

Análisis de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia

Juan Carlos Iglesias Contreras [1]
Adriana María Blanco Cortés [2]
Colombia

1. Conceptualización

El desplazamiento forzado es una problemática de suma gravedad que afecta a Colombia, siendo una de las más notorias consecuencias del conflicto armado, repercutiendo tanto a nivel político como económico, y que por consiguiente ha debido ser posicionado en la agenda pública. Durante el gobierno del Presidente Andrés Pastrana no se visibilizaba el problema, lo cual generó que se identificara a la población desplazada no como víctima del conflicto, sino como población pobre, lo que a su vez obligó a generar mayores rubros para atención a población vulnerable que no trataban el problema verdaderamente.

El problema principal dentro de la política pública de atención al desplazamiento forzado es la clara identificación del problema, pues aun después de más de 10 años de haberse promulgado la ley 387 de 1997, que determina la población objeto de la política, y regula la atención que se pretende proveer, y los organismos del Estado encargados de proveerla, aun existe un debate que ha trascendido a las esferas de la jurisdicción constitucional al tratar de identificar la población que requiere dicha atención, y la naturaleza de la misma.

Encontramos como base para la argumentación aquí propuesta, la formula de Análisis de casos de política pública propuesta por Guess y Farnham,[3] en la cual la definición de los problemas a ser abordados por la política pública, y el desarrollo adecuado de esta definición, constituyen el paso fundamental para definir correctamente los problemas, de manera que no se describan como problemas de política a situaciones que no lo son, evitando las interpretaciones restrictivas que muchas veces están permeadas por los valores y la cultura, el control financiero centralizado e inmóvil y la centralización estatal de la toma de decisiones, entre otros factores. Podemos decir que las anteriores son dificultades para la determinación de los objetos a ser tratados por las políticas, que hacen que se sigan tomando ciertas decisiones que no son del todo adecuadas, creando posteriormente problemas sociales que pudieron prevenirse con una buena formulación de la problemática.

En este esquema, se entiende a las políticas públicas como una serie no realizada de valores, necesidades u oportunidades, que aunque sean identificadas, requieren una acción pública para su realización. Estos factores constituyen un sistema de condiciones externas que producen insatisfacción en diferentes segmentos de la comunidad; deben tener una base empírica, y debe ser posible tomar una posición práctica ante ellas que permita hacer gastos, destinar personal y desarrollar procedimientos que reduzcan o eliminen los factores indeseables. Son acciones públicas que se toman, proyectando una consecuencia deseada de manera rápida y eficiente. Parte de una construcción conceptual que se define como un problema específico que puede ser abordado por la política, sin embargo, lo que genera problemas es que esta construcción conceptual sea malinterpretada.[4]

Dentro de la definición de estos autores, podemos determinar que el desplazamiento forzado en Colombia es un problema complejo de política pública, que ha carecido de una definición precisa y tiene problemas de recolección e interpretación de la información, debido a la multiplicidad de personas o grupos que intervienen en su

definición. Esto ha causado efectivamente, como lo advierten los autores en su texto, una desproporción en la distribución de la atención en el momento de la focalización de la política hacia la población afectada. Igualmente, carece de un sistema de reconocimiento de problemas que tenga en cuenta las diferencias sociológicas y geográficas, además de carecer de divulgación pública, debate y participación activa de la misma población afectada. Esto hace necesario desarrollar alternativas efectivas de protección y de atención humanitaria por parte del Estado, que contribuyan efectivamente a la superación del desplazamiento forzado.

2. Análisis de causas del problema de política pública: el desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado es un mecanismo de transformación social, y de control poblacional y territorial, utilizado por los actores del conflicto, que se ha convertido con el paso del tiempo en un problema humanitario extremadamente complejo, que supera la capacidad institucional de atención del gobierno nacional. De esta violación a los derechos humanos, especialmente de la población civil, se identifican diversas causas. La Ley 387 de 1997, identifica estas causas como “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.”

Encontramos que la gran mayoría de los desplazamientos se originan por amenazas generalizadas y por el temor a las consecuencias de los enfrentamientos armados sobre la población civil. El desplazamiento derivado del enfrentamiento entre actores armados (incluyendo a la fuerza pública), se presenta cuando la población se ve obligada a huir de su lugar habitual de residencia, debido a la inexistencia de garantías mínimas de protección para su vida e integridad. Dentro de este mismo factor, encontramos a las comunidades “sitiadas” o “encajonadas” por un actor del conflicto, que generan el bloqueo del ingreso de alimentos, medicamentos y otros bienes necesarios para procurar la subsistencia en condiciones de dignidad.

