad es la atención psicosocial que se orienta a la reconstrucción del tejido social, y a facilitar el acceso a los servicios básicos a través de información, potenciando la acción integral y oportuna.
- Frente al tema de verdad, justicia y reparación, aunque se menciona en las discusiones, no se encuentran por parte de estos organismos alternativas claras de trabajo y se carece de herramientas para abordar algo tan clave como la reparación.
- Se evidenció la necesidad común de realizar un censo para establecer con mayor exactitud a la población afectada y, de igual modo, las acciones encaminadas a mejorar la referida situación.
- Con respecto a la estrategia de restablecimiento, los planes de las localidades de Suba y Kennedy abordaron el tema del retorno dentro del marco de las garantías, y el tema de la reubicación estructurada en propuestas productivas.
- En relación con las estrategias de atención a la población desplazada se destaca que en el trabajo de campo el mayor énfasis se realizó en la atención humanitaria de emergencia y en propuestas frente a la fase de restablecimiento o integración. Sigue siendo olvidado el tema de la prevención.
- En relación con los diagnósticos y planes de acción de los Comités Locales de Derechos Humanos, el grupo de investigación recomienda que para fortalecer la política pública se establezca un proceso continuo de conocimiento, integración de acciones, financiación, seguimiento y acompañamiento.

Conclusiones del conversatorio con el grupo focal

- Se concluye que para la población desplazada son derechos de atención prioritaria la salud, la vivienda, la educación y el empleo. Igualmente, se estiman muy importantes las campañas educativas que permitan a esta población conocer ampliamente sus derechos y los mecanismos de protección, y promover acciones específicas que los reafirmen, en especial en el campo de la educación.
- En la construcción de políticas y acciones frente a la población se precisa incluir el componente de género y diseñar sistemas de seguimiento.
- Debe hacerse énfasis en los temas de verdad, justicia y reparación, y en la incidencia del desplazamiento en los problemas de la tenencia de la tierra.

Conclusiones en relación con las encuestas

- Existe un alto nivel de desconocimiento de los derechos de la población desplazada y sus formas jurídicas de protección entre quienes orientan y atienden directamente a dicha población en Colombia.
- Existe una percepción generalizada acerca de la ineficacia en la acción de las instituciones estatales de protección de la población desplazada.
- En relación con las alternativas se señalan como las más importantes: la capacitación, el incremento de los recursos, un mayor seguimiento y continuidad en el proceso de atención a la población desplazada y el fortalecimiento del trabajo interinstitucional para garantizar con énfasis cuatro derechos: derecho al trabajo, derecho a la vivienda, derecho a la educación y derecho a la salud.
- Las encuestas realizadas muestran la grave situación de vulneración de derechos a la población desplazada en Bogotá, cuyo tratamiento institucional se ha diferenciado en las dos últimas administraciones locales con avances significativos en el diseño y la formulación de la política, mas no en la respuesta efectiva a las necesidades identificadas.
- Se observan, igualmente, esfuerzos significativos en la respuesta por parte de algunas instituciones destacándose la Personería Distrital y la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada.

Capítulo 6

Conclusiones

Conclusiones generales del proyecto

- El enfoque de los derechos humanos en la política pública, con una mirada de integralidad de los derechos, es uno de los retos del Estado colombiano al momento de dar respuesta a las problemáticas derivadas del desplazamiento. La inclusión de los derechos humanos como eje transversal de la política pública establece obligaciones para las instituciones, que les impiden la regresividad en la garantía de los mismos.
- En el diseño de la política y en la toma de decisiones que involucren a la población desplazada es muy importante contar con su voz y participación, sin desconocer la necesidad de involucrar a la población receptora y a las organizaciones e instituciones de atención a los desplazados.
- Frente al concepto de desplazado, y más concretamente frente al momento de finalización de esta condición, no existe una conceptualización que permita establecer ciertos límites, pues debido a la carencia y a la constante vulneración de los derechos de estas personas, las mismas terminan confundiéndose con lo que se conoce como pobres históricos.
- En el análisis de dicha condición se deben examinar no sólo las causas que dan origen al desplazamiento, sino las alternativas de solución que en los lugares receptores se presentan sumando los intereses y las expectativas de los migrantes con la capacidad de las poblaciones receptoras para asumir uno de los más dolorosos dramas derivados del conflicto. Es prioritario el enfoque hacia las soluciones coordinadas entre población desplazada y población receptora.
- En todos los escenarios se resalta la necesidad de tener cifras sobre la realidad del desplazamiento en la ciudad de Bogotá y en el país. Se hace una recomendación muy especial al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para la consolidación de las cifras sobre desplazamiento forzado en el nuevo censo nacional. Es necesario resaltar la importancia del censo en el orden nacional y local para el diseño de las políticas públicas

- En los informes oficiales el tema de las cifras frente al fenómeno del desplazamiento ha presentado una disminución que deja ciertos interrogantes. Para algunas organizaciones el aparente descenso puede obedecer a que debido a la dinámica del conflicto se ha intensificado la figura del confinamiento, en la cual la población ve aún más vulnerados sus derechos y no tiene apoyo de la Red de Solidaridad Social. Otra interpretación del fenómeno señala que la disminución de las cifras puede obedecer a un subregistro de la población desplazada originado en el temor a represalias de los grupos en conflicto.

Conclusiones específicas

Conclusiones sobre los derechos de la población desplazada

- Para las personas desplazadas internas en Colombia, y para las organizaciones de derechos humanos, la sentencia T-025 de 2004 se ha considerado como “oxígeno en el trabajo por los desplazados”. El fallo de la Corte genera grandes expectativas respecto al cumplimiento de las obligaciones en esta materia por parte de las autoridades competentes, se esperan resultados concretos y que las declaraciones no se limiten a buenas intenciones y respuestas formales.
- Es urgente que el gobierno asuma con responsabilidad la tarea exigida por la Corte Constitucional de redefinir el gasto público social para atender los derechos de la población desplazada.
- En relación con la denominada “Carta mínima de derechos de la población desplazada”, se considera que en ella faltan varios derechos y se teme por las implicaciones que en las medidas gubernamentales pueda tener esta minimización en materia de derechos de una población tan vulnerable. No deben olvidarse el marco general y obligatorio del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las normas del derecho internacional que protegen especialmente a poblaciones indígenas y tribales, entre otras.
- La preocupación central del grupo de investigación es por la efectividad de los derechos en un panorama caracterizado por la escasez de recursos, la indefinición de competencias y la falta de coordinación interinstitucional. Se

evidencian algunos esfuerzos locales en el diseño de políticas que atiendan a los distintos “momentos” en que pueda hallarse este sector de la población, pero todavía no se encuentran políticas preventivas del fenómeno. Igualmente, se requiere de un mayor compromiso de la sociedad civil con la población desplazada.

- Otra preocupación que se expresa en el trabajo tiene que ver con la necesidad de fortalecer canales de participación eficaz de las organizaciones y personas desplazadas.
- Se evidencia la necesidad de que el Estado atienda la situación de especial vulnerabilidad que presentan determinados colectivos de la población desplazada, entre ellos las mujeres y los menores, en especial si provienen de grupos étnicos donde el desplazamiento tiene un impacto devastador para la vida y la cultura.
- Es urgente el diseño de mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación de las políticas, así como la asignación de recursos para su ejecución.

Conclusiones sobre derechos de los menores y de las mujeres desplazadas

- Los menores son víctimas múltiples del conflicto y lo enfrentan en una situación de especial vulnerabilidad. En ellos se combinan todos los flagelos de la confrontación: la pérdida de vidas, la pérdida de bienes, el desarraigo de sus tierras, la pobreza, el hambre.
- El Estado colombiano tiene enormes compromisos que van desde la prevención del conflicto a través de políticas sociales y de seguridad, hasta la inserción social y económica de las familias en situación de desplazamiento, pasando por la adopción de medidas inmediatas para la protección de derechos que no admiten espera, como son la educación, la salud y la alimentación.
- La protección de los derechos mínimos de los menores en situación de desplazamiento dista mucho de ser una realidad. Se requiere de políticas públicas, recursos y acciones enfocadas a dar apoyo integral a las familias y personas desplazadas, pues hasta ahora las medidas han sido coyunturales e insuficientes.

- Las mujeres, a pesar de ser quienes llevan la responsabilidad de la familia, son las últimas en ser atendidas y son víctimas directas de la violencia pública y privada, provocada por unas políticas que no reconocen su labor. La educación puede ser un instrumento muy eficaz para hacer evolucionar el concepto que de ella se tiene, y así ampliar la legislación de protección de la mujer y valorar su función en la sociedad.

En lo referente a la mujer en situación de desplazamiento la situación es aún más grave. La cantidad de mujeres desplazadas, junto con las múltiples responsabilidades que les competen y la carencia de espacios de participación social real hacen que deban afrontar sin “armas” espacios hostiles y abusos por su condición de género. Frente a este panorama se evidenció que la legislación y la institucionalidad deben ser más progresistas, que los recursos asignados para la atención de la mujer desplazada son insuficientes, que la violencia intrafamiliar y sexual en medio del conflicto son flagelos no abordados con efectividad, y que los espacios de participación de la mujer desplazada son mínimos a pesar de haber logrado ciertos avances

Conclusiones sobre estructura estatal de respuesta al desplazamiento interno forzado en Colombia

En la sentencia T-25 de 2004 quedaron expuestas con claridad las fallencias en la estructura administrativa y política de respuesta a la población desplazada. Hasta la fecha se encuentran planificando los cambios pero no se tienen respuestas claras.

Un tema preocupante tiene que ver con los recursos presupuestales de ayuda humanitaria inmediata y de emergencia. Se anuncia un incremento en los rubros pero éste se considera insuficiente.

El grupo de investigación considera que es a partir de políticas locales, adecuadamente financiadas, que se podría lograr el cambio esperado en la política de atención a la población desplazada del país. El Distrito Capital, mayor receptor territorial del problema, no puede asumir de forma solitaria la tarea. Se precisa que en todas las administraciones departamentales y municipales exista la voluntad necesaria para asumir el tema.

Conclusiones del estudio de caso

El estudio de caso realizado en Bogotá permite formular una serie de conclusiones respecto de la percepción que se tiene de la situación del desplazamiento en la mayor ciudad receptora de población desplazada del país y respecto de la gestión de las organizaciones estatales y sociales que se ocupan de trabajar por la reducción de los impactos de la problemática como son los Comités Locales de Derechos Humanos.

Conclusiones en relación con los diagnósticos de los comités locales

- Es importante resaltar que de los 20 Comités Locales de la ciudad de Bogotá, 14 de ellos manifestaron que la situación de los desplazados constituía una de las principales problemáticas de vulneración de derechos humanos. Este reconocimiento empieza a mostrar que dicha población ya no es tan invisible y que se pueden construir alternativas desde lo local.
- Los planes y las propuestas elaborados por los Comités Locales se orientan fundamentalmente a la protección de las víctimas del desplazamiento. La prevención se ve como una exigencia para el Estado. En las prioridades se observa el tema de la educación y capacitación de sus líderes y organizaciones, con propuestas como la formación en liderazgo y acciones de participación tendientes a consolidar asociaciones y agrupaciones de personas que puedan defender sus derechos.
- Con lo anterior se infiere que la respuesta social frente al fenómeno busca enfrentar la crítica situación padecida por quienes han sido desarraigados, y evidencia a su vez la inadecuada e inoportuna respuesta institucional, trasladándose así la atención hacia las diferentes organizaciones sociales, las cuales han entrado a suplir funciones que son de competencia del Sinaipd. Es así como la situación refleja la tendencia a la implementación de un proceso de democratización participativa de la administración pública, en el que el ciudadano adquiere un rol activo en la implementación de políticas públicas en derechos humanos.
- En desarrollo de lo anterior, los planes elaborados por los comités tomaron como base la atención humanitaria urgente a la población desplazada con el

fin de mitigar la vulneración de los diferentes derechos económicos, sociales y culturales involucrados.

- Un aspecto importante de reparación para la comunidad es la atención psicosocial que se orienta a la reconstrucción del tejido social, y a facilitar el acceso a los servicios básicos a través de información, potenciando la acción integral y oportuna.
- Frente al tema de verdad, justicia y reparación, aunque se menciona en las discusiones, no se encuentran por parte de estos organismos alternativas claras de trabajo, y se carece de herramientas para abordar tan clave como la reparación.
- Se evidenció la necesidad común de realizar un censo para establecer con mayor exactitud a la población afectada y, de igual modo, las acciones encaminadas a mejorar la referida situación.
- Con respecto a la estrategia de restablecimiento, los planes de las localidades de Suba y Kennedy abordaron el tema del retorno dentro del marco de las garantías y el tema de la reubicación estructurada en propuestas productivas.
- En relación con las estrategias de atención a la población desplazada se destaca que en el trabajo de campo el mayor énfasis se realizó en la atención humanitaria de emergencia y en propuestas frente a la fase de restablecimiento o integración. El tema de la prevención sigue siendo olvidado.
- En relación con los diagnósticos y planes de acción de los Comités Locales de Derechos Humanos, el grupo de investigación recomienda que para fortalecer la política pública se establezca un proceso continuo de conocimiento, integración de acciones, financiación, seguimiento y acompañamiento.

Conclusiones del conversatorio con el grupo focal

- Se concluye que para la población desplazada son derechos de atención prioritaria la salud, la vivienda, la educación y el empleo. Igualmente, se estiman importantes las campañas educativas que permitan a esta población conocer ampliamente sus derechos y los mecanismos de protección, y promover acciones específicas que los reafirmen, en especial en el campo de la educación.

- En la construcción de políticas y acciones frente a la población se precisa incluir el componente de género y el diseño de sistemas de seguimiento.
- Debe hacerse énfasis en los temas de verdad, justicia y reparación, y en la incidencia del desplazamiento en los problemas de la tenencia de la tierra.

Conclusiones en relación con las encuestas

- Existe un alto nivel de desconocimiento de los derechos de la población desplazada y sus formas jurídicas de protección entre quienes orientan y atienden directamente a dicha población en Colombia.
- Hay una percepción generalizada acerca de la ineficacia en la acción de las instituciones estatales de protección de la población desplazada.
- En relación con las alternativas se señalan como las más importantes la capacitación, el incremento de los recursos, un mayor seguimiento y continuidad en el proceso de atención a la población desplazada y el fortalecimiento del trabajo interinstitucional para garantizar con énfasis cuatro derechos: derecho al trabajo, derecho a la vivienda, derecho a la educación y derecho a la salud.
- Las encuestas realizadas muestran la grave situación de vulneración de derechos de la población desplazada en Bogotá, cuyo tratamiento institucional se ha diferenciado en las dos últimas administraciones locales con avances significativos en el diseño y la formulación de la política, mas no en la respuesta efectiva a las necesidades identificadas.

Se observan, igualmente, esfuerzos importantes en la respuesta por parte de algunas instituciones, destacándose la Personería Distrital y la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada.

Capítulo 7

Recomendaciones en torno a una agenda de investigación en desplazamiento y derechos humanos

Luego de hacer un reconocimiento global de la problemática de desplazamiento forzado, el grupo de investigación detectó aspectos asociados al tema que requieren de la continuidad de procesos investigativos que realicen aportes concretos al Estado colombiano en los siguientes temas:

- El trabajo realizado coincide con lo afirmado por las ONG y los organismos internacionales presentes en Colombia al señalar que es el momento para diseñar sistemas de medición adecuados y confiables del fenómeno, y un sistema de indicadores que permita evaluar la progresividad y eficacia de la política pública con contenido de derechos humanos para la población desplazada.
- En el marco del conflicto colombiano hacen falta estudios sobre los nuevos fenómenos sociales derivados del conflicto armado tales como el confinamiento y la resistencia.
- En el derecho internacional se necesitan respuestas concretas y exigencias a los Estados frente al tema de desplazamiento interno y transfronterizo, y sobre el alcance práctico de la categoría de refugiado.
El paso de las fronteras en busca de seguridad y mejores condiciones de vida es un fenómeno cada vez más creciente. Las cifras de migrantes que luego de ser desplazados internos buscan el estatus de refugiados, se incrementan especialmente en Venezuela y Ecuador.
- Es necesario redefinir las categorías conceptuales de las víctimas de la violencia en Colombia y sus implicaciones prácticas en el diseño de las políticas y de la respuesta estatal. Dicha redefinición permitiría la construcción de alternativas específicas y diferenciadas frente a cada grupo vulnerable.
- Se hace evidente la exigencia de estudios más profundos que permitan reconstruir una memoria colectiva del conflicto materializando los conceptos de verdad, justicia y reparación.

- Igualmente, es necesario precisar los nuevos alcances que en términos éticos, sociales, jurídicos y económicos puede tener el concepto de reparación, evitando la asimilación simplista de reparación civil.
- Uno de los temas urgentes en materia de restablecimiento tiene que ver con la tenencia de la tierra, la situación de los territorios colectivos, la titulación y la garantía del retorno o de nuevas alternativas de protección de bienes de la población desplazada.
- En el estudio de la problemática del desplazamiento es urgente la interrelación de los componentes de género, etnia y minorías diferenciadas a fin de diseñar respuestas más eficaces frente a estas poblaciones.
- En el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, deben estudiarse con especial cuidado las implicaciones que tiene la teoría de los mínimos en materia de DESC.
- El tratamiento de los jóvenes desplazados en las ciudades receptoras se reconoce como un área especial de investigación por fortalecer, por el alto riesgo que existe de vulneración de sus derechos.
- En el caso específico de la ciudad de Bogotá se considera importante contar con un trabajo de seguimiento a la política pública, en especial al plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia”, que incluye a la población desplazada. Es papel de la academia el acompañamiento y la evaluación objetiva de dicho plan y, de manera especial, el apoyo a las organizaciones de población desplazada en la veeduría de los recursos que se destinan para garantizar sus derechos. Las cifras más recientes: 100.000 desplazados y 32.000 millones de pesos para atender sus necesidades, generan múltiples inquietudes sobre los procesos de asignación de esos recursos y la eficacia de los resultados de la política.

Anexo 1

Normatividad

Normas generales

- Ley 368 de 1997 estableció los objetivos y las funciones de la Red de Solidaridad Social. Igualmente, plasmó los derroteros orgánicos de la institución, creando la Junta Directiva y una Gerencia General como órganos de dirección y administración. Lo anterior fue posteriormente reglamentado de manera parcial por el Decreto 1225 del 6 de mayo de 1997, el cual estructuró orgánicamente la entidad, añadiendo a los dos órganos enunciados una estructura funcional y una planta de personal para apoyar el desarrollo de los planes y programas para el cumplimiento de dichos objetivos y funciones.
- Decreto 2713 del 30 de diciembre de 1999 expedido como resultado de un proceso de reestructuración administrativa, basado en las facultades otorgadas por el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. En él se modificó la estructura de la Red de Solidaridad Social y se determinaron, con una mayor precisión, los objetivos y las funciones de sus dependencias.
- Decreto 489 de marzo 11 de 1999, referente al Programa de Atención a la Población Desplazada, por el cual se asigna a la Red de Solidaridad Social las actuaciones y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.
- Ley 387 de 18 de julio de 1997 “por la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en el país”. Además de definir el concepto de desplazado y de afirmar que el Gobierno nacional es quien tiene que reglamentar lo que se entiende por tal condición, se estableció la responsabilidad del Estado frente a la población desplazada y se dispuso la creación y constitución del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Sinaipd). Según la ley, dicho sistema debe ser la instancia por medio de la cual se debe consolidar la atención integral a la población que está en riesgo de ser desplazada o a la que ha tenido que desplazarse.

Normas para Bogotá

- Ley 9 de 1989, sobre reforma urbana.
- Ley 388 de 1997, sobre planes de ordenamiento territorial. Dentro de sus objetivos se encuentran: armonizar y actualizar la ley orgánica del Plan de Desarrollo de áreas metropolitanas y el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio y el uso equitativo y racional del suelo entre otras disposiciones y objetivos.
- Decretos 932 de 2002 y 619 de 2000, por medio de los cuales se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá D.C. Revisado por el Decreto 469 de 2003 y compilado por el Decreto 190 del 22 de junio de 2004.
- Acuerdo 119 de 2004, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2004-2008, “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.
- Decreto 2231 de 1989, por medio del cual se establece que en la asignación de cupos educativos debe darse prioridad a familias víctimas de la violencia.
- Acuerdo 2 de 1998, mediante el cual se dictan normas para la atención integral de los desplazados por la violencia y se crea el Consejo Distrital de Atención Integral a dicha población.
- Resolución 001591 de 1995 que adopta modelos de reclamación para el reconocimiento y pago a las instituciones prestadoras de salud (IPS) por concepto de gastos médicos, quirúrgicos y hospitalarios prestados a las víctimas de eventos catastróficos a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).
- Resolución 001601 de 1995, mediante la cual el Estado se compromete, a través del Fosyga, a amparar a las personas naturales víctimas de eventos catastróficos en los gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios; la incapacidad permanente, la muerte de la víctima y los gastos funerarios. En Acuerdo 59 el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de población por causa de la violencia.
- Circular 025 de 1997. Establece la obligatoriedad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, de brindar atención integral en salud a las víctimas de eventos catastróficos.

- Acuerdo 244 de 2003. Precisa la forma y las condiciones de operación del régimen subsidiado del sistema general de seguridad. El Decreto 2131 de 2003 identifica la población en condiciones de desplazamiento a través del Sistema Único de Registro (SUR). El Decreto 2284 de 2003 señala que la atención de urgencias debe ser prestada, independientemente de la capacidad de pago, en forma obligatoria por parte de las instituciones públicas o privadas.
- Decreto 048 de 1990. El Ministerio de Educación otorga los beneficios prescritos a favor de los familiares víctimas de la violencia política, a los menores de edad víctimas directas de la misma.
- Circular 020 de 1999, expedida por la Secretaría de Educación del Distrito y la Alcaldía Mayor de Bogotá, estipuló la exención del pago de servicios del primer año lectivo para los niños desplazados.
- Decreto 2231 de 1999. Las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales deben llevar a cabo la designación de cupos escolares dando prioridad a las solicitudes de la población desplazada.
- Decreto 2562 de 2001. Consagra como labores de las Secretarías de Educación la gestión y obtención, en un término no superior a seis meses, de los documentos y requisitos para la matrícula, en los casos en que la persona no esté en capacidad de suministrarlos; estimula la creación de cooperativas y promoción de líderes que presten el servicio educativo a la población desplazada por la violencia.
- Decreto 2569 de 2000, condicionó las obligaciones de las instituciones públicas a la disponibilidad presupuestal, supeditando el imperativo humanitario a las decisiones del Ministerio de Hacienda. Esta regulación contravenía las orientaciones fijadas en la sentencia SU-1150 de 2000, de la Corte Constitucional, que determinó que el gasto para la atención a la población desplazada debía ser prioritario, incluso sobre el gasto público social.
- Acuerdo 006, del 19 de marzo de 1997, por el cual se fijan políticas para la atención de población desplazada por la violencia. Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Decreto 173, del 26 de enero de 1998, por el cual se adopta el plan nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia. Ministerio del Interior.

- Decreto 501, del 13 de marzo de 1998, por el cual se establece la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 290, del 17 febrero de 1999, por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y la expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.
- Documento Conpes 3057, del 10 de noviembre de 1999, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado.
- Decreto 2569, del 12 de diciembre de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2620, del 18 de diciembre de 2000, del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3ª de 1991 en relación con el subsidio familiar de vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990 en cuanto a su asignación por parte de las cajas de compensación familiar, y la Ley 546 de 1999 en relación con la vivienda de interés social.
- Documento Conpes 3115, del 25 de mayo de 2001, Distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del Conpes 3057, Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado. En septiembre de 2000 la Corte Constitucional emitió la sentencia SU-1150 de 2000 que disponía que el presidente de la república debe hacer uso de sus atribuciones para determinar las responsabilidades de cada entidad en esta materia y evitar la descoordinación del Sinaipd antes de haber transcurrido seis meses de la notificación. Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento, que consta de cinco páginas, propone un mecanismo de distribución presupuestal sectorial, garantizando que no se genere duplicidad en la asignación de beneficios a través del acceso simultáneo a diferentes programas. Con base en el Conpes 3057 se solicita a la RSS y a las demás instituciones del sistema que coordinan las acciones que garanticen la efectividad de las directrices consignadas en el documento. Según el Documento, la RSS se encarga de la Red Nacional de Información de Población Desplazada; el Departamento Administrativo de la Presidencia y el Fondo de Inversión para la Paz (DAPRE-FIP), y el

Departamento Nacional de Planeación definirán la temporalidad para el acceso de esta población y los mecanismos para la definición de los beneficiarios, para lo cual la RSS suministrará la base de información del Sistema Único de Registro de Desplazados.

- Decreto 951, del 24 de mayo de 2001, del Ministerio de Desarrollo Económico, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.
- Acuerdo 13 de 2001, por el cual se dictan disposiciones sobre el otorgamiento y la administración del subsidio familiar de viviendas aplicables a hogares desplazados por la violencia.
- Circular 17, del 21 de junio de 2001, del procurador general de la nación para funcionarios del Ministerio Público. El asunto es la unificación de criterios en relación con el contenido del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y el artículo 6 del Decreto 2569 de 2000.
- Decreto 2007, del 24 de septiembre de 2001, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar, y se adoptan medidas tendientes a prevenir su situación.
- Directiva presidencial 06, de octubre de 2001, del presidente de la república para ministros del despacho, alto comisionado para la paz, director del programa presidencial de derechos humanos, Consejeros presidenciales, director de la Red de Solidaridad Social, directores de departamentos administrativos, directores de entidades descentralizadas del orden nacional, gobernadores, alcaldes, comandante general de las Fuerzas Militares, comandante del Ejército nacional, comandante de la Armada Nacional de Colombia, comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, director general de la Policía, director de Inravisión, director de la Radio Difusora Nacional de Colombia, servidores públicos en general. El asunto es dar instrucciones para fortalecer la atención integral a la población desplazada por la violencia.

- Directiva presidencial 07, de octubre de 2001, del presidente de la república. El asunto es solicitar el respaldo, la interlocución y la colaboración del Estado con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades humanitarias en el marco del desplazamiento forzado.
- Decreto 2562, del 27 de noviembre de 2001, del Ministerio de Educación Nacional, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones. Pretende generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en la atención social en educación. Sin embargo, según el art. 2, “para acceder al servicio público educativo en los términos del presente decreto, la persona desplazada por la violencia que aspire a un cupo educativo deberá estar incluida en el registro único de población desplazada conforme a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y el título III del Decreto 2569 de 2000”; se prima, por tanto, la obligatoriedad del Registro frente al derecho a la educación.

Normativa internacional general

- Principios Rectores de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Los citados Principios se desarrollaron porque así lo solicitaron la Comisión y la Asamblea General: “enuncian pautas para las personas internamente desplazadas, basadas en las normas internacionales existentes y consistentes con el derecho humanitario, el derecho de los derechos humanos y, por analogía, el derecho de los refugiados. Los Principios Rectores constan de: principios generales (1-4); protección de las personas ante el desplazamiento involuntario (5-9); protección durante el desplazamiento (10-23); asistencia humanitaria (24-27); retorno, reasentamiento y reintegración (28-30).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre de 1948, Convenio IV de Ginebra, del 12 de agosto de 1949.

- Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. Protocolo I de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra. Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969.

Normativa internacional sobre mujeres y menores

- Conferencia mundial del año internacional de la mujer, México, 1975. La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año de 1975 como “Año Internacional de la Mujer”, y fue la primera conferencia internacional dedicada a la mujer.
- Conferencia mundial del decenio de las naciones unidas para la mujer: igualdad, desarrollo y paz, Copenhague, 1980. Tuvo por objeto evaluar los avances de la primera mitad del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), proclamado en México.
- Conferencia mundial para el examen y la evaluación de los logros del decenio de las Naciones Unidas para la mujer: igualdad, desarrollo y paz, Nairobi, 1985. Se adoptaron las Estrategias de Nairobi, a las que hoy día se sigue acudiendo.
- Cuarta conferencia mundial sobre la mujer: acción para la igualdad, el desarrollo y la paz, Pekín, 1995. Se aprobó la Declaración de Pekín para promover la mejora de las condiciones de la mujer.
- Vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI” (Pekín+5), Nueva York, 2000. Se evaluaron los logros alcanzados en la Conferencia de Pekín.
- Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en los estados de emergencia o de conflicto armado. Proclamada por la Asamblea General en su Resolución 3318 (XXIX), del 14 de diciembre de 1974.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979. La CEDAW representa un gran paso hacia la meta de la igualdad de derechos para la mujer. Consta de 30 artículos donde se promulgan, en forma jurídicamente obligatoria, los

principios y las medidas, aceptados universalmente, para conseguir que la mujer goce de los mismos derechos que el varón en todas partes.

- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará). Aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 1994.
- Protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - CEDAW. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución A/54/4, del 6 de octubre de 1999. Permite ejercer el derecho de petición respecto de la aplicación de la Convención a personas o grupos de personas, o en nombre de éstos, sujetos a la jurisdicción del Estado Parte, que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención por ese Estado Parte.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993. Reconoce la necesidad de una definición clara y completa de la violencia contra la mujer y el compromiso por parte de los Estados de asumir sus responsabilidades.
- La eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/45, Documento E/CN.4/RES/2000/45, 20 de abril de 2000.
- La violencia contra las trabajadoras migratorias. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/54, Documento E/CN.4/RES/2000/54, 25 de abril de 2000.
- La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada. Resolución de la Comisión de Derechos humanos 2001/34, Documento E/CN.4/RES/2001/34, 20 de abril de 2001.
- La Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño.
- Declaración Universal de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1959.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño “Relativo a la participación de los niños en conflictos armados”.

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing) de 1985.
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD) de 1990.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad de 1991.
- Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1999.

Legislación interna sobre mujeres y menores

- Ley 12 de 1991, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño y se establece el marco normativo para la protección nacional a favor de la niñez.
- La Constitución Nacional de 1991, arts. 1, 2, 5, 12, 13, 16, 17, 28, 42, 43, 44, 45, 50, 53, 67, 70, 93 y 94, con base en el marco internacional de los derechos de los niños y principalmente en la otorga el reconocimiento de los derechos de los niños como fundamentales, con prevalencia sobre los demás derechos.
- La Constitución Política de Colombia de 1991 no hace ninguna referencia al género a pesar del uso del término en el ámbito internacional. En cuanto al sexo, el art. 13 consagra la cláusula general de igualdad y no discriminación. La palabra “mujer” aparece en cuatro artículos: art. 40 donde se garantiza la participación de la mujer en puestos decisorios; art. 42 que se refiere a la familia; art. 43 donde ratifica la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y la especial protección a embarazadas y cabezas de familia; y el art. 53 que especifica la igualdad de las personas trabajadoras y la especial protección a las mujeres y a la maternidad.
- En el Código Penal (Ley 599 de 2000) se contemplan crímenes de guerra, entre otros la esclavitud sexual y la violación. Sin embargo, no basta con promulgar la ley, también hay que servirse de ella como instrumento para combatir la violencia contra la mujer. El art. 180 tipifica el desplazamiento forzado y señala en qué circunstancias no lo es. En el art. 181 se contemplan las circunstancias de agravación punitiva, entre ellas el que la mujer esté embarazada.

- Decreto 2737 de 1989 (Código del menor).
- Decreto 2272 de 1989 (Jurisdicción de Familia).

Jurisprudencia

- Sentencia C-371 de 2000, revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria 62/98 Senado y 158/98 Cámara, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los arts. 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones.
- Sentencia SU-1150 de 2000, del 12 de diciembre, por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Resalta la necesidad de evitar la dispersión institucional para la atención de la problemática de la población desplazada, además aclara las atribuciones de la Red de Solidaridad Social, y especifica que “son complementarias y afines a las atribuidas al Ministerio del Interior, en relación con la inscripción de la población desplazada por la violencia, y se ha delegado en la Red de Solidaridad Social la inscripción de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997, mediante la Resolución 02045 del 17 de octubre de 2000, proferida por el Ministro del Interior”. Se afirma que “el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, incluso, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás”.
- Sentencia T-327 de 2001, del 26 de marzo, Sala Sexta de la Corte Constitucional. Temas: violación de derechos fundamentales que conlleva el desplazamiento forzado. Configuración de facto del desplazamiento forzado y derechos derivados de tal situación. Presunción de buena fe y necesidad de trato digno en el trámite de inscripción en el registro nacional de desplazados.
- Sentencia T-098 de 2002, donde se protegen los derechos económicos, sociales y culturales de núcleos familiares compuestos por mujeres cabeza de familia, menores, ancianos y algunos indígenas, cuyas solicitudes de atención en salud, estabilización económica y reubicación no habían sido atendidas por la Red de Solidaridad Social debido a la falta de recursos suficientes.

- Sentencia T-268 de 2003, donde se determina el alcance de las medidas que las autoridades están obligadas a adoptar según tres parámetros: 1) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada, 2) los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno, 3) el principio de prevalencia del derecho sustancial en el contexto del Estado social de derecho.
- Sentencia T-602 de 2003, la acentuada vulnerabilidad de la población desplazada se destaca en: a) pérdida de la tierra y de la vivienda, b) desempleo, c) pérdida del hogar, d) marginación, e) incremento de la enfermedad y de la mortalidad, f) inseguridad alimentaria, g) pérdida de acceso a la propiedad entre comuneros, h) desarticulación social
- Sentencia T-721 de 2003, donde se subraya la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema por la fuerza con que afecta a las mujeres.
- Sentencia T-025 de 2004, del 22 de enero, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. Se presentaron las siguientes demandas

Número de demandas	
Mujeres	41
Varones	67
Sin identif.	1 (asociación)
Total	109

Al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que:

- Por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que

obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla (apartado 6.3). Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia (apartado 7 y ordinal primero de la parte resolutive).