También, existen modalidades de desplazamiento, como el desplazamiento *intraurbano*, es decir, de familias entre zonas de la ciudad, e *interurbano*, consistente en la expulsión de familias desde una ciudad hacia otra, generadas por amenazas de actores armados que ahora luchan por el control de barrios y zonas de las mismas. Es muy frecuente, incluso, que las familias afectadas sean víctimas en este caso de un segundo desplazamiento forzado. Similar es la modalidad del desplazamiento *intraveredal* dentro de un mismo municipio, mediante el cual la población huye de los actores armados sin salir de su lugar de residencia totalmente.

Encontramos como otra modalidad, el desalojo planeado de poblaciones enteras por parte de los actores armados o grupos de presión económica, quienes obligan a las comunidades a trasladarse de forma masiva bajo su vigilancia y a permanecer en un sitio distinto al de origen.

Se puede afirmar que, de manera preocupante, los grupos principalmente afectados por el desplazamiento forzado son la población infantil, la de la tercera edad, las etnias, la población afrocolombiana, y las mujeres, al ser los hombres las principales víctimas de asesinatos y masacres, que usualmente, a su vez, causan el desplazamiento.

3. Identificación del problema de la política pública de atención al desplazamiento forzado. Acercamiento al análisis de límites y de clasificación

Varios teóricos de las políticas públicas coinciden, basándose en el modelo planteado por Lasswell,^[5] en que la base de la formulación de las políticas públicas debe ser la identificación del problema que se piensa tratar por medio de dicha política. La política pública de atención al desplazamiento forzado se caracteriza, de manera preocupante,

por la falta de identificación de la problemática y la falta de caracterización de la población objeto de intervención.

El mayor cuestionamiento dentro de la definición del problema, en el caso específico del desplazamiento forzado, es la estimación del número de personas victimizadas por el mismo. Naciones Unidas^[6] en varias oportunidades ha planteado la necesidad de determinar cuántas víctimas del desplazamiento forzado tienen graves necesidades y problemas de protección que aun no han sido atendidos.

El Gobierno nacional, a través del Programa Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, antigua Red de Solidaridad Social, de la Presidencia de la República, administra el Registro Único de Población Desplazada (RUPD-SUR), en el cual debe incluirse a la población víctima del desplazamiento como requisito para ser reconocido como desplazado y acceder a la oferta de atención estatal. Este registro se creó en 1997,^[7] con el fin de determinar la cantidad de personas que exigen atención del Estado derivada de su condición de desplazados. Los números que arroja este registro de población que demanda atención de parte del Estado, son los que el gobierno reconoce oficialmente.

Sin embargo, es reconocida por parte del gobierno y las entidades responsables del tema, la preocupante existencia de subregistro de población, debido principalmente a tres razones: “al temor de las víctimas a entregar información a entidades públicas; el deseo de mantener el anonimato para no ser víctima de la discriminación o para evitar nuevas amenazas por parte de actores armados, y las reducidas expectativas sobre la posibilidad real de recibir asistencia pronta y efectiva”.^[8] Por esta razón el gobierno ha debido acudir a un sistema de contraste de fuentes, con el fin de determinar de mejor manera la cantidad de víctimas del desplazamiento que hay en el país, con el cual han llegado a determinar una cifra aproximada de 2,000,000 de personas, es decir más o menos 400,000 familias^[9].

Para una correcta determinación del problema de política pública al cual nos estamos enfrentando, es imperativo determinar cuántas personas requieren la atención del Estado. Al respecto, se han identificado varios problemas que tocan de manera profunda el enfoque de la atención brindada por el Estado y su alcance;^[10] estos problemas son básicamente:

1. ¿Es suficiente que la atención al desplazamiento satisfaga las necesidades materiales y logre la estabilización social y económica de las víctimas de desplazamiento (enfoque de asistencia social), o es necesario buscar también la reparación de los derechos violados y resarcir los perjuicios (enfoque de derechos)?
2. ¿Es aceptable acudir a una solución diferida en el tiempo que permita satisfacer en primera instancia y en el corto plazo, la estabilización social y económica de las víctimas de desplazamiento, y tratar por separado o a largo plazo las acciones concretas para la satisfacción de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación?

En primer lugar, si se opta por la adopción del enfoque de “asistencia social” a la población víctima del desplazamiento forzado, dirigido exclusivamente a lograr su estabilización social y económica, mediante la provisión de bienes y servicios, se tendría de manera prioritaria la focalización de la población que aún no se haya estabilizado completamente, sin tomar en consideración al resto de la población víctima del desplazamiento, que por no haber recibido atención del Estado se debe estabilizar por otros medios, sin que esto implique que haya cesación del desplazamiento.

Con este enfoque se estaría confundiendo la atención a las víctimas del conflicto, con la atención a la población en situación de pobreza, con lo cual no se solucionaría el problema de las víctimas que realmente debe focalizar la política, sino que estaría focalizando los problemas de la órbita de la política social regular. Por otra parte, este enfoque tomaría de manera taxativa el término de un año previsto en la ley,^[11] para que las víctimas de este delito exijan su inclusión en el registro, con el fin de recibir la atención del Estado, lo cual iría en detrimento de los derechos de aquellos que no han

recibido atención.

Por otra parte, si se adopta el enfoque de derechos,^[12] se desarrollaría un enfoque integral que comprendería la atención de las necesidades sociales y económicas básicas de las víctimas del desplazamiento forzado, y la efectividad de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. En este sentido, no se contempla el problema del desplazamiento forzado como un problema socioeconómico simple, sino como una violación de derechos fundamentales causada por la comisión de un delito, de manera que la deuda del Estado y de la sociedad con las víctimas no prescribe con el tiempo. Por esta razón, desde la perspectiva de derechos humanos, todas las víctimas deben ser atendidas y reparadas, sin consideración de las limitaciones presupuestales o temporales, principalmente por el Estado, debido a una falla en el deber de protección y, en segundo lugar, por los victimarios, debido a la agresión directa que causó el desplazamiento.

De esta manera, la política pública de atención al desplazamiento forzado no puede basarse en otro fundamento que no sea el deber de garantía de protección de los derechos de las personas y el restablecimiento de la condición de sujetos de derechos (Abramovich, 2005) procurando el ejercicio efectivo tanto de los derechos fundamentales, y de los civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales; en este enfoque, las víctimas del desplazamiento forzado se diferencian radicalmente de la población en situación de pobreza porque, aunque pueden estar en condiciones económicas similares, la primera ha sido víctima de un daño producido por una falla en el deber de protección del Estado, lo que debería, sin duda alguna, generar una reparación de los derechos vulnerados. Esto hace nacer a la vida jurídica un deber para el Estado de adecuarse a las necesidades de la población y no generar una carga pública mayor a la población, de adaptarse a la capacidad de atención del Estado.

4. Componentes de la política pública de prevención y atención del desplazamiento forzado

De conformidad con el esquema planteado por Christopher Hood en su libro "Tools of Government",^[13] existen cuatro componentes básicos dentro de la política pública: *Nodal o de Información, Recursos o Tesoro, Autoridad y Organización*. A continuación desarrollaré el análisis estructural de la política pública de atención al desplazamiento forzado de conformidad con este esquema.

La estructura de la política pública para la prevención y atención del desplazamiento forzado está contemplada en varios instrumentos, que desde el componente de Autoridad se manifiestan en la Ley 387 de 1997, el decreto 2569 de 2000, el Decreto 250 de 2005 y el Documento Conpes 3400 de 2005. En estos instrumentos jurídicos se establecen los componentes básicos y acciones dentro de la política pública adoptada por el Gobierno nacional para abordar el desplazamiento forzado. La política se compone de tres elementos principales:^[14]

- a) La prevención del desplazamiento forzado, mediante la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan, que se desarrolla principalmente por la política nacional de seguridad democrática.
- b) La atención humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee a la población víctima del desplazamiento, de los elementos mínimos de subsistencia en situaciones de emergencia, como, alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños.
- c) La estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones de ingresos (empleo o ingresos por cuenta propia a través de proyectos productivos), vivienda y servicios básicos, e integración social. La estabilización socioeconómica puede tener lugar en tres modalidades: mediante el retorno al lugar de origen, mediante la estabilización en el sitio de recepción o integración local, o mediante el reasentamiento en un lugar diferente al de origen y al de recepción, todos los anteriores en condiciones

de seguridad y dignidad.