- Otra cuestión importante que se debe mencionar es la falta de coordinación. La Sala consideró una serie de derechos mínimos prestacionales que deben ser satisfechos por el Estado, interesa en particular el número 3, el derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los arts. 42 y 44 de la Constitución de Colombia y precisados en el Principio 17, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional –niños, personas de la tercera edad, disminuidos o mujeres cabeza de familia–, que tienen derecho a reencontrarse con sus familias. También el 4, el derecho a una subsistencia mínima, resalta la participación plena de las mujeres desplazadas para planificar y gestionar estas prestaciones básicas.
- Sentencia T-327 de 2004, del 15 de abril, que falló a favor de los integrantes de la Comunidad de la Paz de San José de Apartadó. Esta Comunidad interpuso una demanda solicitando la protección de los derechos fundamentales a la vida, la integridad y la seguridad personal, la libertad de movimiento, la dignidad personal, la privacidad de domicilio y el derecho a la intimidad. La Corte Constitucional ordenó al comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional a cumplir, en el ámbito territorial de su competencia, los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002. Por medio de esta Resolución, la Corte Interamericana solicitó la interposición de medidas provisionales para la protección de la Comunidad de la Paz, por haber sido objeto de graves actos de violencia, hostigamientos y múltiples asesinatos de sus miembros por parte de grupos paramilitares. Adicionalmente, la Resolución impuso al Estado colombiano la obligación de presentar a la Corte Interamericana, cada dos meses, un informe detallando de las medidas provisionales adoptadas al respecto. La Corte Constitucional también ordenó que el Estado adopte y mantenga las medidas necesarias para asegurar que las personas afectadas puedan vivir dentro de la Comunidad de la Paz, además de facilitar el retorno de los desplazados.

Anexo 2

Entrevistas

Entrevista 1

Entidad: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)

Fecha: 1° de septiembre de 2004

Asistentes: Carlos Mario Molina Betancur, Amelia Sanchis Vidal, Octavio Salazar Benites, Rafael Pizarro Nevado

Relatora: Catalina Atehortúa

Codhes divide el trabajo por áreas con el apoyo de convenios internacionales, pero éste se ha intensificado desde hace 13 años en Bogotá. Dentro de varios espacios trabajan en colectivo con las demás organizaciones no gubernamentales, como el Comité Alianzas, la Coordinación Colombia Europa-EE.UU. y la Confluencia por la Democracia, y con otras ONG.

Actualmente no hay acuerdos establecidos con el gobierno nacional, las relaciones estatales se desprenden del trabajo realizado como organización no gubernamental, tienen un diálogo fluido con el gobierno y están en procura de mantenerlo.

Cada área de la organización construye proyectos que se interrelacionan: políticas públicas, análisis de conflicto armado, desplazamiento de minorías étnicas –indígenas y afrodescendientes–, Plan Colombia –problemas fronterizos, fumigaciones–, y por último, el sistema de información; en este sistema se monitorean diariamente 30 medios de prensa nacionales, aparte de los soportes virtuales; se ha hecho un monitoreo regional con entidades con las que han establecido convenios; se está en proceso de construcción de observatorios regionales con universidades en el ámbito regional, para que las mismas organizaciones que tienen contacto directo con la población desplazada construyan sus bases de datos a fin de retroalimentar y sostener una versión más real de las dinámicas del problema.

El año pasado Codhes, la Conferencia Episcopal y la Red de Solidaridad Social establecieron un convenio –más no un trabajo común, ya que son las

instituciones que manejan cifras disímiles– e hicieron un formato de encuesta –no un formato de caracterización–, tal y como lo diseña la RSS y que ha venido siendo ajustado por la misma. Las tres organizaciones, Codhes con el sistema SISDE, la Conferencia Episcopal con el sistema RUD y la RSS con el Sistema de Fuentes Contrastadas diseñaron un formato de encuestas que iba ser aplicado por cada una de ellas de manera independiente, para medir y acercar las cifras manejadas por las tres organizaciones. En ese sentido Codhes, auspiciado por el Comité de Oxford para Ayuda de la Hambruna (OXFAM), está llevando a cabo un Seminario Cifra, reuniéndose con todas las entidades para lograr la construcción de datos, no sólo en desplazamiento sino en derechos humanos en general.

La lectura que se hace desde lo estatal difiere de la percepción de Codhes, para ellos no es cierto que sus cifras se acerquen a las del gobierno nacional, ya que ellos contabilizan otros aspectos, como por ejemplo: se cuantifican éxodos más que desplazamientos propiamente registrados, que son los que tienen la idea de una focalización de política pública. El éxodo tiene un impacto grandísimo por la imposibilidad de las personas desplazadas que no tienen acceso al registro.

La concepción de desplazado manejada por Codhes se desprende de la interpretación de la Guía de Atención a la Población Desplazada, y es derivada de los principios rectores del desplazamiento, es decir, toda persona que se ve obligada a movilizarse por hechos violentos dentro del contorno del país, excluyendo a quienes se encuentran fuera de las fronteras, los cuales son denominados refugiados. Pero más que el simple fenómeno del desplazamiento, Codhes suma violaciones de los derechos humanos y, como tal, en tanto éstos no sean restablecidos, mantienen las cifras.

Codhes registra desplazamiento violento de acuerdo con los principios rectores, pero el desplazamiento implica una violación sistemática de los derechos humanos en su conjunto: civiles, políticos, y económicos, sociales y culturales, se mira la vulneración y el restablecimiento de esos derechos. El desplazamiento es de facto, implica un reordenamiento territorial espontáneo, una repoblamiento exacerbado en las ciudades, “descampesinización”. Codhes investiga estos casos, y busca mecanismos de financiación para afrontarlos.

Además del desplazamiento rural y urbano, Codhes observa el intraurbano, porque hay personas que tienen que redesplazarse al interior de la ciudad ya que

el sino trágico de la violencia los sigue persiguiendo. Esto se originó a partir de la sentencia de la Corte Constitucional a raíz de las tomas de la comuna 13 en Medellín en las que, para la Corte, el desplazamiento fue considerado como una situación de facto.

El 60% de la población atendida por Codhes, y que fue registrada en la encuesta nacional, ha dejado bienes muebles e inmuebles, con una grave dificultad para recuperarlos.

Codhes tiene un convenio con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el que con una carta de entendimiento con la Red de Solidaridad Social procura la atención de desplazamientos masivos. Entonces, esta información es recaudada, valorada, analizada, depurada y se saca en cifras.

Según la consultoría, todos los sistemas de registro de contabilización de los desplazados presentan importantes niveles de subregistros, no se cuentan todas las personas desplazadas debido a múltiples dificultades. Lo que se busca es bajar esos niveles de subregistro, ya que la Red de Solidaridad trabaja con la gente que efectivamente comunica su condición de desplazamiento y que accede al registro.

La medición que hace Codhes es en tasa, que es más significativa, e indicadora dentro del mapa del conflicto y su dinámica. El monitoreo es de prensa y está adecuado a un software que se analiza a través de un observatorio semanal que tiene la organización, para luego hacer el cruce de información con las cifras de otras entidades (CICR, Conferencia Episcopal, Ministerio Público, Personería, Red de Solidaridad Social, sindicatos, organizaciones de desplazados, etc.).

Frente al interrogante relativo a la suplantación de la condición de desplazado, Codhes considera que el porcentaje de falseamiento es mínimo; por el contrario, la generalidad de la situación es que las personas no acudan a estos falsos roles.

Para Codhes y para la Corte, el desplazamiento sólo cesa cuando hay un proceso integral de restablecimiento de derechos.

Otro tema tratado por Codhes es el desplazamiento producido por las acciones estatales en términos de la política de seguridad democrática del gobierno, como las fumigaciones; estos desplazamientos son altísimos pero invisibles ya que el gobierno no puede atribuirse desplazar a alguien por su misma acción, entonces ese alguien es rechazado bien de facto o bien al momento de rendir la declaración, imposibilitando la acción de registro.

Igualmente, se consideran críticos los temas de capacidad técnica y de valoración de la declaración de los funcionarios de la RSS, resaltando la falta de idoneidad en el tránsito de este instrumento, lo que da lugar a problemas coyunturales en el acceso al registro.

Codhes reconoce un gran avance en la reacción de las entidades estatales pertenecientes al Sinaipd, en la medida en que éstas están asumiendo sus funciones y responsabilidades, las cuales se habían descargado en la Red de Solidaridad Social, que hasta ahora se está convirtiendo en una verdadera coordinadora del sistema, cuando antes era su única institución visible.

Codhes considera que la RSS ha aprendido y el trabajo se ha sistematizado; sin embargo, no es suficiente porque la Red tiene que ir desplegando su amplia responsabilidad entre todas las entidades del sistema. Lo anterior ha gozado de mayor eficacia a raíz de la sentencia T-025 de 2004 que coaccionó y suscitó la atención de RSS en la generación de mecanismos de solución.

Codhes admite que la RSS tiene una voluntad distinta y arguye que en parte el mal funcionamiento anterior se debió a la inexperiencia y al fenómeno abrumador del desplazamiento, el cual era novedoso y se incrementaba con mayor rigor en el país. Por esta razón, las políticas fueron de corte eminentemente asistencial, y de mostrar resultados, aunado a las premuras de las necesidades de la gente, y se olvidaron las políticas de autosostenibilidad por medidas inmediatas de atención. De esta manera, se entregaron recursos sin planeación, no reembolsables, sin estudio de proyecto productivo, sin viabilidad, sin un circuito económico factible, sin sostenibilidad, sin seguimiento, etc. No obstante, la RSS hace ya más o menos dos años que viene rescatando la integralidad de los sistemas de restablecimiento y de sostenibilidad.

Para Codhes, a la RSS en este momento político le conviene mostrar sus resultados como coordinadora del sistema, y considera que esta institución es la que finalmente ha tenido más injerencia dentro del mismo.

La Corte solicitó a Codhes un concepto en las preliminares de la sentencia T-025 de 2004 acerca del estado de la política pública y la atención al desplazamiento; en la decisión final fueron incluidos como veedores y seguidores de la sentencia en su cumplimiento, labor que ha adelantado la Consultoría en concordancia con la RSS, tratando de ampliar un poco el margen de participación con las organizaciones de desplazados.

Codhes trabaja con otras organizaciones que no necesariamente se dedican al tema específico del desplazamiento. Tiene contacto con la Conferencia Episcopal, y también con ACNUR y la Defensoría del Pueblo, los cuales han apoyado a Codhes en múltiples alternativas y se han logrado trabajo de integración de políticas públicas, aplicación de los Principios Rectores y un apoyo indispensable de la Alcaldía en convenios de trabajo exploratorio, no con apoyo financiero, pero sí en un trabajo mancomunado, tratando de darle continuidad a través de la construcción de los planes integrales únicos para la población desplazada, la cual está ingresando como partícipe y constructora de esas políticas. Esos planes integrales están en construcción y están ligados al Plan de Desarrollo Distrital.

La sentencia llama la atención sobre los entes territoriales sin indicarles tareas específicas. Los entes deben buscar alternativas en medidas preventivas.

De acuerdo con las encuestas realizadas por la institución, la intención de retorno es baja; en Bogotá hay reasentados, lo que no sucede en otros lugares del país, por los cambios, por la manera como se reconfiguran en la capital los roles en las familias, la dinámica económica y social, incluso por el centro de decisiones políticas para la población desplazada.

Otro problema son los pobres históricos, esa es la complejidad del fenómeno mismo. Codhes también atiende esos problemas, así por ejemplo, trabaja con el Fondo Global en un proyecto país para la prevención y atención del VIH en población desplazada; se está tratando de integrar trabajo con género, y la integración funcional de los proyectos productivos de la población desplazada con la población receptora (población expulsora-población receptora).

Codhes considera que no existe un plan de atención ni de acción humanitaria por parte del Estado. El gobierno nacional se está arrogando el plan realizado por ACNUR en ese sentido.

Entrevista 2

Entidad: Red de Solidaridad Social (RSS)

Fecha: 30 de agosto de 2004

Asistentes: Carlos Mario Molina Betancur, Amelia Sanchis Vidal, Octavio Salazar Benites, Rafael Pizarro Nevado

Relatora: Catalina Atehortúa

La asesora en asistencia humanitaria comunicó en la presente entrevista que el papel de la Red de Solidaridad Social ha sido todo un proceso. Antes no había legislación, posteriormente se expidió la Ley 387 de 1997, pues antes la población desplazada era atendida por el Ministerio del Interior. Esta labor se ha ido complementando a través de los decretos reglamentarios.

Ha sido necesario que tanto la población desplazada como los entes territoriales, aunado a los esfuerzos de las entidades, tomen conciencia y cada uno asuma sus funciones, para que dentro de ese marco, la Red se convierta en coordinadora del Sistema, y en tal condición se establezcan sus funciones directas e indirectas.

La RSS tiene 35 unidades territoriales comprendidas por los departamentos, más las ciudades de Bogotá, Magdalena Medio y Urabá (este último comprende tanto el Urabá chocoano como el antioqueño). Sin embargo, la Red es un departamento administrativo adscrito a la Presidencia de la República, aunque esta naturaleza orgánica tiende a cambiar debido a la fusión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), con el Plan Colombia y la Red de Solidaridad Social; dentro de esta integración, el gerente de la Red pasó a ser alto consejero, lo que posibilitaría que hacia el futuro la Red pudiera ser una Alta Consejería Presidencial, para ligar el Plan Colombia al Plan Social de Rehabilitación.

La Red tiene un Sistema Único de Registro (SUR) que no había operado de manera adecuada en el pasado, pero que viene implementándose con mayor eficacia actualmente. Dentro de esta labor, están tratando de consolidar un sistema único válido para todas las entidades del Estado, que pueda ser consultado y que dé respuestas inmediatas a los requerimientos. Según la RSS, los problemas en el funcionamiento del registro fueron múltiples, entre ellos, falta de coordinación, soporte técnico, tecnológico, etc. Sin embargo, en este momento se está tratando de mejorar.

La Red se apoya en las Unidades de Atención y Orientación a la población desplazada por la violencia (UAO). Estas unidades se pensaron para brindar una mejor atención a la población desplazada teniendo en cuenta su dispersión territorial. Las UAO se reúnen con otras entidades, como la Defensoría del Pueblo o la misma Red, y tratan de dar una sola respuesta efectiva.

La asesora de la RSS también habló acerca del Registro para la población desplazada y, en este sentido, hizo hincapié en la declaración que debe

rendir el desplazado para inscribirse en este mecanismo. En consecuencia con la declaración, la Red hace una valoración de acuerdo con unos criterios establecidos y decide sobre la inserción o no de la persona desplazada dentro del registro; esta decisión está sujeta únicamente al recurso de reposición.

Para la RSS existen tres clases de desplazamientos: gota a gota, individuales y masivos. Los masivos son apoyados por la Cruz Roja Internacional y otras ONG en las respectivas ciudades, con la convocatoria a sus comités municipales o departamentales. Estas ONG apoyan el censo, pero estos procesos se dan de acuerdo con los casos específicos territoriales. En cada caso la unidad territorial está presente con diversos perfiles profesionales.

La RSS afirma que la única exigencia que se le hace al desplazado en el momento del hecho violento es su declaración, sin requerirle ningún tipo de documentación si éste no la tiene. Sólo se le pide que exponga los hechos que lo hacen conocedor de la tragedia; a las personas en esta condición que han perdido sus documentos o nunca los han tenido, se les presta apoyo para que los obtengan.

La Red tiene varias modalidades de atención a la población desplazada: por ONG operadora, directamente o con apoyo de una agencia internacional. En el primer caso se constituyen contratos fijos que están encaminados a atender determinada población con características definidas, por ejemplo, asistencia humanitaria básica. Por medio de agencias internacionales se atienden básicamente desplazamientos masivos y urgencias inmediatas; en algunos de estos casos se apoyan con alojamientos temporales y asistencia inmediata.

En este momento hay muy pocos contratos con ONG operadoras, pero los que había anteriormente estaban en todo el país. La cantidad de población que se debe atender y la disponibilidad de recursos determinan la existencia de estas organizaciones. Entonces, en esa medida, y teniendo en cuenta la austeridad, se redujeron los contratos con ONG operadoras. Pero hay ciudades que requieren su presencia, por ejemplo, Bogotá y Barranquilla, por esta razón, la Red abrió siete licitaciones para otras ciudades que fueron declaradas desiertas, en este momento se están evaluando las propuestas para poder adjudicar.

En Bogotá atiende la Unidad de Atención y Orientación, que cuenta con el Ministerio Público, la Alcaldía, los organismos competentes en educación y

salud, la Red de Solidaridad Social, y la organización Opción Vida. Temporalmente asisten los operadores, Cruz Roja básicamente.

La Red ofrece a la población desplazada el reingreso a la zona pero con unos requisitos:

1. Voluntariedad.
2. Exigencia de condiciones de seguridad a través de la verificación que hace la entidad territorial receptora a través de una autoridad competente que garantice el orden en la población. Esta labor se hace a través de un comité municipal para atención a la población desplazada en todos los municipios; son estos comités los que plantean los retornos, y certifican y deliberan sobre varios temas que tienen que ver con la población retornada.

El tema del retorno plantea una coordinación entre dos entidades territoriales, la de la “zona expulsora” y la de la “zona receptora”. Lo anterior depende de la zona a la que pertenecen. La ley estipula el monto de subsidio para el retorno del desplazado, este procedimiento se hace a través de un acta de retorno con la información completa del mismo, que luego se incluye en el registro único. El principal problema de la Red era la ausencia de una base unificada de registros a nivel nacional, lo que ocasionaba la dispersión de la información en todos los entes territoriales.