Desde el componente de Organización, como estructura institucional para la implementación de la política pública de atención al Desplazamiento Forzado, se creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), con base en la Ley 387 de 1997, mediante el cual se busca articular el enfoque sectorial de la política, además de coordinar la oferta sectorial a los niveles nacional y territorial, en un sistema compuesto por todos los organismos del Estado con injerencia en el tema, de conformidad con la misma ley. Igualmente, la integración de las entidades territoriales al SNAIPD se da a través de comités departamentales y municipales, en los cuales se abre la participación a la sociedad civil y, en particular, a las organizaciones y representantes de la población desplazada.

El SNAIPD está dirigido por el Consejo Nacional de Atención a la población Desplazada (CNAIPD), también desde el Componente de Autoridad, e igualmente creado por la Ley 387 de 1997, encargado básicamente de formular la política, que con posterioridad sería adoptada por el Gobierno nacional, y garantizar la financiación y la concurrencia de las acciones sectoriales y territoriales, bajo la coordinación de la Agencia para la Cooperación Internacional y la Acción Social de la Presidencia de la República.

En la actualidad, en el aspecto de nodal o de información, se viene construyendo la Red JUNTOS, mediante la cual se pretende dar seguimiento individual a las víctimas del desplazamiento que están recibiendo atención del Estado, para determinar el nivel de avance, retroceso o estancamiento de la actuación del Estado en los casos individuales, y poder hacer alguna clase de seguimiento a la política, para determinar su impacto real en la población, que en la actualidad es imposible de hacer.^[15]

Desde el aspecto de Tesoro o Recursos, utilizado para el tratamiento del asunto en cuestión, el gobierno nacional ha desarrollado varias acciones, desde la inclusión de rubros dentro de las transferencias territoriales, hasta la adopción del documento CONPES 3400 de 2005. Sin embargo, los presupuestos asignados para el tratamiento del desplazamiento forzado no son suficientes, debido a la magnitud del problema, que supera la capacidad del Estado para atenderlo, por lo cual se han destinado algunos recursos de la cooperación internacional, pero aun así, no es suficiente la apropiación presupuestal.

5. Análisis de la política pública e identificación de problemática

Desde el año 2004, la Corte Constitucional ha emprendido una revisión juiciosa de la política pública de atención al desplazamiento forzado; desde entonces se ha pronunciado en varias oportunidades, comenzando con la Sentencia T-025 de 2004, para procurar la transversalización del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en la política. Sin embargo, y aún en contra de las directivas de dicha Corte, se ha profundizado la problemática con la posesión del Gobierno del Presidente Uribe en el poder. Las principales problemáticas alrededor del tema de la política relativa al desplazamiento forzado que se han hecho visibles, son las que conciernen al “enfoque de derechos” como se explicó anteriormente, y el dismantelamiento progresivo del esquema especial de atención a la población víctima del desplazamiento forzado basado en el enfoque de “discriminación positiva”.

5.1. Atención y Reparación a las víctimas del desplazamiento forzado desde el enfoque de derechos

Desde sus orígenes, la discusión acerca de la determinación de cuando cesa el desplazamiento forzado y el deber del Estado de proveer ayudas a las víctimas ha sido una de las problemáticas fundamentales de la política. Esto significa que existe una gran pugna en el trasfondo de la política, que involucra a los enfoques asistencial para proveer los mínimos vitales, interpretando la situación desde la perspectiva de la pobreza

estructural y la vulnerabilidad de la población, y el de derechos, que busca la reparación y el restablecimiento de las víctimas de la violencia. Esta pugna se produce esencialmente por la falta de disponibilidad de los recursos tanto económicos como administrativos y estructurales del Gobierno nacional, para dar una asistencia integral a la población.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha enfatizado en repetidas oportunidades por medio de sus pronunciamientos,^[16] en concordancia con gran variedad de instrumentos internacionales,^[17] que el fundamento de la atención al desplazamiento forzado no radica únicamente en la satisfacción de las necesidades materiales de la población, dado que se deriva de un delito penalizado tanto en el ámbito nacional como el internacional. En este sentido, además de la satisfacción de las necesidades materiales, se debe procurar el acceso a la verdad, la justicia y la reparación.

Desconociendo esta realidad, la política se sigue fundamentando, con la aceptación de variados actores humanitarios en la primacía de la disponibilidad presupuestal y técnica, desde un enfoque asistencial. Según el balance de la política pública del ACNUR, publicado en 2002, “aunque existen normas jurídicas y jurisprudencia que refrendan el enfoque de reconocimiento de derechos y el carácter humanitario de la respuesta (la cual implica eficacia y prontitud) que debe dar el Estado a la población afectada por el desplazamiento forzado que queda en condición de vulnerabilidad, la gran mayoría de los desarrollos instrumentales de la política (por ejemplo, los decretos y normas reglamentarias de la Ley 387, los protocolos de atención, los procedimientos, etc.) todavía están concebidos y diseñados bajo un paradigma de pura asistencia social regular a grupos vulnerables y para operar en circunstancias de normalidad, de modo que no permiten a las entidades estatales del SNAIPD responder de manera ágil, efectiva y oportuna a la PID en medio de un conflicto armado que además es creciente”.^[18]

Es decir, el Estado ha limitado su rango de acción a la atención desde el aspecto asistencial del desplazamiento forzado relacionado únicamente con derechos sociales y económicos,^[19] imponiendo el límite de la disponibilidad presupuestal y técnica a cada una de sus actuaciones.

Esta situación ha llevado a que gran número de víctimas del desplazamiento forzado hayan acudido al uso de la acción de tutela, como mecanismo para lograr el reconocimiento y atención de sus necesidades, conllevando el inevitable “desgaste de las instituciones y la deformación del esquema de atención”.^[20] Esto ha llevado a que en numerosas ocasiones, el Gobierno nacional haya intentado limitar y hasta prohibir el uso de la acción de tutela, especialmente para las reclamaciones relativas a derechos económicos y sociales, principalmente por el impacto que tiene en el gasto público.

Lo anterior hace visible solamente una faceta de las debilidades de la jurisdicción al abordar la problemática del desplazamiento forzado; también es evidente la falencia de la jurisdicción para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Es claro que aun no existen resultados tangibles por parte del Estado, en los niveles de impunidad frente al castigo del delito de desplazamiento forzado, derivados de la aplicación de la Ley 589 de 2000, que tipifica el delito de desplazamiento forzado.

Igualmente, a través del tiempo ha habido una preocupante reducción de parte de Acción Social de varios componentes de atención a la población víctima del desplazamiento, como: supresión de la ayuda psicosocial, del auxilio funerario y de la ayuda para obtener los documentos de identidad, en el componente de Asistencia Humanitaria de Emergencia; reducción del valor de la ayuda para seguridad alimentaria; supresión de las ayudas para capital semilla en proyectos de generación de ingresos, entre otros.

5.2. El Enfoque de Discriminación Positiva en la Implementación de la política pública de atención al Desplazamiento Forzado

Podemos identificar otra problemática en la política pública de atención al desplazamiento forzado, que se genera de la discusión sobre la prestación de la tensión desde un enfoque de discriminación positiva, o prestar la asistencia a las víctimas del

desplazamiento a través de los programas regulares para la población pobre y vulnerable.

La Ley 387 de 1997, desde su formulación sentó las bases para la creación de un sistema especial de atención, por medio de la creación de instancias especiales, además de recursos y responsabilidades institucionales específicas. Sin embargo, el que no haya sido reglamentada a profundidad, ha implicado que el sistema de atención especializada haya tenido que materializarse por medio de instituciones, normas, esquemas y procedimientos parte de la política social regular convencional, resultando de esta fórmula que los grandes esfuerzos normativos del Estado se hayan diluido en un sistema híbrido que no ha producido los resultados esperados, o que los ha producido de manera escasa. Posteriormente el Decreto 250 de 2005, se adopta el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, en el cual se citan como principios fundamentales el enfoque de Derechos y el enfoque diferencial.

De manera general, el Gobierno ha evitado la implementación del esquema de atención desde la llamada “discriminación positiva”, y ha llegado a subsumir la atención al desplazamiento forzado dentro de la política pública de atención a población vulnerable; incluso podría afirmarse que en el diseño de las estrategias y en la ejecución de las acciones se está fortaleciendo el enfoque de “asistencia social”.