Existen programas de reubicación para los que no desean regresar a su lugar de origen. Adicionalmente, hay proyectos con la Fundación Menonita Colombiana para el Subdesarrollo (Mencoldes), en los que de acuerdo con uno de los requisitos propuestos por la ley para el desembolso del subsidio, buscan la productividad de las propuestas debido a las fallas presentadas en los gobiernos pasados, en donde la ayuda que se ofrecía al desplazado era gratuita, lo que ocasionaba, en términos de la RSS, una ausencia de valoración de la población de los mismos. En atención a esa falencia, actualmente se procede mediante una línea de préstamos y créditos a bajo interés.

A raíz de la Ley 387 se define una competencia para conformar un programa especial a fin de que la población desplazada pueda subsanar sus necesidades habitacionales. En ese orden de ideas, en el 2001 entidades como Planeación

Nacional, y los ministerios de Ambiente y de Agricultura, que son los que tienen la iniciativa en el tema de vivienda, ajustaron un instrumento que tiene el gobierno nacional dentro del marco del sistema de vivienda de interés social. Es un modelo que se ha venido desarrollando desde 1981 a partir del chileno, en el cual se organizan las herramientas del sistema nacional de vivienda. Adoptar esta herramienta y adecuarla a las necesidades de la población desplazada es el objeto del Decreto 951 de 2001, que tiene varias intenciones: flexibilizar los requisitos para el acceso al subsidio, pero manteniendo el ciclo del proyecto, es decir, las convocatorias, el sistema de ejecución, y los reglamentos después de ejecutado un subsidio, o sea, conformar patrimonio, un tiempo mínimo de residencia en la vivienda, y competencias de entidades interurbanas y rurales.

Hay dos entidades con competencia específica para la atención del problema de vivienda de la población desplazada: en la parte rural se encuentra el Ministerio de Agricultura y su ejecutor es el Banco Agrario de Colombia, no en su condición de banco como tal, sino por su programa de vivienda rural. En el tema urbano el encargado del direccionamiento político es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial que desde su fusión, de acuerdo con los parámetros de la Ley 790 de 2002, alberga al Viceministerio de Vivienda, con una entidad ejecutora propia que es el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

Lo anterior permite hacer un reordenamiento de las entidades desde el nivel nacional, para ello Fonvivienda asume algunas funciones que venía desarrollando el antiguo Instituto de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial (Inurbe) hasta antes de su liquidación; básicamente Fonvivienda se genera como un fondo cuenta y se apalanca en su ejecución con otras entidades del nivel nacional como Findeter y las Cajas de Compensación Familiar mediante un sistema de *outsourcing*. El Inurbe tenía 200 funcionarios al momento de su liquidación, Fonvivienda tendrá 25 ó 30, lo que significa que el cumplimiento de sus funciones se hace a través de contratación externa.

El Decreto 951 o el programa especial para población desplazada analiza dos aspectos: se enfoca en qué va a hacer la persona, planteando el retorno o la reubicación, y luego analiza la solución. Ordinariamente los tipos de solución que se abarcan en la RSS son mejoramiento de vivienda, la adquisición de vivienda nueva y la construcción en sitio propio. Todas estas políticas están dise-

ñadas para la población más vulnerable, es decir, el sistema de vivienda e interés social estará enfocado hacia la población con mayor vulnerabilidad, representada en familias ubicadas en estratos 1 y 2.

Otro de los análisis que se desarrolla en el Decreto 951 es la condición de la población en el momento del desplazamiento, es decir, si la persona era o no propietaria y, de acuerdo con su condición, se hace el cruce con los tipos de solución que se han generado. Entonces, el tema del retorno para la Red de Solidaridad Social es que la población vuelva voluntariamente al municipio del que ha sido expulsada; esta definición otorga una cobertura geográfica mucho más amplia.

La política de retorno se aborda en el siguiente orden: mejoramiento, construcción en sitio propio, arrendamiento y adquisición de vivienda nueva o usada. El mejoramiento y la construcción en sitio propio están orientados a aquellas personas que al momento del retorno son propietarias y pueden demostrar la propiedad. El arrendamiento lo puede aplicar cualquiera de las dos familias, sean propietarias o no, y la adquisición nueva o usada es para aquellos hogares que en el retorno no son propietarios.

El subsidio de vivienda es un recurso no reembolsable por parte del hogar desplazado, lo importante es que éste demuestre el 100% de la solución garantizada. Así por ejemplo, si la solución vale 9.000.000 de pesos y el subsidio son 8.000.000, hay que garantizar el restante para que pueda operar la solución.

La cuantía viene establecida desde la ley; ésta fue fija en 1991, luego en el ajuste normativo que ha tenido la política ordinaria de vivienda el subsidio ha bajado su monto en salarios; así, en general, para la adquisición un hogar que esté ubicado en ciudades no superiores a 500 mil habitantes puede solicitar subsidio hasta por 21 salarios, mientras que en el tema del desplazamiento se mantiene en 25 salarios.

En la parte ordinaria el subsidio se ejecuta hasta un 30%, no se puede subsidiar el 100% del valor de la solución. En el caso del desplazamiento, si con el subsidio se logra hacer un negocio por el valor total subsidiado, se tiene vía libre para concretarlo, esto significa que el tema de las cofinanciaciones no es un requisito como tal, pero el análisis que se hace con las familias y con las entidades locales y los posibles cooperantes es tratar de articular todos los esfuerzos para que los desplazados puedan acceder a un tipo de solución mucho más acorde con sus necesidades.

Estas soluciones se estudian a través de los Comités Locales de Atención a Población Desplazada, en los cuales entidades especializadas en el tema de vivienda hacen un análisis y un diagnóstico de la oferta de las oportunidades que existen el terreno, de las alternativas que hay para desarrollar y determinan a su vez cuáles pueden ser las alternativas de aplicación o no de los diferentes temas para atender a la población desplazada, ya sea arrendamiento, alojamiento o canalización de recursos locales, nacionales e internacionales.

En conclusión, el estudio se hace atendiendo a los siguientes cuestionamientos: cuáles son las prioridades de acuerdo con el ordenamiento territorial para el asentamiento de la población, cuáles son las posibilidades de retorno o no de la población, cómo articular este tema con los otros y con las otras alternativas.

Entrevista 3

Entidad: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Fecha: septiembre 1° de 2004

Asistentes: Beatriz Londoño Toro, Amelia Sanchis Vidal, Octavio Salazar Benites

Relatora: María Teresa Palacios Sanabria

En el marco del proyecto de investigación adelantado con la Universidad de Córdoba, España, se realizaron diversas entrevistas a los organismos que prestan atención a las personas en situación de desplazamiento.

Luego de una presentación relativa a la finalidad de las entrevistas y la obtención de la información se expusieron los puntos que se presentan a continuación:

Principales ideas y planteamientos

A continuación se presenta la percepción del CICR sobre la gestión desempeñada por la Red de Solidaridad Social.

El CICR, por su misma naturaleza y carácter neutral, no se encuentra facultado para emitir conceptos y opiniones parciales respecto de las gestiones adelantadas por la Red de Solidaridad Social.

Respecto a la atención humanitaria el CICR cuenta con un departamento médico que se encarga de visitar las cárceles y atender a las víctimas y a los actores del conflicto armado, a través de sus unidades móviles. Otra de las funciones del CICR es brindar tratamiento y asistencia a las personas en situación de desplazamiento.

El CICR ha suscrito un acuerdo sede para su funcionamiento. Este documento es ley de la república y ratifica la naturaleza neutral e independiente del organismo, desarrollando su trabajo dentro del marco del Estado social de derecho.

Existe además un documento de entendimiento suscrito con la Red de Solidaridad Social, en el cual se explican las dos clases de desplazamiento –individual y masivo–, entendiéndose por el último más de diez familias desplazadas por el mismo hecho. En el citado documento de entendimiento el CICR establece con la Red un acuerdo para atender los casos de desplazamiento individual en aquellos lugares en los que se encuentren oficinas del organismo, la asistencia es alimentaria y no alimentaria.

El procedimiento adoptado con las víctimas del desplazamiento se inicia con la realización de entrevistas para determinar si la persona es o no desplazada, esto se hace independientemente de si pertenece o no al registro único levantado por la Red de Solidaridad Social. Se procede a hacer entonces un estudio para determinar si se presta o no la asistencia a la persona, para lo cual debe llevar no más de tres meses en esta circunstancia. Para el caso de las mujeres cabeza de familia se da una asistencia hasta por seis meses que consiste en suministrar la alimentación.

La evaluación de la situación la hacen las subdelegaciones de apoyo, quienes se encargan de tramitar los procesos relacionados con la prestación de los servicios de salud. A su vez, la misma oficina delegada se encarga de recibir la información para evaluar la situación de la zona y de entregar la respectiva ayuda, si ésta no puede prestarse dentro de las 72 horas se debe informar de inmediato a la RSS, que tendrá que asumir la obligación.

El CICR manifestó que el organismo no tiene ninguna ONG operadora, pues entrega las ayudas sin delegar en ningún otro ente las funciones propias de la institución. La información que se obtiene de las víctimas del desplazamiento que requieren ayuda es confidencial. La RSS colabora también con la

obtención de esta información, suministrando los datos de quienes se encuentran inscritos en el SUR.

Dentro de las ayudas que brinda el CICR existe un programa especial para las madres cabeza de familia. Se cuenta además con otro programa encaminado a brindar apoyo a proyectos productivos agropecuarios para las familias víctimas del desplazamiento. Dentro del desarrollo de estos proyectos se brinda una asistencia alimentaria y se da la posibilidad para que las mismas puedan comerciar con los excedentes a manera de intercambio. Como único requisito para el desarrollo de esa actividad se exige que las familias ostenten la tenencia de la tierra.

El CICR no ejecuta la labor de acompañamiento del retorno, pues éste se realiza con ayuda de la Red de Solidaridad Social. Sin embargo, en el eventual caso en el que después de haber efectuado el retorno las familias continúen en difícil situación, el CICR las apoya con alimentos y con la posibilidad de iniciar proyectos productivos de seguridad alimentaria.

El concepto de desplazamiento manejado por el CICR es el que se ha incluido dentro de las normas de la Ley 387 de 1997.

Con respecto a la difusión del catálogo de derechos, en el CICR se maneja el material y la carta de derechos expedida por la Red de Solidaridad Social. Por su parte, el Comité maneja el tema de los derechos frente a quienes están involucrados en el conflicto armado.

Con respecto a proyectos de educación el CICR ha manifestado la existencia del Proyecto de Integración Comunitaria (PIC) y del PAT. El PIC ha sido entendido como un proyecto de integración comunitaria que maneja una infraestructura relativamente pequeña y se encamina a la construcción de restaurantes, escuelas y salones múltiples para el desarrollo de diferentes actividades de la comunidad. Para la correcta ejecución de estos proyectos se efectúa un aporte hasta de U\$15.000, el aporte de la comunidad se circunscribe a la mano de obra. El éxito de este tipo de proyectos es la reconstrucción del tejido social, pues con ocasión del trabajo en comunidad se recupera la confianza, y el contacto con otros afectados depura las experiencias de cada una de las víctimas. La coordinación de estos proyectos se logra con la colaboración de la Secretaría de Educación, ente que suministra los profesores para el desarrollo de esta labor.

El PAT ha sido ejecutado por el CICR, con él se busca adelantar la labor de saneamiento básico para familias reubicadas y residentes afectadas por el conflicto.

Entrevista 4

Entidad: Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo (Mencoldes)

Fecha: septiembre 10 de 2004

Asistentes: Beatriz Londoño Toro, Amelia Sánchez Vidal

Relatora: María Teresa Palacios Sanabria

Principales ideas y planteamientos

Mencoldes es una organización privada no gubernamental que desde el año 1995 se encuentra desarrollando un programa denominado CAID para la atención integral de la población desplazada.

Para llevar a cabo la mencionada atención se planearon cinco estrategias que se aplican con el único requisito mínimo de que el beneficiario no lleve más de seis meses de haber ingresado a la ciudad como desplazado por la violencia.

1. Atención humanitaria de emergencia: se realiza una visita a las viviendas en las que se encuentran las víctimas, con la finalidad de valorar su situación y otorgar un subsidio de arrendamiento, alimentación por tres semanas, orientación psicológica y jurídica, asumiéndose los casos de las familias en extrema necesidad con el fin de reclamar sus derechos fundamentales.
2. Recuperación psicosocial, con el apoyo de profesionales en el área de psicología y trabajo social.
3. Familias que ingresan a programas de capacitación como el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), el cual estimula la producción y el desarrollo económico.
4. Acompañamiento e interlocución. En esta etapa se realizan mesas de trabajo en las que toman las percepciones de las víctimas y se comparten experiencias.
5. Sistematización de la información, con el fin de consolidar una base de datos de las personas que reciben asistencia por parte de la organización.

Al igual que para todas las organizaciones o entidades que asisten a las víctimas del desplazamiento, para Mencoldes la sentencia T-025 de 2004 ha sido considerada como “oxígeno para las organizaciones sociales”, pues generó grandes expectativas respecto al cumplimiento de las obligaciones en esta materia por parte de las autoridades competentes; sin embargo, se esperan unos resultados concretos y que las declaraciones no se limiten a las buenas intenciones de la Corte Constitucional.

Anexo 3

Relatorías del Seminario Codhes

Evento: III Seminario Codhes, Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia

Organizador: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)

Fecha: 8, 9 y 10 de noviembre de 2004

Lugar: Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada

Tema: las respuestas institucionales y sociales al desplazamiento forzado en Colombia.

Relatorías: Beatriz Londoño Toro, Catalina Atehortúa García y María Teresa Palacios Sanabria

Síntesis de las etapas del evento

Durante los días 8, 9 y 10 de noviembre se llevó a cabo, en el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, el III Seminario Codhes sobre Respuestas Institucionales y Sociales al Desplazamiento Forzado en Colombia. En el acto de apertura se contó con la presencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR); el magistrado de la Corte Constitucional Manuel José Cepeda; el doctor Diego Beltrán, representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); el doctor Luis Alfonso Hoyos, Alto Consejero para la Acción Social; Aura Amelia Abril C., representante de la Mesa Nacional de Desplazados, y el doctor Jorge Rojas, presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

La metodología empleada en el evento contó con dos momentos principales, los paneles (panel 1 y 2), los cuales fueron llevados a cabo en las horas de la mañana y contaron con la presencia de expositores nacionales e internacionales. Durante la segunda parte del evento se realizó una distribución de los asistentes por mesas de trabajo (mesas 1, 2 y 3), las cuales tenían por objeto la discusión de temáticas específicas previamente determinadas por los organizadores del seminario, y en las que la prioridad se concentró en escuchar a los diferentes representantes de la población desplazada.

Instalación (noviembre 8 de 2004)

5:00 p.m.

Intervención de Aura Amelia Abril, de la Mesa Nacional de Organizaciones de Población Desplazada.

La sentencia T-25 de 2004 y sus autos resaltan el papel de las organizaciones de desplazados y su incidencia en la política pública, así como su participación en diversas instancias como el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada. Indica la importancia de fortalecer los procesos organizativos de dicha población.

Doctor Jaime Araújo, presidente de la Corte Constitucional. Hace un saludo. Señala que el tema de fondo lo va a tratar el doctor Cepeda, y destaca el papel de la Corte Constitucional en defensa de la población desplazada. Presenta un llamado de alerta frente a la situación de confinamiento que se está dando en algunas regiones del país.

Doctor Manuel José Cepeda. El magistrado inicia su intervención resaltando la conclusión de la sentencia T-25 de 2004: Colombia vive una tragedia humanitaria que viola la Constitución, y se encuentra en un estado de cosas inconstitucional por la vulneración masiva y recurrente de múltiples derechos fundamentales, reflejo del conflicto armado y de falencias estructurales, administrativas y presupuestales del Estado.

Evaluación del cumplimiento de la sentencia: el magistrado señaló que existe un plazo máximo de un año. Se han dictado dos autos, el primero referido a las falencias de orden estructural, plan y cronograma, y el segundo sobre el compromiso presupuestal del Estado. El gobierno ha entregado sus respectivas respuestas e informes. Se encuentra pendiente un tercer auto sobre los mínimos de protección y las acciones concretas para asegurarlos.

Considera que en esta etapa es crucial la participación de las organizaciones de desplazados y las ONG de una manera oportuna y efectiva.

La sentencia plantea dos dilemas: 1) cómo incorporar el respeto a los derechos humanos en las políticas públicas, 2) cómo ponderar la complejidad de este fenómeno al momento de la decisión judicial.

El tema de los recursos es relevante pero no puede distorsionar el cumplimiento de los derechos fundamentales. No es cierto que sólo cuesten los derechos sociales, los demás derechos (circulación, propiedad, etc.) también son costosos, y eso no puede ser excusa para no protegerlos.

Cuando la protección de derechos implica asignación de recursos son imposibles los máximos de protección, pero los mínimos deben ser garantizados.