En este sentido, la atención humanitaria de emergencia (AHE) es el único componente de la atención al desplazamiento forzado que parece responder a un enfoque de “discriminación positiva”, puesto que aun está a cargo de Acción Social, y cuenta con un presupuesto específico para víctimas de desplazamiento. No obstante, la asistencia para la estabilización económica (salud, educación, vivienda, generación de ingresos) suele proveerse a través de la oferta de asistencia social regular, utilizando los mecanismos, instrumentos y procedimientos usuales para la atención a la población pobre y vulnerable estructural, y caracterizándose por la falta de apropiaciones presupuestales específicas para atención a las víctimas de desplazamiento.

Sin embargo, desde una perspectiva más técnico-administrativa, debe apreciarse que la importancia de esto no radica en la existencia de un esquema especial de atención al desplazamiento, o si por el contrario, la atención se continúa prestando por los canales de la oferta social regular, sino determinar si el Estado garantiza que todas las víctimas del desplazamiento desde sus necesidades diferenciales e individuales, están en posibilidades de acceder a la oferta sin restricciones y en condiciones de igualdad y no discriminación. Sin embargo, en la realidad los procedimientos regulares de atención sí se constituyen en la práctica como obstáculos o restricciones al acceso, pues suelen establecer requisitos que aunque podrían estar al alcance de la población vulnerable en condiciones de normalidad, no están al alcance de las víctimas del desplazamiento forzado debido a su situación particular.

6. Aspectos prácticos de la política del gobierno nacional

A continuación, se analizarán tres aspectos que han caracterizado a la política desde que se ha comenzado a implementar: los problemas de coordinación entre la dimensión sectorial y la dimensión territorial de organización del Estado y de la política; el énfasis en la atención de emergencia en detrimento de la estabilización socio-económica (soluciones duraderas) y; el énfasis en los retornos frente a la débil respuesta para la integración local y al reasentamiento

6.1. Problemas de la oferta sectorial y falta de coordinación territorial de la política

Es claro dentro de la política nacional de atención al desplazamiento, que aún en la actualidad, y tras varios diagnósticos, no se ha logrado resolver los problemas que obstaculizan la adecuada coordinación entre los diferentes sectores (ingresos, empleo, vivienda, salud, educación, etc.) para ofrecer a las víctimas del desplazamiento una

respuesta integral, como tampoco la adecuada articulación desde lo sectorial, en el nivel nacional de la política con el nivel territorial.

En el análisis de la práctica de la política pública durante el período 2002-2004 realizado por el ACNUR, se señala que para el correcto funcionamiento del SNAIPD

“son necesarias cuatro condiciones para garantizar la efectividad del esquema de atención por parte del Estado: a) que exista en todas las entidades unidad de criterio en cuanto al enfoque y concepción de la política, y en cuanto a la estrategia de ejecución, b) que exista una coordinación de todas éstas en el nivel operativo, la cual a su vez depende de que haya un Plan Nacional de Atención al Desplazamiento que establezca responsabilidades específicas de las diferentes entidades, mecanismos de coordinación, metas concretas, asignación de recursos, y un sistema de seguimiento a la gestión, c) que exista un claro liderazgo político por parte de la Presidencia de la República en el seno del Consejo Nacional, que garantice que éste cumpla a cabalidad con su misión de formular la política y garantizar la asignación de los recursos, concretando ambas cosas en un Plan específico y generando los necesarios efectos vinculantes hacia las entidades del SNAIPD y d) que exista una efectiva articulación entre el nivel central y los departamentos y municipios, la cual depende a su vez del funcionamiento eficaz de los comités territoriales y municipales”. [21]

Al respecto, en el informe se llega a dos conclusiones principales: “a) la prestación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia se ha centralizado en Acción Social, y b) la oferta en los programas de restablecimiento (salud, educación, vivienda, estabilización socioeconómica, etc.) ha estado dirigida predominantemente a atender demandas individuales de manera fragmentada, desvirtuándose el enfoque inicialmente prevalente de generar una respuesta a través de operaciones integrales de retorno o relocalización de la PID, dentro de las cuales se articularan los diferentes elementos sectoriales.”