Al valorar la escasez de recursos se mira la modulación de los efectos de la sentencia, los plazos, los cronogramas y los avances.

Señala que debe reconocerse el valor de las decisiones del Congreso y el gobierno con la Ley 387 de 1997, su reglamentación y los documentos Compes. Igualmente, se debe hacer una especial valoración del derecho internacional como instrumento importante en la defensa de esta población.

Finaliza la intervención invitando a usar las herramientas constitucionales, a valorar la voz de los desplazados y sus organizaciones quienes deben hacer uso de un efectivo derecho de participación en las políticas públicas y decisiones que les conciernen.

Doctor Roberto Meier de ACNUR. Considera inicialmente que la respuesta Estatal es insuficiente a pesar de los esfuerzos gubernamentales.

En el primer seminario que realizó Codhes, el llamado era a diferenciar necesidades, a tener un enfoque de derechos, a examinar el desplazamiento intraurbano... todos estos análisis han sido insumos para las políticas públicas y para la Corte Constitucional.

Considera preocupante que ante la visión de la disminución de las cifras (número de personas desplazadas en el año 2004) se disminuya la actividad del Estado.

Al respecto es necesario superar dos errores: 1) pensar que con el sólo paso del tiempo se superan las condiciones de pobreza; 2) insistir tanto en el retorno, cuando en la realidad colombiana no hay garantías suficientes en la mayoría de los casos.

Reafirma la importancia de trabajar con los desplazados en las ciudades receptoras y muy especialmente con los jóvenes en los contextos urbanos de llegada, pues ellos son los de mayor riesgo y son invisibles en las políticas públicas; están expuestos al crimen, trata de personas, reclutamiento forzado, etc.

Igualmente, considera que debe trabajarse el tema de la seguridad jurídica en la tenencia de tierras en los lugares de llegada.

Las agencias de cooperación y el gobierno tendrán que concentrarse en temas como trabajo urbano e integración local ante la inexistencia de alternativas para el retorno. ACNUR ha encontrado casos de población desplazada con más de siete años en la ciudad y que siguen sin resolver sus necesidades, como Cazucá, Quibdó, y comunas de Cúcuta y Medellín. Se encuentra extrema pobreza, marginalidad y presión.

Las grandes ciudades deben dar ejemplo, e insertar a esta población a los circuitos económicos. Si se piensa que la única alternativa es el retorno, se debe tener en cuenta que ella tiene muchos riesgos, dado que todavía continúan las disputas por el control territorial en el país. En un estudio realizado por el ACNUR sobre seguimiento a los procesos de retorno se encontró que, en todos los casos, al menos un grupo armado sigue teniendo presencia en la zona donde regresaron los desplazados.

La discusión se debe centrar en cómo generar soluciones duraderas y estabilización socioeconómica. Cómo detener la condición de desplazados. El retorno se puede dar si hay voluntad de los desplazados en regresar y si hay cambios en la dinámica del conflicto colombiano.

Corina Duque, Defensoría del Pueblo. La Defensoría del Pueblo señala que aunque existen algunos avances en atención humanitaria de emergencia todavía es incipiente la atención a la población desplazada. En un informe conjunto con la Procuraduría General de la Nación se indican como los principales problemas los siguientes:

- Falta coordinación del sistema Nacional. Hay duplicidades, paralelismos.
- Financiación insuficiente. En el 2003 el 0,13% del presupuesto, en el 2004 el 0,2% del presupuesto.
- No hay enfoques de género ni de étnia en las políticas.
- Impunidad: no hay políticas de verdad, justicia y reparación.
- No hay indicadores de impacto en la realización de derechos ni soluciones duraderas.

- No se está garantizando el derecho a la estabilización socioeconómica ni el derecho al retorno con voluntad, dignidad y seguridad.
- Continúan los modelos asistenciales.
- Falta enfoque de integralidad en la política pública de derechos humanos. El desplazamiento es visto por la Defensoría como la consecuencia de la falla en el deber de atención de los derechos.

Patricia Luna, Red de Solidaridad Social. La funcionaria señaló los énfasis en el trabajo de la RSS:

- Restitución de los derechos.
- Niveles de intervención del Estado.
- Respuestas políticas y sociales.
- Atención diferencial.
- Participación de la comunidad internacional con un criterio de complementariedad.
- Análisis de nuevas dinámicas como las de población en resistencia, confinamiento y el trabajo con comunidades en riesgo.
- Se examinan los resultados de la política de seguridad democrática frente al desplazamiento.

Para el 9 de febrero de 2005, que era la fecha límite para el cumplimiento de la sentencia T-25, se esperaba tener un plan nacional que superara las limitaciones administrativas en los procesos y procedimientos, que señalara la garantía de los derechos y su implementación en cada fase, y que fuera expresión y materialización de los principios rectores.

Sin embargo es necesario tener en cuenta que la información acerca del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Corte no ha sido publicada de manera oficial ni extensa. Se conoce sobre la realización de la audiencia del pasado 29 de junio de 2005, a la cual asistieron los representantes del sistema nacional de atención a la población desplazada, las diferentes ONG y organizaciones sociales que cumplen funciones o ejecutan acciones tendientes a la atención humanitaria.

En el desarrollo de la mencionada audiencia, que se llevó a cabo en las instalaciones de la Corte Constitucional durante las horas de la mañana, se concluyó que la asistencia humanitaria de emergencia ha verificado un aumento y se han hecho esfuerzos por aumentar el presupuesto destinado a estas labores.

¿Qué se mostrará? 1) acciones humanitarias en cada fase de la política; 2) cómo fortalecer el desarrollo económico local; 3) cómo ampliar el concepto de hábitat del desplazado, su entorno; 4) generación de ingresos; 5) interlocución con la población desplazada, como un espacio legítimo de igualdad y equilibrio.

Intervención de Jorge Rojas, Codhes. Entrega un documento en el cual se destacan los siguientes aspectos:

Necesidad de actuar en prevención de causas del desplazamiento forzado en Colombia.

Indica que, a pesar de los esfuerzos del gobierno, existe una fractura estructural en la normatividad, el papel de la Corte y la sociedad colombiana: no se está trabajando en la prevención de las causas y esta situación contribuye a generar las condiciones para que se incremente el desplazamiento.

La voluntad de la política se debe encontrar en la asignación de recursos presupuestales. Los derechos cuestan. En Colombia se asignan más recursos para la guerra que para la paz y la atención a las víctimas de la guerra (incremento del gasto militar de 3,5 a 5,3% del PIB). Se carece de una política integral de paz.

La inversión necesaria para la población desplazada se estima en un billón de pesos, y el gobierno anuncia 300.000 millones para el presupuesto del próximo año, mientras para la desmovilización de paramilitares se destinarán 410.000 millones.

Concluye que el desplazamiento es la mayor expresión del fracaso de la política de seguridad democrática del gobierno.

Martes 9 de noviembre

Panel 1 - 8:00 a.m.

Conflicto Armado, política de seguridad democrática y derechos fundamentales

Participantes: Jorge Alberto Uribe, Luis Peral, Gustavo Petro, Marco Romero

Introducción del evento por parte del moderador Antonio Sanguino

El gobierno ha tratado de catalogar como terrorismo un conflicto armado de orden político con profundos matices de desigualdad; a su vez, la política de seguridad democrática es una respuesta del gobierno a lo que se denomina amenaza terrorista.

Para el ponente constituye un gran cuestionamiento la realidad que se presenta frente a las cifras oficiales relativas a la desmovilización, a las capturas y a las muertes de los miembros de los grupos insurgentes, pues resulta muy difícil no involucrar miembros de la población civil, quienes por lo general resultan afectados con los enfrentamientos.

Intervención del representante a la Cámara Gustavo Petro

Petro plantea que el plan de desarrollo original contenía una definición de lo que se entiende por Estado comunitario. La definición manejada por el gobierno actual presenta grandes ambigüedades frente al referido concepto, pues de un lado se parte del supuesto de que la sociedad civil debe ponerse al servicio del Estado colombiano, dentro del marco de sus objetivos y prioridades (lo que implica copar militarmente el territorio nacional). Esta concepción de Estado contraría las finalidades del constitucionalmente consagrado, que son las de servir a la comunidad y reconocer una separación entre la sociedad y el poder estatal.

Según Petro, la estrategia del gobierno actual consiste en ocupar militarmente el territorio, aspecto que resulta absolutamente benéfico para la nación, siempre y cuando esta ocupación se haga acompañada de las demás autoridades que deben hacer presencia en el Estado.

Como deficiencias del plan del gobierno actual se señalan la ausencia de una propuesta que responda a las necesidades de la sociedad, y la separación estructural que se presenta entre los objetivos y las finalidades de las políticas de gobierno, con los pilares fundamentales de la Constitución Política de 1991.

Intervención del investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Luis Peral

La protección de los derechos civiles y políticos en el conflicto armado tiene numerosos antecedentes en las sentencias de los tribunales internacionales; en las mismas providencias se ha dejado sentado que el ataque que emprendan los gobiernos para derrotar el terrorismo no puede ser óbice para la destrucción de la democracia, razón por la cual existen límites, como por ejemplo los derechos humanos.

La protección de los derechos humanos no puede escapar a la jurisdicción de los funcionarios judiciales, de tal modo que la responsabilidad de los jueces también puede verse involucrada con ocasión de la omisión respecto de la defensa de estos derechos y de sus garantías.

En muchas de sus jurisprudencias los tribunales internacionales han considerado que las garantías frente a los derechos humanos no pueden ser cercenadas sobre el supuesto de la lucha en contra del terrorismo, es así como el Estado no queda exento de sus obligaciones frente a la ciudadanía y, por el contrario, es posible configurar responsabilidad a su cargo desde todos los órdenes por las arbitrariedades o las omisiones respecto de la defensa de los derechos humanos. Con lo anterior se pretende indicar que el contenido de las obligaciones y su exigibilidad no cambian por las circunstancias o coyunturas de los Estados.

Cabe anotar, sin embargo, la referencia al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Observación General No. 29 de 2001, en la cual el Estado eventualmente puede suspender ciertos derechos, excepto los que implican dignidad humana o los que componen el núcleo duro o *ius cogens*, como por ejemplo la vida y la libertad personal, entre otros.

Fruto de la historia y de la operatividad de los tribunales de derechos humanos, el catálogo de éstos ha sufrido una ampliación, pudiéndose citar como derechos novedosos la dignidad, la libertad, la prohibición de la detención pública, la prohibición del desplazamiento y de la deportación, contrariando las normas mínimas de las minorías, y la garantía de un juicio justo para la reclamación de los derechos.

Es importante tener en cuenta que el desplazamiento forzado y su prohibición constituyen una garantía inderogable a nivel internacional, por tanto, en

caso de vulneración, se incurre en responsabilidad internacional penal en contra de los causantes y del Estado.

Dentro de los fallos pueden citarse el de la Corte Europea contra Turquía en 2001, y la providencia del Comité de Derechos Humanos de María Fanny Suárez de Guerrero contra Colombia de 1982. En el último de los fallos citados se consideró que la vida es un bien supremo, y que cualquier violación respecto de la misma constituye una falta grave y genera responsabilidad para los Estados.

Los criterios de derechos humanos se aplican indiscriminadamente y su interrupción no puede formularse como excusa para dejar de respetarlos y llegar a la sobrelimitación de funciones o de potestades.

Intervención del profesor de la Universidad Nacional, Marco Romero

La intervención del profesor Romero se orientó a plantear una serie de críticas respecto del actual gobierno, como por ejemplo el concepto de fortalecimiento del Estado, el cual no puede comprender solamente el fortalecimiento militar, sino también la defensa integral de los derechos humanos a lo largo de todo el territorio nacional.

Martes 9 de noviembre

Panel 2 - 10:30 a.m.

Políticas públicas para la superación de la crisis humanitaria: respuestas institucionales y sociales al desplazamiento forzado en Colombia

Participantes: Magdalena Sepúlveda, Luz Piedad Caicedo, Andrés Celis, Harvey Suárez

Intervención de la representante de la Organización SISMA-Mujer, Luz Piedad Caicedo

El tema abordado fue el de la mujer en condiciones de desplazamiento.

La presentación inicia haciendo referencia a las condiciones de vulnerabilidad que se agudizan y se hacen más evidentes frente a la mujer que es víctima del desplazamiento forzado. Las políticas públicas determinadas por el Estado, con miras a mejorar la situación de las mujeres en estas condiciones, no han

logrado gran efectividad en la práctica, razón por la cual es necesario detectar dichas causas y hacer referencia a los aspectos más lesivos para las mujeres.

Los temas a tratar se orientan a los denominados derechos económicos, sociales y culturales principalmente (salud, educación, vivienda).

En materia de salud se han presentado cambios en la normatividad, dificultando el acceso al derecho, por la cantidad de exigencias y la atención restrictiva para con estas víctimas, teniendo que utilizarse el mecanismo de la acción de tutela como requisito de procedibilidad para poder acceder a la prestación efectiva de los beneficios derivados de la atención. La temporalidad en el acceso al servicio es otra circunstancia que afecta los diferentes derechos de las víctimas, pues éste se hace efectivo por un tiempo determinado, sometiendo a las personas a la desprotección cuando éste finaliza.

Las entidades prestadoras del servicio, pero más concretamente las autoridades que implementan políticas, olvidan la disminución en la capacidad de pago de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, circunstancia que se agrava con la debilidad de los diferentes sistemas de información.

En materia de educación, por su parte, se refleja deficiencia frente a la política pública, más concretamente en el aspecto relacionado con la deserción escolar de las niñas, quienes suspenden sus estudios con el fin de poder dedicarse a las labores del hogar y al cuidado de sus hermanos.

Otra de las problemáticas asociadas a la educación es la limitación respecto al concepto de “gratuidad”, pues si bien en gran parte de los casos el acceso a los colegios no genera gastos para los padres, sí deben sufragar los gastos colaterales, como por ejemplo útiles escolares, dificultándose en muchos de los casos la asistencia a los planteles por la falta de los recursos.

La capacitación sexista es otro de los problemas que se presenta en el tema de educación de los menores integrantes de familias desplazadas, pues la educación impartida obedece a unos parámetros de género que discriminan en la mayor parte de los casos a las niñas.

Se hizo referencia al tema del empleo y de la generación de ingresos, aspecto que presenta las siguientes dificultades:

- Oportunidades laborales restringidas y limitadas a las relacionadas con las labores del servicio doméstico.

- Remuneración por debajo del mínimo legal.
- Horarios por fuera de los parámetros legales.

En los temas de vivienda y de tierras se han detectado las siguientes deficiencias:

- Dificultad para demostrar la titularidad de la tierra.
- Baja cobertura de los programas de subsidio de vivienda.
- Ausencia de política clara en lo que se ha denominado predios de paso.

Intervención de Andrés Celis, ACNUR

La ponencia del representante de ACNUR planteó que el organismo busca mecanismos para garantizar desde sus políticas los derechos de la población desplazada. Se plantearon además los retos que determina la sentencia T-025 de 2004, pues en la misma se imponen obligaciones respecto al desarrollo de políticas coherentes para el adecuado tratamiento de la población desplazada y la materialización de sus derechos dentro del marco del contenido de la sentencia. En este orden de ideas, las políticas sociales deben tener una estricta coherencia respecto a las acciones humanitarias y a la seguridad personal.

La planificación de las políticas públicas debe partir de las necesidades concretas de la población desplazada, con la caracterización de la problemática y la aplicación de un sistema de seguimiento e impacto a la política. Se exalta la necesidad de la participación de la población desplazada en lo concerniente al establecimiento de las referidas políticas públicas.

Intervención de Harvey Suárez, Codhes

Se plantea que existe una zona gris en la aplicación de la política pública, pues la misma no es solamente una norma sino que, por el contrario, implica la voluntad del operador de ésta en diversos eventos. Se hizo referencia a las medidas restrictivas en materia de políticas públicas como por ejemplo la falta de atención de aquellas personas que pertenecen o provienen de zonas de fumigación en las que se encuentran cultivos ilícitos. Otra de las preocupaciones es el

denominado efecto espejo que consiste en el desplazamiento como conducta imitada por parte de la población.

La aplicación del principio del beneficio de la duda como procedimiento generalizado por parte de la RSS contribuye a la violación de los derechos y del principio constitucional de buena fe.

El desplazamiento intraurbano se ubicó como una gran dificultad invisibilizada por las autoridades.

Los cuatro elementos principales de la política pública para establecer vínculo entre el individuo y el Estado con el fin de generar confianza para la realización de los derechos humanos se resumen en: 1) reducir la incertidumbre, 2) reducir la discriminación, 3) reducir la arbitrariedad, 4) propender por la coherencia.

El bloque de constitucionalidad ha resultado insuficiente por lo que se ha hecho necesario implementar acciones concretas como:

- Defensa y litigio de alto impacto.
- Incrementar la exigibilidad política de los derechos.
- Movilización política y ciudadana.
- Mayor fortalecimiento en la capacidad social e institucional para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

Intervención de Magdalena Sepúlveda, Consejo Noruego

Se plantea la necesidad de utilizar los estándares internacionales para evaluar la normatividad interna, de modo que los tratados ratificados cobren fuerza vinculante en la práctica, y los instrumentos internacionales actúen como mecanismo de presión en aras del cumplimiento de los derechos.