Además, es visible que la responsabilidad de la atención a las víctimas del desplazamiento, para los derechos relativos a la generación de ingresos, vivienda, salud, atención psicosocial y educación, se han transferido en su totalidad a los niveles sectoriales, y que la atención descrita, está siendo tramitada a través de los canales y procedimientos habituales para la población vulnerable, lo cual ha dificultado la articulación y coordinación de las respuestas sectoriales localizadas en un mismo lugar, dirigidas a una misma familia o comunidad víctima del desplazamiento forzado.

6.2. Fortalezas y debilidades en la respuesta por componentes de la política pública

Observando la estructura de la política pública presentada anteriormente, y estudiando la conceptualización que fundamenta la Ley 387 de 1997 y el documento CONPES 3400 de 2005, en la formulación de la política existe la intención de integrar la prevención, la atención humanitaria de emergencia y la estabilización social y económica de las víctimas del desplazamiento, al igual que fortalecer lo operativo en lo relativo al fortalecimiento institucional, a la descentralización territorial, a la adecuada participación de la sociedad civil y a la organización de las comunidades desplazadas.

Sin embargo, al examinar la ejecución de la política, se puede observar que se ha hecho mayor énfasis en la atención humanitaria de emergencia, y que en contraposición hubo muy escasos resultados en estabilización social y económica, al tiempo que no son visibles resultados algunos en el componente de prevención del desplazamiento forzado. Adicionalmente, no fueron claros los avances en los temas antes mencionados, como descentralización territorial, participación de la sociedad civil y organización de la población desplazada.

Por otra parte, aún no se adoptan alternativas para resolver las diferencias entre la atención humanitaria de emergencia y las soluciones duraderas o de estabilización, debido a que es claro que es mucho menor el número de personas que recibe ayuda para la estabilización socioeconómica, que en términos generales se demora mucho más en ser provista.

6.3. Priorización de los retornos sobre otras formas de solución duradera

Ante la existencia de varias modalidades de estabilización socioeconómica para población víctima del desplazamiento forzado como el retorno, la estabilización en el sitio de recepción (integración local) y la reubicación en un tercer sitio diferente al de origen y al de recepción (reasantamiento), el Gobierno ha decidido priorizar el retorno, con el fin de potenciar la política de seguridad democrática.

A este respecto, el gobierno ha planteado que el eje básico de su política (de seguridad democrática) será el retorno de las víctimas a sus lugares de origen, focalizado en ciertas regiones de importancia estratégica, en el entendido que bajo el esquema de seguridad democrática habrá condiciones de seguridad y dignidad para el retorno. Con mucho menos énfasis, busca realizar acciones para la integración local de una pequeña parte de la población reasentada en grandes zonas urbanas y no ha fijado metas claras en cuanto al reasantamiento, a menos que sea en situaciones específicas de falla de seguridad donde se requiera protección especial.

Desde la perspectiva del ACNUR, en la formulación de “la política pública no debería perderse de vista en ningún momento que ésta requiere ser abordada de manera integral, de modo que incluya respuestas a las diversas situaciones, tales como personas ya desplazadas, comunidades en riesgo de desplazamiento, comunidades bloqueadas, comunidades receptoras, retornos ya realizados pero no consolidados, desplazamientos intraurbanos e interurbanos, etc. De otro lado, requiere también contemplar modalidades de respuesta tales como la prevención, la protección y las soluciones duraderas para la PD mediante programas de retorno voluntario, de integración local en el sitio de recepción o de reubicación”.^[22] Desde la perspectiva de derechos, esto implica que la política debería incluir un sistema de igualdad de oportunidades para el retorno, la integración local (en el sitio de recepción) o el reasantamiento en un tercer lugar seguro.

7. Conclusiones

De la Política Pública de Atención al Desplazamiento Forzado en general:

Las problemáticas arriba descritas se derivan de la falta de identificación clara del problema que se pretende tratar por medio de la política, además de que las soluciones o alternativas de solución formuladas y aplicadas, han probado no ser adecuadas para la solución del problema.

El desplazamiento forzado es un problema de suma gravedad que afecta al país y es una consecuencia clara y directa del conflicto armado, que ha tenido graves repercusiones tanto a nivel político como económico, y que por consiguiente ha debido ser posicionado en la agenda pública. El problema ha sido invisibilizado a tal grado que se ha llegado a identificar a las víctimas del desplazamiento forzado, no como víctima del conflicto, sino como población pobre vulnerable. Este debate ha llegado a ser de tal magnitud, que ha trascendido a las esferas de la jurisdicción constitucional, para tratar de identificar la población que requiere la atención, y qué clase de atención requiere.

De la Política de Protección a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado en específico:

De conformidad con las directrices de ACNUR sobre el tema: ^[23]

1. La política debe garantizar el ejercicio de los derechos a la población, que contemple mecanismos especiales para prevenir los efectos del conflicto sobre niñas y niños, la violencia en razón del género contra la mujer y aquella contra los grupos étnicos.
2. Las personas tienen derecho a no ser desplazadas forzosamente y a buscar protección.
3. Las personas internamente desplazadas disfrutan de los mismos derechos que el resto

de la población.

4. Deben existir programas que atiendan específicamente su situación.
5. Estos programas están llamados a: considerar las necesidades de los sectores que se encuentran en situación especial de vulnerabilidad (niños, niñas, jóvenes, mujeres y grupos étnicos); recoger, respetar y apoyar los procesos de organización de las comunidades; atender de manera especial a los líderes de la población internamente desplazada y a aquellas personas que no siendo líderes son sujeto de persecución.
6. El Estado está en la obligación de diseñar y poner en marcha programas de asistencia y orientación jurídica para la población internamente desplazada.
7. La política debe concretar mecanismos integrales para: superar la impunidad; clarificar los derechos de propiedad individuales; atender las necesidades de los niños y de las niñas; garantizar la presencia de las autoridades civiles en los municipios; garantizar y apoyar el derecho de asociación y participación de las comunidades a través del reconocimiento y fortalecimiento de sus procesos comunitarios; mantener sistemas de prevención que permitan caracterizar en forma diferencial los patrones de vulneración del derecho.
8. La política debe incluir mecanismos de difusión sobre su contenido.

[1] Psicólogo, Candidato a MA en Derechos Humanos y Democracia en América Latina. Universidad Andina Simón Bolívar.

e-mail: jciglesias@uasb.edu.ec

[2] International Law of Human Rights and Criminal Justice. Universiteit Utrecht

[3] Guess, George; Farnham, Paul. *Cases in Public Policy Analysis*. Second Edition. Georgetown University Press. 2000. Chapter 2

[4] Lachera, Eugenio. *¿Que es una Política Pública? En: Introducción a las Políticas Públicas*. FCE. 1era edición. Chile, 2002.

[5] Aguilar, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 79

[6] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *"Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: El conflicto, callejón con salida"*. Bogotá, 2003. ACNUR. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado interno en Colombia 2002-2004. Bogotá. 2004. C.5.

[7] COLOMBIA. Ley 387 de 1997.

[8] Forero, Edgar. *El desplazamiento forzado en Colombia*. Kellogg Institute-Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, 2003. p.2

[9] Acción Social. RUPD. www.red.gov.co 2007.

[10] Forero, Edgar. *El Desplazamiento Forzado En Colombia*. Kellogg Institute-Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, 2003. P. 4.

[11] COLOMBIA. Ley 387 de 1997.

[12] Abramovich, Víctor. *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. En: Revista de la cepa. No 188. Abril 2006

[13] Hood, Christopher. *Tools of Government*. McMillan Education. London, 1990. p.5. Texto original en inglés, traducido por los autores.

[14] ACNUR. *Balance de la política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Forzado Interno en Colombia 2002-2004*. Bogotá, 2004. C. 5.

[15] Guzmán, V. (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Serie Mujer y desarrollo, 48. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.

[16] Ver Sentencias T-025 de 2004, Auto 178 de 2006, Sentencias SU-1150 de 2000 y T-327 de 2002.

[17] ACNUR. *Principios Rectores de los Desplazamiento Forzados*. 2000.

[18] ACNUR. *Balance de la política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Forzado Interno en Colombia 1999- 2002*. Bogotá, 2002.

[19] Fleury, Sonia, Política social, exclusión y exclusión y equidad en América Latina en los años noventa. Buenos Aires, 1999.

[20] *Ibíd.* Forero, 2003.

[21] *Ibíd.* ACNUR. Balance 2002-2004.

[22] *Ibíd.*

[23] *Ibíd.* C.7.