Declaración de Cartagena de Refugiados (1984).

- Es un instrumento jurídico regional no vinculante.
- Consagra la protección de las personas desplazadas.
- Es una herramienta que puede ser utilizada por la sociedad civil.
- Consagra una definición amplia de refugiados.

A manera de conclusión la expositora mencionó lo siguiente:

- La necesidad de buscar complementariedad de todos los derechos.
- Importancia de capacitar al funcionario público como obligación del Estado.
- Necesidad de atender y erradicar las causas del desplazamiento forzado.
- Importancia del rol de la sociedad civil como mecanismo de presión.
- Los fallos jurisprudenciales contundentes pueden impulsar cambios en la política pública.

Mesa de Trabajo 1. Respuestas locales al desplazamiento forzado

Martes 9 de noviembre

2:00 p.m.

Secretaría de Salud

Opción Legal

Secretaría de Gobierno

Organización de desplazados

Moderadora: Betty Pedraza

Objetivo: examinar las respuestas desde la política pública local a la sentencia T-25 de 2004. Identificación de las necesidades y los recursos.

El representante de la Secretaría indica que la prioridad ha sido el reconocimiento de la salud como un derecho y un enfoque diferencial en salud.

Líneas de acción: 1) planeación participativa (mesa población desplazada y salud en nueve localidades); 2) no sólo abordaje de atención sino preventivo (salud pública); 3) trabajo con población receptora y funcionarios (humanización en la atención); 4) proyectos productivos en salud (plan de atención básica).

Como resultado de la sentencia T-25 se ha contratado con todos los hospitales de la Red Pública la atención ambulatoria, hospitalaria y de medicamentos para la población desplazada; se adelantan proyectos etnoculturales en salud (Hospital de Sumapaz), y existe un comité de seguimiento a los casos de la población desplazada.

Opción Legal, Julio Soler

Analiza la sentencia T-25 destacando los elementos del estado de cosas inconstitucional.

En relación con las órdenes al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada señala:

- Esfuerzo presupuestal.
- Necesidad de determinar el porcentaje que corresponde a los entes territoriales.
- Plan de contingencia.
- Redefinición de prioridades y estrategias.
- Garantía de mínimos.
- Programa de acción para corregir falencias de la capacidad institucional.

Como preocupaciones señala la falta de inventarios de coordinación en los ámbitos local y nacional, y los mínimos que establece la Corte como punto de partida.

Sandra Muñoz, coordinadora de la Unidad de Atención Integral para la Población Desplazada (UAID) de Bogotá

En relación con la sentencia, la UAID considera que las prioridades son la reorganización del sistema, la asignación de recursos, la determinación de los responsables, redefinir políticas participativas, convocar al Consejo Distrital de Atención a Población Desplazada, y la oferta institucional.

Retos de Bogotá: ciudad receptora, confluencia de entidades. En la actualidad está pendiente de la aprobación del Concejo. Se elaboró la política con participación de 63 organizaciones y se señalan cifras como 8.000 millones de pesos para prevención, 12.200 millones para atención de emergencia, 202.256 millones para estabilización.

Se llegó a las siguientes conclusiones:

- Uno de los mayores avances en Bogotá es que se cuenta con una política pública en el tema de desplazamiento.
- Debe considerarse el tema de las transiciones de gobiernos locales.
- Una debilidad del plan fue el exceso de reuniones.
- Existe inconformidad en las organizaciones porque los recursos para estabilización socioeconómica son pocos.

- Salud y educación cumplen con las expectativas.
- Existe la necesidad de fortalecer la participación de las organizaciones de la población desplazada. Cualificación de su participación.
- Necesidad de contar con la participación de los órganos de control, Personería y Defensoría.
- Se debe reconocer que es un proceso en construcción con muchas falencias.
- Hay necesidad de armonizar lo nacional y lo local.
- Bogotá quiere demostrar que sí es posible construir una política de atención al desplazamiento.

José Miguel Sánchez, de la Liga de Mujeres Desplazadas de Bolívar, presenta una experiencia en proyectos de vivienda para mujeres desplazadas en la ciénaga de la Virgen en Cartagena.

Mesa de Trabajo 2. La construcción de la política pública nacional

Martes 9 de noviembre de 2004

3:00 p.m.

Representantes del Ministerio de Protección Social

Organizaciones de desplazados

ACNUR

ILSA

Defensoría del Pueblo

Moderador: Marco Romero

Objetivo: la labor principal de esta mesa de trabajo consistió en escuchar a los diferentes representantes de la población desplazada acerca de su opinión con respecto a las políticas en materia de desplazamiento a nivel nacional. Cabe resaltar la intervención de algunos de los representantes de las autoridades estatales que atienden el tema o detentan algún tipo de competencia al respecto.

El Ministerio de Protección Social abrió el debate planteando la importancia de las políticas públicas para temas tan neurálgicos como el que se encuentra afrontando el país en estos momentos; resaltó la coherencia y armonía que es necesaria entre las políticas públicas nacionales, distritales y locales.

De igual forma se expresó categóricamente el ánimo por parte de las autoridades para que la sociedad civil, y sobre todo los involucrados de manera directa en la problemática del desplazamiento, participen en la conformación de las políticas públicas de una manera propositiva.

Se puso de manifiesto la urgencia de realizar un censo a fin de establecer parámetros prioritarios relacionados con la concentración de la población y las necesidades básicas insatisfechas, para dar respuesta pronta y eficaz a las mismas.

Algunos de los participantes manifestaron su preocupación por el hecho de que la planeación y la ejecución de los planes y objetivos se está elaborando con base en políticas de gobierno y no de Estado, aspecto que las hace insostenibles a futuro y no permite una continuidad que genere seguridad frente a las víctimas del fenómeno.

La Defensoría del Pueblo manifestó la investigación que ha venido adelantando respecto a las políticas públicas y a la responsabilidad del Estado frente a su ejecución, no solamente por su estatus de garante, sino por la incidencia que presenta frente la imposibilidad de regular las causas del fenómeno.

En la realidad actual es importante ubicar dos momentos fundamentales de las políticas públicas. De un lado el cumplimiento de las órdenes establecidas en la sentencia T-025 de 2004, y del otro, la necesidad de determinar una serie de planes progresivos para avanzar en el cumplimiento de los derechos de la población desplazada.

Dentro del debate se hizo especial referencia a la importancia de los enfoques de género como elemento integrante de las políticas públicas en materia de desplazamiento. Se resaltó la necesidad de establecer un trato en el que se incluyan criterios de discriminación positiva, y el acompañamiento de los sectores académicos en el seguimiento y cumplimiento de estas políticas.

Un representante de los líderes campesinos hizo especial énfasis en la urgencia de una verdadera reforma agraria que permita la recuperación y reactivación del campo, pues este aspecto es un potencial de progreso y desarrollo para el país.

Los representantes de las comunidades indígenas manifestaron la importancia de fortalecer el tema de la resistencia en sus territorios, pues por principios fundamentales de su cosmogonía el desplazamiento es un triste fenómeno

que desintegra la cultura y el país, deteriora el sentido de pertenencia respecto de la tierra, e impide la identificación del individuo, pues un ser humano sin territorio no se puede desarrollar, dado que allí se encuentran gravadas su historia y sus costumbres.

Los participantes compartieron de manera unánime los excesivos formalismos del registro elaborado por la RSS, y se evidenció la necesidad de flexibilizarlos para hacer posible la inclusión de la población desplazada en el mismo instrumento y materializar las ayudas humanitarias a los afectados.

La Mesa Nacional de Desplazados manifestó su interés en participar de manera contundente y activa en la construcción de las políticas públicas, pues esta organización cuenta con un conocimiento vivencial de las circunstancias y los padecimientos del desplazamiento.

Mesa de Trabajo 3. Plan Colombia y crisis humanitaria en la frontera

Martes 9 de noviembre de 2004

3:00 p.m.

Henry Salgado, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)

Nancy Sánchez, Asociación Minga

Martha Cecilia Ruiz, investigadora asociada del Centro de Documentación de Derechos Humanos "Segundo Montes Mozo S.J." – Quito, Ecuador

Ricardo Vargas

Moderador: Stian Bergeland, Consejo Noruego para Refugiados

Esta mesa de trabajo tuvo una parte inicial en la que se expuso el tema de los refugiados colombianos en el Ecuador. Se trató el refugio como expresión de la crisis humanitaria aunado a la agudización del conflicto en Colombia, básicamente por tres situaciones particulares: ruptura del proceso de paz, implementación del Plan Colombia y el efecto de las fumigaciones.

La exposición se dividió en dos partes: concepto y situación de refugiado.

Se amplió la definición de las personas en condición de refugio para abarcar a las que legalmente no están reconocidas. Según la expositora peruana, el presidente Álvaro Uribe Vélez miente cuando afirma la eficiencia de la política de seguridad democrática, ya que se han acrecentado los flujos irregula-

res de personas que buscan refugio, aunando a éstas, aquellas otras que se encuentran desplazadas al interior del país.

Se clarificó que el fenómeno del refugio afecta a otros componentes como el género, es decir, abarca grupos heterogéneos y amplios de personas, y se mostraron cifras de investigaciones frente al caso particular de refugiados colombianos en el Ecuador. Al respecto se afirmó que al 30 de septiembre de 2004 se registraron 27.854 solicitudes de refugiados colombianos, y sólo 7990 de ellos fueron reconocidos.

Esta exposición de cifras enfrenta serios problemas:

- Credibilidad de las cifras.
- Requisitos para el cruce de fronteras para colombianos. Hay una mayor tendencia a negar las solicitudes.
- El refugio ya no se concentra sólo en la frontera.
- Los grupos de refugiados en el Ecuador no son sólo de origen rural.
- No hay información que desagregue estos datos en forma sistemática. Esas estadísticas no diferencian a grupos determinados.

Respuesta del gobierno ecuatoriano

La respuesta institucional se apoya en leyes que ordenan el tema del refugio desde 1992, que incorpora los conceptos de la Convención de Ginebra y la Declaración de Cartagena. Se resaltaron la existencia de un marco legal protector y las prácticas del gobierno ecuatoriano.

Se plantearon varios problemas:

- Interpretación restrictiva de la definición de refugiado; no se aplica la Convención de Ginebra ni la Declaración de Cartagena, omitiendo la protección de un grupo grande de refugiados.
- “Elementos técnicos” justificadores del rechazo de solicitudes. Existe un descenso en las tasas de reconocimiento. El rechazo de la solicitud obliga a la expulsión del país, desestimulando la llegada de refugiados.
- Se crea un ambiente de xenofobia en el Ecuador; de hecho, existe una estigmatización de los colombianos en este país.

Tal vez el mayor problema se encuentra reflejado en la poca respuesta del gobierno ecuatoriano, el cual considera como única alternativa la repatriación, sin considerar las condiciones para el retorno voluntario.

En la segunda parte de la mesa se establecieron los siguientes elementos para la discusión:

- Políticas de seguridad, marco de protección en las zonas de frontera.
- Propuestas para enfrentar y ampliar los marcos de protección.
- Cómo prevenir un deterioro de la crisis humanitaria en el futuro.
- Situaciones más urgentes por resolver en las zonas de frontera.
- Componentes transfronterizos y transnacionales de la crisis.
- Impacto de las políticas de seguridad en los derechos colectivos y sociales.

Miércoles 10 de noviembre

Panel 3 - 8:00 a.m.

Verdad, justicia y reparación

Participantes: Catalina Botero, Helan Jaworski, Jarvier Barnes, Rodrigo Uprimny

Intervención de la investigadora de la Fundación Social, Catalina Botero

“Es inadmisibile una ley que sólo quiera perdonar”.

Catalina Botero, de la Fundación Social, quien fue magistrada auxiliar de la Corte Constitucional y ex coordinadora de la División de Promoción y Divulgación de la Defensoría del Pueblo, participó durante el III Seminario Codhes en el Panel 3, de Justicia, verdad, reparación y restablecimiento.

La delegada de la Fundación Social explicó que la justicia transicional surge por la necesidad de construir criterios de justicia relativamente distintos a los tradicionales, aquellos que operan en sociedades ordenadas en tiempos de paz.

“Su finalidad [la de la justicia transicional] es regular procesos de transición de la dictadura a la democracia o procesos de paz, para poder hacer frente a los crímenes del pasado sin poner en riesgo la transición, y para poder consolidar el Estado de derecho”.

La justicia transicional es considerada por los analistas como el parámetro de justicia que va a permitir hacer frente, de forma exitosa, a procesos de paz; exitosamente significa que se haga respetando los derechos de las víctimas y consolidando el Estado de derecho de cualquier nación.

“Nunca se podrá justificar dentro de la idea de justicia transicional la autoamnistía, el perdón absoluto a personas que han cometido crímenes de guerra o lesa humanidad, atrocidades sistemáticas, eso no está amparado por una justicia transicional”, explicó Botero, ya que esa conceptualización no la reconocería la comunidad internacional como una transición legítima hacia el Estado de derecho.

Aseguró que la propuesta de justicia transicional de verdad, justicia y reparación, que cursó el actual gobierno el año pasado, es una ley que sólo pretende perdonar, dejando por fuera los derechos de las víctimas.

Para esta ex magistrada auxiliar es claro que desde el punto de vista de lo que se ha venido construyendo como estándares de justicia transicional, y tomando en cuenta el caso de Colombia, es imperioso que una propuesta de éstas sea aceptada y reconocida por la comunidad internacional, y supere las exigencias del derecho internacional; además, tendría que configurarse en una ley destinada al desmonte de los grupos armados.

Para Botero, una ley que se centra exclusivamente en el perdón, sin que esté buscando el desmonte de las estructuras criminales, no supera ni las necesidades de los afectados ni las exigencias de la comunidad internacional. “No puede haber amnistías, indultos, perdones, no se puede relajar la obligación de reparar, la obligación de la verdad, simplemente porque el Estado considera que llegó la hora de hacer las pases”.

Pero para lograr el desmonte de los grupos armados se requiere satisfacer el derecho a la verdad, a la reparación y a la justicia. “No solamente porque son derechos de las víctimas y el Estado tiene que satisfacerlos, sino porque son útiles para la finalidad de una ley que pretenda impulsar un proceso de paz”, explicó Botero.

Así mismo, reafirmó que es el Estado el que tiene la obligación de investigar de manera sistemática las violaciones de los derechos humanos y juzgar a las personas que han cometido graves violaciones de estos derechos.

Igualmente, recordó que las violaciones de los derechos humanos o las infracciones al derecho internacional humanitario tienen que ser juzgadas por tribunales independientes, que tengan garantías de imparcialidad, no por tribunales ad hoc, o por los designados por el presidente de la República.

Catalina Botero finalizó haciendo un llamado para que no se olvide el derecho que tienen todas las víctimas a ser reparadas, “es muy importante empezar a pensar en el derecho a la reparación simbólica, reconociendo a las víctimas no como personas que buscan venganza, sino como seres humanos con derechos que fueron lesionados y que la sociedad entera tiene que reconocer, para que podamos reconstruir, mínimamente un espacio para la reconciliación”.

Intervención de Helan Jaworsky ex director del Programa Integral de Representantes de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Perú; asesor del Rectorado de la Pontificia Universidad Católica del Perú

En el Perú, desde 1980 al 2000, se vivieron los 20 años de mayor violencia en toda su historia republicana. En el mes de julio de 2001 el gobierno creó una comisión especial llamada inicialmente Comisión de la Verdad, a la que luego se añadió y de la Reconciliación (CVR), con el propósito de examinar los antecedentes, las causas y los orígenes de dicha violencia política y social, y sus efectos en el país, además de conocer cuáles habían sido las secuelas que afectaron a la población, cuál era el número y el tipo de víctimas, qué se podía hacer para mejorar la situación de los sobrevivientes, cómo compensar las violaciones de que habían sido víctimas, o reparar el daño físico, material y moral sufrido.

La aproximación sobre la cual se trabajó el caso peruano partió de los afectados: quienes habían perdido la vida, o sus parientes o sus bienes, habían sido torturados o habían sido detenidos injustamente o se habían visto obligados a desarraigarse y desplazarse de sus lugares de origen hacia la capital u otras ciudades, de aquellos que habían desaparecido sin dejar rastro y habían dejado una situación difícil y extrema para sus familiares, herederos, parientes o dependientes. Toda esta situación mereció un tratamiento que involucraba la búsqueda de una verdad histórica y la recuperación de la memoria colectiva. Ambos enfoques fueron útiles para determinar en qué habían consistido las causas de esta

violencia, y qué patrones de comportamiento de los distintos actores sociales involucrados habían sido los principales causantes de la tragedia nacional.

La tragedia se inició con enfrentamientos entre personas que pertenecían a la misma colectividad étnica y, en muchos casos, a los mismos pueblos, comunidades e instituciones y, bajo una orientación ideológica que validaba el asesinato e incluso la masacre como medio de convencimiento, llegó a la búsqueda de la sumisión de comunidades enteras y forzó la intervención de los poderes nacionales. Desde el inicio del “conflicto armado interno” la pérdida que se vivió con mayor intensidad fue la de la vida, la dimensión irreparable más evidente. Pero también la situación de los huérfanos y los padres ancianos, las pérdidas materiales y, sobre todo, la disrupción, el truncamiento de los proyectos de vida, la pérdida de la paz, de la tranquilidad, del respeto a la persona y a la dignidad humana.

Todo esto llevó a que la CVR, luego de hacer un estudio sobre la verdad y la memoria histórica, demandara al Estado y a la sociedad peruana entera la aplicación de justicia en favor de quienes habían sido los más afectados, y que se llevara a cabo un proceso de reconciliación en el país, entre el Estado y las poblaciones que habían quedado abandonadas o amenazadas entre dos fuegos, y donde la protección de las instituciones nacionales no había llegado. Como parte de estas demandas, expresadas en las conclusiones del informe final presentado por la CVR el 28 de agosto de 2003, se diseñó una Política Nacional de Reparaciones que fue traducida en un Plan Integral de Reparaciones (trabajo realizado durante ocho meses en el año 2003).

Según Helan Jaworki, las reparaciones nunca podrán ser totalmente resarcidas. Los daños que sufren las víctimas de la guerra en la mayoría de los casos son irreparables, sin embargo, la voluntad de un gobierno por empezar a reconocer sus errores es el primer paso para resarcir los daños ocasionados, y es un esfuerzo por comenzar a construir condiciones para una vida sin miedo.

Intervención de Javier Barnes, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Huelva, España

La restitución como un derecho más de las víctimas

La justicia y la reparación patrimonial deben ser miradas no sólo desde el restablecimiento de la vivienda, también se debe tener en cuenta la restitución de

todos los bienes que han perdido las personas desplazadas, afirmó el profesor Javier Barnes, en el marco del III Seminario de Codhes.

Durante su ponencia, Barnes explicó que cualquier Estado que esté en situación de conflicto armado es considerado débil, en gran parte, por la presencia de grupos armados al margen de la ley.

Con respecto a la restitución y la reparación que deben recibir las personas víctimas de la guerra, Barnes fue enfático al afirmar que “es un deber y obligación del Estado”. Según este investigador de la Universidad de Huelva, la restitución obedece al compromiso por parte del Estado para ubicar a las personas en unas condiciones de entorno y de vivienda muy similares a las que se tenían antes del desplazamiento.

La reparación empieza desde el mismo momento en que el Estado reconoce su culpa y logra establecer unas nuevas condiciones de vida para la persona desplazada, estas condiciones, además de lograr su reasentamiento, también buscan una estabilidad emocional para comenzar de nuevo.

Barnes habla de reparación patrimonial y restitución de derechos patrimoniales, y hace el requerimiento de condiciones de retorno seguro a través de la titulación, es decir, estableciendo medidas o mecanismos que permitan poder ubicar gratuitamente a los desplazados en tierras, mediante políticas de desarrollo rural.

Esboza unos instrumentos típicos de reforma agraria para lograr medidas reparatorias suficientes, en concordancia con un esquema de justicia transicional (devolución de bienes, colaboración para la recuperación o la donación de bienes propios).

Todas las propuestas presentadas por este conferencista estarían, según él, respaldadas por la comunidad internacional y la sociedad civil.

Intervención del profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Rodrigo Uprimny

Restitución en medio de la guerra

Para el profesor Rodrigo Uprimny, frente a este tema saltan a la luz dos problemas, el primero es qué se va a hacer, y el segundo es cómo se va a hacer.

El qué tiene que ver con los dilemas jurídicos, y el cómo consiste en las políticas que se van a adoptar para la solución del problema.

Ya existe un gran avance en el campo de los temas jurídicos (derecho transicional), pues el derecho internacional ha tomado las experiencias de otros países en conflicto que tuvieron transiciones, ya sea de la guerra a la paz o de la dictadura a la democracia (dentro del marco del Estado social de derecho), y dentro de estos principios, que son prácticamente los mismos en todos los conflictos armados, se encuentran los denominados Principios Rectores, que son los que hacen parte del derecho transicional internacional (derecho a la reparación integral) y otros, que actualmente están en discusión, como el derecho a la restitución de tierra.

Uprimny explicó que en el caso de los desplazados colombianos, el derecho a la restitución integral consiste en varios derechos específicos. El primero de ellos es la restitución (volver al lugar de origen con condiciones mínimas), pero si el desplazado no quiere volver a su lugar de origen, porque eso implicara volver a desarraigarse de una población en donde ha vivido por un período largo de tiempo, tiene el derecho a una indemnización (que puede ser en especie o en dinero); ese derecho, en la mayoría de los casos, cubre a todos los ciudadanos en condición de desplazados.

La restitución integral también incluye el derecho a la rehabilitación, y la seguridad de que no volverá a ser desplazado. Por ende, un retorno de comunidades desplazadas debe ser seguro, no sólo en lo personal, sino en lo jurídico, es decir, deben existir las garantías legales de que se recuperará lo que se tenía.

En el ámbito de las políticas que se deben adoptar para la solución del problema de la restitución en Colombia, el profesor Uprimny asegura que “éstas deben ser diseñadas con la participación de los desplazados y no sólo debe haber una restitución de bienes, sino un esfuerzo por reconstruir la memoria colectiva de quienes han sido afectados, recordándole a la sociedad quiénes fueron las víctimas y quiénes fueron los victimarios”.

Rodrigo Uprimny aseguró que “para que exista una verdadera restitución de la tierra, lo mejor es realizar una reforma agraria, siempre y cuando ésta sea una real estrategia de restitución y no una forma para que el Estado incumpla con su deber”. Por último, el profesor prevé que Colombia presenciara una situación muy compleja en donde se hablará de verdad, justicia y reparación en medio de la guerra.

Miércoles 10 de noviembre

Panel 4 - 10:30 a.m.

Crisis humanitaria y cooperación internacional

Participantes: Gustavo Gallón, Francisco Rey, Alfredo Wistchi, Thöra Gehl

Intervención del investigador del Instituto de Estudios sobre el Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid, España, Francisco Rey

El profesor Rey fue enfático al afirmar que la respuesta internacional a la crisis es reactiva y no proactiva, es decir, que la cooperación internacional debe centrarse en la prevención como política clara de ayuda, en un acompañamiento y tutela como factores positivos al conflicto y en fuentes de disuasión. Además, resaltó el papel de la Iglesia, de las comunidades religiosas y de las ONG. Al respecto consideró que son de vital importancia en procesos precarios.

Finalmente, estableció las siguientes recomendaciones respecto al tema:

- Estructuración de una fase de rehabilitación posbélica, reconociendo que no hay modelos previos ni propios.
- Establecimiento de iniciativas locales y permanencia de la comunidad internacional aun después de firmar tratados de paz.
- La cooperación internacional debe centrar sus esfuerzos en las causas del conflicto y en la búsqueda de la paz.
- La cooperación internacional debe ser complementaria a los procesos nacionales y no debe sustituir las políticas públicas.

Intervención del representante residente del Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia, coordinador residente y coordinador humanitario de las Naciones Unidas de Colombia Alfredo Wistchi Cestari

El representante del PNUD redondeó temas tratados por el profesor Rey, enfatizando en que la crisis colombiana es la peor del hemisferio occidental. Dimensionó la situación, desde una mirada exterior, como una crisis crónica, con problemas graves tales como la inseguridad y la drogadicción.

Resaltó el papel de las ONG como actores indispensables en los convenios de cooperación internacional.

De otra parte, afirmó que la comunidad internacional no es solidaria sin intereses, y que la visión de la misma se puede definir como negocio por dos razones fundamentales: 1) el crecimiento de las ONG, que se ha tornado inmanejable, 2) la banalización del problema de la crisis humanitaria.

Mesa de Trabajo 1. Seguridad democrática y justicia transicional

Miércoles 10 de noviembre de 2004

2:00 p.m.

Andrés Sánchez, Comisión Colombiana de Juristas

Camilo González Posso, Indepaz

Eliana Arrebolgar, Defensoría del Pueblo, Perú

Moderador: Jorge Rojas

En primer lugar se hizo un diagnóstico determinando que un proceso real de diálogo con sentido para el país requiere de reglas conocidas, reconocidas y legalmente construidas, es decir, hay un señalamiento de un marco jurídico sobre procesos de verdad, justicia y reparación, unido a la reconciliación y la paz, como vértice de los resultados de la negociación.

Como planteamiento consistente se presentó la idea del desmonte de los grupos armados aunado al gran propósito de hacerlo compatible con un objetivo nacional de paz y de reconciliación, acompañado de reglas claras de juego (universales o diferenciadas de acuerdo con el grupo armado específico).

Frente lo anterior se afirmó que no hay diferenciación en razón de la justificación o los objetivos de quienes han sido promotores de esas agresiones. Desde el punto de vista político sí caben esas diferenciaciones, partiendo de un sometimiento de confrontación entre la justicia y la negociación política.

Se plantearon problemas específicos:

- Marco normativo insuficiente.
- Las condiciones de justicia transicional permiten suponer que a estos grupos se les aplican normas especiales con penas menores, pero no se estructuran

verdaderos procesos de reparación a las víctimas. Se ha hablado mucho de consideración y de flexibilización penal, pero no de temas de verdad, justicia y reparación.

- Falsedad en los mecanismos (procedimientos).
- Censo georreferenciado de las Auto Defensas Unidas de Colombia (AUC) para limitar las posibilidades del carrusel (mecanismos para realizar simultáneamente la reparación de las víctimas).
- Desmovilización de la base y de los jefes con cronograma para el conjunto de las funciones.
- Verificación del proceso en cada una de sus etapas y en el posconflicto. Dicha verificación debe ser independiente y debe ser de la totalidad del proceso, no sólo para las AUC.
- La sociedad civil debe tener una participación activa en diferentes niveles, para que se consoliden verdaderas instancias de veeduría pública.

La mesa de trabajo concluyó con la propuesta de castigar a los actores armados que han cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad con la muerte política.

Mesa de Trabajo 2. Comunidades en riesgo y población confinada

Miércoles 10 de noviembre de 2004

3:00 p.m.

Jaime Arias

José Luis Barreiro

Representantes de las comunidades negras

Diego Henao

Moderador: Fabio Lozano

A pesar de que la situación de confinamiento se ha tratado de invisibilizar, éste es un fenómeno novedoso que afecta de manera grave a la población que sufre los violentos problemas del desplazamiento.

La resistencia que ha particularizado a las comunidades indígenas, y en especial a la comunidad del cabildo mayor Kankuamo, es un principio rector que se encuentra en la ley de origen del mismo pueblo.

Se propone que para la construcción de la paz el gobierno tenga en cuenta el modelo territorial de las comunidades indígenas, pues su organización se ha ocupado siempre por velar en pro de la conservación, sin que esto implique el estancamiento de los modelos de desarrollo.

Uno de los participantes en la mesa de trabajo planteó lo que debe entenderse por confinamiento. Este concepto implica el bloqueo de alimentos de manera ilegal. También comprende las restricciones impuestas por los actores armados a las personas y a su libertad de movilización.

Se manifestó que la denuncia hasta el momento no ha sido un mecanismo eficaz para evitar las críticas vulneraciones que ha generado el confinamiento, por lo que se hace necesario complementarla con la acción humanitaria basada en la transparencia y la participación proactiva de la comunidad.

Dentro de las principales necesidades que se detectaron están:

- Mejor categorización de las comunidades confinadas.
- Plantear más estudios de caso con el fin de reflejar la realidad y las necesidades de la comunidad.
- Demandar el respecto del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.
- Cuestionar la aplicación y el funcionamiento de las alertas tempranas.

Los participantes plantearon también que existen varios fenómenos derivados del conflicto armado: desplazamiento, resistencia y confinamiento.

Mesa de Trabajo 3. Desplazamiento forzado, tierras y territorio

Miércoles 10 de noviembre de 2004

3:00 p.m.

Organización Indígena de Antioquia (OIA)

Observatorio del Caribe

Pensamiento y Acción Social

Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes)

Moderadora: Flor Edilma Osorio

La doctora Myriam Hernández presentó el proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre protección de bienes. Indicó que aunque Colombia tiene un marco normativo importante, existen factores urgentes para la protección patrimonial: 1) alto nivel de informalidad que hace más vulnerables a las personas, 2) avance en el despojo de tierras por diferentes actores y concentración de la tierra, 3) población obligada forzosamente a vender sus tierras, 4) ocupación de tierras abandonadas por terceros, 5) modalidades de presión en situación de confinamiento, 6) riesgo de pérdida de los bienes por deudas, 7) necesidad de esclarecer información cuando se han iniciado procesos de paz, 8) identificación de los bienes afectados (para intercambio y permuta de bienes).

Se han presentado avances en cuanto a normas amplias, procedimientos especiales en caso de riesgo, acciones administrativas y constitucionales para que no se interrumpa la posesión o prescripción, identificación de competencias, instrumentos, directivas de la Superintendencia de Notariado y Registro.

En 28 zonas se ha hecho la declaratoria, el inventario y la protección, y existe un trabajo piloto del proyecto en Catatumbo, Montes de María, Buenaventura, oriente antioqueño y Cauca.

Limitaciones: poca capacidad institucional, escasa divulgación de las normas y desactualización de la información catastral.

Carlos Zapata, OIA

Carlos Zapata inicia su presentación con una profundización del concepto de territorio desde la perspectiva indígena. Es inconcebible una comunidad indígena sin territorio. Atentar contra el territorio es muy grave. En Antioquia existen 42 resguardos que ocupan el 25% del territorio del departamento.

Se refiere también al drama nacional del desplazamiento indígena, anotando que desde 1997 hasta el 2003 van 4156 indígenas desplazados.

Por último, habla del confinamiento de las comunidades indígenas de Antioquia.

Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes)

Para Afrodes, en relación con la tierra existe el deber especial de reparación, y se deben conceder plenos derechos en el lugar de reubicación o

reasantamiento. Consideran que los desplazados han pasado de ser propietarios a ser desposeídos.

Debe revisarse la política pública en territorios de comunidades negras.

Diego Pérez

Su exposición parte de la siguiente reflexión: en el conflicto la tierra está afectada por estrategias de despojo, en el posconflicto la tierra está afectada por estrategias de legitimación de nuevos dueños.

Los conflictos se agudizan en la tenencia y en el uso, especialmente frente a megaproyectos que pretenden controlar el uso de las tierras.

Propuestas:

- El tema es suficientemente grave y obliga a acciones claras y contundentes. Búsqueda de una protección integral, no sólo jurídica sino política y social. Apropiación de los resultados del proyecto de protección de bienes.
- Defender la tierra ligándolo a resistencia, exigibilidad, movilización y defensa de territorios.
- Tres estrategias: 1) defensa y ampliación de resguardos, 2) defensa y ampliación de tierras de comunidades negras, 3) defensa y ampliación de reservas campesinas.
- El tema tiene que estar en las mesas de negociación.

Cuadros sinópticos

Organismos estatales que velan por los derechos humanos	
Judiciales	Gubernamentales
Corte Constitucional Juzgados Fiscalía General de la Nación	Personerías Municipales Defensoría del Pueblo Procuraduría General de la Nación

Acciones que pueden interponerse en el ámbito judicial	
Hábeas corpus	Derecho a recuperar la libertad cuando se ha sido capturado o retenido arbitrariamente y/o cuando por retención, detención o arresto, se prolonga ilícitamente la privación de la libertad (Constitución Política, art. 30).
Hábeas data	Derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre las personas en archivos públicos o privados (Constitución Política, art. 15).
Acción de tutela	Protege los derechos fundamentales en peligro de ser vulnerados o amenazados. Toda persona puede ejercer la acción de tutela, en cualquier momento y lugar. Se puede interponer ante cualquier juez quien en un término de 10 días hábiles la debe resolver (Constitución Política, art. 86).
Acciones populares	Defensa de los derechos o intereses de carácter colectivo, como el derecho a la paz, la libre competencia económica, la seguridad y la salubridad pública, los derechos del consumidor y/o del usuario, el patrimonio público y el espacio público, cuando éstos se ven lesionados o amenazados (Constitución Política, art. 88).
Derecho de petición	Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, de modo escrito o verbal, por motivos de interés general o particular; y a obtener pronta resolución (Constitución Política, art. 23).

Causas del conflicto con incidencia en desplazamiento forzado

	Ambiental	Cultural	Moral	Política	Económica	Social
Violencia como medio de resolución de conflictos	Viola el DIH y los DDHH	Miedo	Impunidad de miedo	Violación de los DDHH y del DIH	Pobreza, muerte	Desintegración familiar. Falta tolerancia
Corrupción del Estado	El país nacional no está representado legislativamente	Poder y dinero	Empobrecimiento generalizado. Incremento de la miseria	-	Burocracia	El poder. Desintegración del país
Crisis y pérdida de valores	Ruptura del tejido familiar y comunitario	Desestabilización de la integridad del hombre-mujer	Descomposición de todas las dimensiones y estructuras sociales	Deshumanización de la sociedad	-	Desintegración y pérdida del tejido social. (personal, familiar y comunitario)
Narcotráfico	Falsa economía. Dualismo guerrilla-narcos	Deseo desenfrenado de dinero y poder	Enriquecimiento ilícito y rápido	Descomposición social	Consumismo	Violencia aparente apaciguador del desempleo
Mal manejo ambiental	Pérdida de recursos renovables	Mal uso de los técnicas	Agotamiento de recursos naturales y contaminación	Escasez de recursos naturales	Deterioro de la tierra	Empobrecimiento
Lucha por la tenencia de la tierra	Desplazamiento forzado, pobreza y desempleo	Pérdida de la posesión de la tierra	Perdida del sentido de pertenencia y desarraigo cultural	Persecución	Agudización de la brecha entre ricos y pobres	Enfrentamientos latifundios-minifundios Terratenientes

Fuente: Conferencia Episcopal de Colombia. Disponible en: <http://www.disasterinfo.net/desplazados/index.cfm>

Niveles de participación

La forma como las personas se involucran individual o colectivamente, de acuerdo con las condiciones organizativas, de recursos y condiciones objetivas y subjetivas, permite acceder a diferentes niveles de participación como los siguientes:

<p>GESTIÓN</p> <p>Es el manejo de un conjunto de recursos de muy diversa índole, destinados a ejecutar las acciones necesarias para obtener un resultado final (manejo de una situación, solución de un problema, satisfacción de una necesidad).</p>	Nivel 7
<p>DECISIÓN</p> <p>Es la adopción de una idea o de una forma de actuación sobre un problema, escogida a partir de la formulación de dos o más alternativas.</p>	Nivel 6
<p>CONCERTACIÓN</p> <p>Es el acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos de una colectividad definen la solución más conveniente para un problema y los medios para ejecutarla.</p>	Nivel 5
<p>FISCALIZACIÓN</p> <p>Es la vigilancia que ejerce una persona o un grupo sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas.</p>	Nivel 4
<p>INICIATIVA</p> <p>Es la formulación de sugerencias por parte de los agentes participantes, destinadas a resolver un problema o a transformar una situación.</p>	Nivel 3
<p>CONSULTA</p> <p>Es el procedimiento mediante el cual los participantes opinan sobre todos o algunos de los aspectos de un problema o situación. Esa opinión constituye un elemento de juicio para la toma de decisiones.</p>	Nivel 2
<p>INFORMACIÓN</p> <p>Es el conjunto de datos, hechos, nociones y mensajes a través de los cuales los participantes conocen e interpretan una situación y adquieren elementos de juicio para su conducta.</p>	Nivel 1

Fuente: Conferencia Episcopal de Colombia. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/index.cfm>
 Monseñor Héctor Fabio Henao Gaviria, director del Secretariado Nacional de Pastoral Social, Cáritas Colombiana.

Anexo legislativo y jurisprudencial

Legislación colombiana (elaborada por ACNUR)

Derecho Constitucional

- Constitución Política de Colombia, 1991 con reforma de 1997.
- Ley 649 del 27/03/2001 - Reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia.
- Decreto 2002 del 2002 - Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.

Desplazados internos

- Normas generales sobre el desplazamiento
- Educación
- Salud
- Tierra
- Vivienda
- Registro de desplazados
- Política de Estado sobre desplazamiento interno

Derecho Civil

- Decreto 290 de 17/02/1999 - Dicta medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.

Mujeres, niños y Derechos de la Familia

- Código del Menor vigente desde el 1° de marzo de 1990.
- Decreto 1974 de 31/10/1996 por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres.

Derecho Penal

- Ley 599 de 24/07/2000 - Código Penal.
- Ley 600 de 2000 (julio 24) por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.
- Ley 137 de 02/06/1994 - Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia.
- Ley 636 de 04/01/2001 - Por medio de la cual se aprueban la “Convención Interamericana sobre asistencia mutua en materia penal”, suscrita en Nassau, Bahamas (23/05/1992) y el “Protocolo Facultativo relativo a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal”, adoptado en Managua, Nicaragua (11/06/1993).
- Ley 679 de 03/08/2001 - Expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución.

Institucional

- Decreto 1512 11/08/2000 por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 261 de 22/02/2000 por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1529 de 19/08/1999 por el cual se asignan unas funciones en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1272 “Por el cual se adiciona el Decreto 218 del 15 de febrero de 2000 que modifica la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS”.
- Decreto 978 de 2000 (junio 1º) por el cual se crea el Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano.

Jurisprudencia de Colombia (elaborada por ACNUR)

- Sentencia T-025 de 2004. Abel Antonio Jaramillo y otros *vs.* Red de Solidaridad Social y otros. Sobre la obligación del Estado de informar a los desplazados acerca de sus derechos.
- Sentencia T-602 de 2003. “Ana Zárate de Bernal *vs.* Red de Solidaridad Social e Inurbe”.
- Acción de tutela, Radicación N° 13123, “Chona Herrera y otros *vs.* Unidad de Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior de Bogotá”.
- Sentencia 7300123310002003-0026 01. “Luis Sánchez Díaz *vs.* Red de Solidaridad Social, Ministerio de Hacienda, Inurbe” (acción de tutela, desplazamiento interno, derechos fundamentales a la vivienda, salud, alimentación, educación y derecho humanitario).
- Sentencia T-704 de 2003. “Reza Pirhadi *vs.* Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS” (acción de tutela, derecho al debido proceso en el contexto de procedimientos de determinación de la condición de refugiado).
- Sentencia Constitucional T-268 de 2003. “Defensora del Pueblo, Regional Antioquia *vs.* Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial para Antioquia (acción de tutela, derechos de los desplazados internos, especialmente mujeres y niños, derechos a la alimentación, salud, educación, etc.).
- Sentencia T-277 de 2002. “Rosa Otilia Hinestroza *vs.* Juzgado Promiscuo Municipal de Toledo” (acción de tutela, derecho del niño a tener un nombre y una nacionalidad). Sobre el deber de protección del Estado a los desplazados.
- Sentencia T-215 de 2002. “Narciso Doria Segura y otro *vs.* Colegio Sol del Oriente, Secretaría de Salud de Medellín, Red de Solidaridad Social, Ministerio de Educación y Fondo de Inversión Social” (acción de tutela, desplazamiento interno de personas, derechos de los niños, derecho a la educación).
- Sentencia T-098 de 2002. Luz Mosquera Aluma y otros *vs.* Red de Solidaridad Social (acción de tutela, desplazamiento interno forzado, derechos a la vida, a la salud, a una vida digna, a la educación y derechos de los niños). Sobre la obligación del Estado de albergar a los desplazados.

- Sentencia T-0130 de 2001. “Asociación Comunitaria de Desplazados *vs.* Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Inurbe e Incora” (acción de Tutela, derecho a la vida digna, derechos de los niños, desplazamiento interno).
- Sentencia T-1346 de 2001. “Martha P. Forero Vargas *vs.* Alcaldía Municipal de Villavicencio” (acción de tutela, desplazamiento interno de personas, derechos a la vida digna, a la integridad y derechos de los niños).
- Sentencia T-258 de 2001. “Jhon Jairo Acevedo Franco *vs.* Secretaría de Educación Departamental de Caldas” (acción de tutela, desplazamiento interno, derecho a la vida, los actos administrativos dejan de ser discrecionales en casos de amenazas contra la vida).
- Sentencia T-327 de 2001. “César Iván Perea Palomino *vs.* Red de Solidaridad Social” (acción de tutela, derechos de la población desplazada: presunción de buena fe y trato digno).
- Sentencia ACU-0080 de 2001. “Esther Simona Beltrán Leguízamo *vs.* Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República” (acción de cumplimiento, derecho a la vida digna, desplazamiento forzado, atención integral a la población desplazada). Sobre la obligación del Estado de establecer programas de reubicación laboral para desplazados.
- Sentencia T-1378 de 2001. “Jerónimo Pérez Argumedo y otros *vs.* Presidencia y Vicepresidencia de la República y Ministerio del Interior” (acción de tutela, derechos a la vida, a la integridad física, a no ser desplazados, derechos de residencia y locomoción, acceso a la justicia, derechos de los niños).
- Tutela AC-4279 de 2001. “Arango y otros *vs.* Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana -Inurbe” (Acción de tutela, derechos de la población desplazada: a la vivienda digna y a la igualdad).
- Sentencia ACU-1762 de 2001. “Guillermo Segundo García Cañón *vs.* Incora” (acción de cumplimiento, aplicación de los artículos 20 y 22 de la Ley 160 de 1994 sobre acceso a la propiedad de la tierra y artículos 1 y 19 de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado de las personas).
- Sentencia T-1635 de 2000. “El Defensor del Pueblo *vs.* Red de Solidaridad Social” (acción de tutela, derechos de la población desplazada: derechos a la vida, a la dignidad, a la salud, a la integridad personal, a la libre circulación,

a la igualdad, a la vivienda digna, al trabajo, a la educación y los derechos del niño). Sobre protección integral a los desplazados.

- Sentencia SU-1150 de 2000. “Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo *vs.* Inspección 8B Municipal de Policía de Antioquia, Ministerio del Interior, Gobernación de Antioquia y Alcaldía de Medellín”; “Marco Tulio Ararat *vs.* Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali”; “Jairo Vicente Reyes *vs.* Red de Solidaridad” (acción de tutela, derechos de la población desplazada: derechos a la vida, la salud, la igualdad, a la integridad de las personas, al trabajo, al debido proceso, vivienda digna, al buen nombre y los derechos del niño). Sobre la incorporación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre desplazamientos internos.
- Sentencia C-1316 de 2000. “Benjamín Ochoa Moreno, Franky Urrego Ortiz y Eddy Lucía Rojas B. *vs.* los artículos 3, 6, 10, 25 y 26, todos en forma parcial, del Decreto 266 de 2000” (resuelve sobre la constitucionalidad de apartes de los artículos 3, 25 y 26 del Decreto 266 de 2000 “Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar las regulaciones, trámites y procedimientos”).
- Sentencia ACU-573 de 1999. “Marco Tulio Ararat Sandoval *vs.* Consejería Presidencial para la atención de la población desplazada” (acción de cumplimiento, desplazamiento forzado, derechos de los desplazados).
- Sentencia T-227 de 1997. “Brigadier Roper Mora y otros *vs.* Gobernadora de Cundinamarca” (acción de tutela, derechos de la población desplazada: derecho a la permanencia y circulación, a la dignidad humana; promoción de los derechos humanos).

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Curtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- ACNUR y Red de Solidaridad Social, “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002”, agosto 2002.
- ACNUR, Informe final las memorias del foro “La población desplazada por la violencia en Bogotá, una responsabilidad de todos”, Bogotá, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y Proyecto Bogotá ¿Cómo vamos?, 2003.
- Aguilar de Luque, L., *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 24, 1987.
- Ahumada Ruiz, M. A., “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, No. 8, 1991.
- Aja, E. y González Beilfuss, M., *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Programa Bogotá sin Indiferencia, Presentación del Plan Distrital de Atención a la Población Desplazada, Bogotá, 2004.
- Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1993.
- Añón Roig, M^a José, *Necesidades y derechos: un ensayo de fundamentación*, Madrid, CEPC, 1994.
- Arango, Rodolfo, “La jurisdicción social de tutela”, en *Corte Constitucional, 10 años. Balance y perspectivas*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2003.
- Blanco Valdés, Roberto, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, Madrid, Alianza, 1995.
- Borda Medina, Ernesto y otros, *Conflicto y seguridad democrática en Colombia*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert Stiftung (Fescol) y Embajada de Alemania, 2004.
- Codhes, “Desplazamiento rural”, en *Un país que huye: desplazamiento y violencia en una Nación fragmentada*, Boletín No. 3, Bogotá, de mayo de 1999.

- Codhes, “Esta guerra no es nuestra... Y la estamos perdiendo. Desplazamiento forzado y derecho de la infancia”, Boletín No. 32, Bogotá, Colombia, 25 de enero de 2000.
- Conferencia Episcopal, *Boletín Especial RUT Informa. Sobre desplazamiento forzado. Características generales de la población desplazada a Diciembre de 2003*, Colombia, marzo de 2004.
- Conferencia Episcopal, “Los menores y el desplazamiento forzado”, *Rut informa*, Boletín No. 18, Colombia, abril-julio de 2003.
- Corredor, Consuelo, *Pobreza y desigualdad*, Bogotá, CINEP, 1999.
- Defensoría del Pueblo, “Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos”, Bogotá, D.C., agosto de 2003.
- Defensoría del Pueblo, *Evaluación de la política de atención a la población desplazada*, 2003.
- Defensoría del Pueblo, Oficina de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, *Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos*, Bogotá, junio de 2003.
- Defensoría del Pueblo, XI informe del Defensor del Pueblo al Congreso de Colombia, Bogotá, diciembre de 2003.
- Defensoría del Pueblo, “Niños y niñas en condición de desplazamiento forzado”, Boletín No. 4, *La niñez y sus derechos*, Bogotá, junio de 1998.
- Díaz Revorio, F. J., “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado”, *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 61, enero-abril de 2001.
- Díaz Revorio, F. J., “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 61, enero-abril de 2001.
- Fernández Rodríguez, J. J., *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998.
- Fernández Rodríguez, José Julio, “La inconstitucionalidad por omisión en Brasil”, *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 42, 1995.

- Garay, Luis Jorge (coord.), *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo: propuestas para la transición del Estado social de derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002.
- Gómez Puente, M., *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- International Crisis Group, *La crisis humanitaria en Colombia*, Informe de América Latina, No 4, 9 de julio de 2003.
- Jiménez Campo, Javier, “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 9, 1983.
- Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, Madrid, Debate, 1988.
- Londoño Toro, Beatriz, *Situación humanitaria crítica de la población desplazada interna en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.
- Londoño Toro, Beatriz, *Situación humanitaria crítica de la población desplazada interna en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.
- Meertens, Donny, “Encrucijadas urbanas: población desplazada en Bogotá y Soacha: una mirada diferenciada por género, edad y étnia”, Bogotá, ACNUR, 2002.
- Meertens, Donny, “La población desplazada en Bogotá, una responsabilidad de todos”, *Memorias del Foro*, Bogotá, ¿cómo vamos?, Bogotá, ACNUR, 2003.
- Ministerio de Salud, *Lineamientos para la atención psicosocial de población desplazada por la violencia en Colombia*, Bogotá, octubre de 1999.
- Molano Bravo, Alfredo, “Desterrados: éxodo, patrimonio e identidad”, *Memorias de la V Cátedra anual de historia Ernesto Restrepo Tirado*, Bogotá, Museo Nacional, 2000.
- Molina Betancur, Carlos M. (ed.), *Corte Constitucional, 10 años. Balance y perspectivas*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2003.
- Molina Betancur, Carlos M., “¿Reducir o fortalecer el Estado?”, *Retos del Estado en el siglo XXI. Memorias del Seminario Internacional de Investigación en Derecho Público*, Bogotá, Universidad del Rosario (en prensa).

- Montilla Martos, José A., “El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional”, *Estudios de Derecho Público en homenaje a J. J. Ruiz-Rico*, Vol. I. Madrid, Tecnos, 1997.
- Pérez Martínez, Manuel Enrique, *Territorio y desplazamiento, el caso de Altos de Cazucá, municipio de Soacha*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, 2004.
- Pérez Martínez, Manuel Enrique, *Territorio y desplazamiento, el caso de Altos de Cazucá, municipio de Soacha*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Departamento de Desarrollo Rural y Regional, 2004.
- Pizarro Nevado, Rafael, “El juez constitucional, ¿un juez que gobierna?”, en *Corte Constitucional, 10 años. Balance y perspectivas*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2003.
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, “Informe sobre el disfrute del derecho a la educación en Colombia”, Bogotá, octubre de 2003.
- Red de Solidaridad Social, “Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos. II Seminario Internacional, Balance de las Políticas de Atención a la Población Desplazada 1998-2002, segundo semestre de 2002.
- Red de Solidaridad Social, *Manual de procedimiento de la Red de Solidaridad Social para el apoyo a los procesos de retorno de la población desplazada*, Bogotá, abril de 2004.
- Revista Foro, *Plan de desarrollo de Santafé de Bogotá, 1998-2000, la Bogotá que queremos*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1998.
- Rey Martínez, Fernando, “La discriminación positiva de mujeres (Comentario a propósito de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad del 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 47, mayo-agosto de 1996.
- Rey Martínez, Fernando, *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.

Schneider, Hans Peter, "Jurisdicción constitucional y separación de poderes", en *Democracia y constitución*, Madrid, CEC, 1991.

Vergel Tovar, Carolina, "Derechos de las mujeres en situación de desplazamiento: más que una cuenta pendiente", Seminario ONG Colombianas: Estrategias de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento, Cartagena de Indias, 17 de junio de 2003.

Vicepresidencia de la República, Observatorio de Derecho Humanos, "El desplazamiento forzado: fuentes, causas y distribución geográfica", Boletín No. 12 , noviembre de 2002.

Villaverde Menéndez, I., *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

Women's Commission for Refugee Women and Children, "Millones no vistos: la catástrofe del desplazamiento interno en Colombia", marzo, 2002.

Este libro fue compuesto en
caracteres Caxton Light en 10 puntos,
impreso sobre papel propal de 70 gramos
y encuadernado con método Hot Melt,
en el mes de septiembre de 2005,
en Bogotá, D.C., Colombia
Servigraphic Ltda.