

Condiciones para garantizar el restablecimiento de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia. Balance de la articulación actual de las políticas de retorno, proyectos productivos y acompañamiento interinstitucional¹

.....
Conditions to guarantee the restoration of rights for forced displacement victims. Balance of the returning, productive projects, and institutional accompaniment policy.

Artículo Recibido: Noviembre 2012 **Artículo Aceptado:** Junio 2013

Cinthy Melgarejo A.

Abogada.
Universidad de San Buenaventura Sede Medellín.
cinthya.melgarejo@hotmail.com

Indira Rodríguez Gilón

Abogada.
Universidad de San Buenaventura Sede Medellín
indiralir@hotmail.com

¹ Este artículo es el resultado de un ejercicio de reflexión realizado en torno al desplazamiento forzado, específicamente sobre cómo y cuándo se puede hablar del efectivo restablecimiento de Derechos para las víctimas. Se construyó durante el curso dirigido: Enfoque de la Investigación Sociojurídica II, visto en el primer semestre de 2013 con la docente Irene Piedrahita.

Condiciones para garantizar el restablecimiento de derechos de la población víctima del desplazamiento forzado en Colombia. Balance de la articulación actual de las políticas de retorno, proyectos productivos y acompañamiento interinstitucional

Resumen.

La violencia y la crisis humanitaria por la que atraviesa el país, son dos de los tantos problemas que los gobernantes afrontan a partir de herramientas políticas y jurídicas para dar soluciones eficaces y oportunas a estas situaciones. Este artículo abordará la problemática del Desplazamiento Forzado en Colombia, a partir de una lectura crítica de las normativas existentes para esta problemática, en especial la Ley 387 de 1997. Con este artículo pretendemos demostrar que las herramientas para el efectivo restablecimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento están dadas, solo falta una articulación interinstitucional e interdisciplinaria que dé respuestas efectivas y tempranas a esta problemática, con el fin de poder hablar de un efectivo restablecimiento.

Palabras claves: Desplazamiento Forzado, Proyecto Productivo, Restablecimiento de Derechos, Retorno, Reubicación.

Conditions to guarantee the restoration of rights for forced displacement victims. Balance of the returning, productive projects, and institutional accompaniment policy.

Abstract.

Violence and humanitarian crisis crossing by the country, are both of the many problems that governments make front with political and judicial tools in order to give efficacy and timely solutions to these situations. This article engages the Forced Displacement in Colombia, from an critical reading of the existing regulations for this problematic, in special the Law 387 from 1997. We pretend with this article, show that tools to the effective recovery of the people on Displacement Situation are done, just the lack of an inter institutional and interdisciplinary articulation that give answers early and effective to this problematic, with the porpoise to talk about a effective restoration.

Keywords: Forced displacement, Productive Project, Rights restoration, Returning, Relocation.

Introducción

El Desplazamiento Forzado es una de las múltiples problemáticas que aqueja al país. Si bien es cierto no es un fenómeno nuevo², este sigue siendo una disyuntiva que afecta a gran parte de la población, ya que para el año 2011, aproximadamente 259.146 personas (cerca de 70.039 familias) fueron desplazadas en Colombia³ lo cual implica que el Estado colombiano haya tenido que analizar la problemática y generar diferentes alternativas para quienes padecen esta situación. De hecho, fue a partir del crecimiento desmedido de este fenómeno y de los trabajos de círculos académicos que el Estado empezó a reglamentar jurídicamente el Desplazamiento forzado e inició la atención a las víctimas (Cuchumbé-Holguín & Vargas, 2008: 175-176). Las políticas públicas y las distintas acciones, planes y proyectos implementados por los gobiernos nacionales, departamentales y locales para darle una respuesta eficaz a la problemática del Desplazamiento, no han

² Por ejemplo, en la época conocida como la Violencia vivida durante los años cincuenta en el país, alrededor de dos millones de habitantes de las zonas rurales se desplazaron a las ciudades producto de las disputas entre liberales y conservadores (Rodríguez & Rodríguez, 2009: 16). Igualmente, en los ochentas hubo distintos desplazamientos forzados en Colombia; sin embargo, las décadas de los noventas y el dos mil, fueron las más preocupantes, lo cual incidió en que el Estado colombiano se pronunciara, jurídica y políticamente, sobre esta problemática (Rodríguez & Rodríguez, 2009: 16).

³ www.codhes.org (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, un promedio de 710 personas por día llegaron desplazadas a 805 municipios de los 32 departamentos del país. Los cinco departamentos con mayor número de personas que llegaron desplazadas fueron Antioquia (64.043 desplazados), Nariño (28.694), Cauca (19.549), Valle del Cauca (17.489) y Córdoba (10.561). Por otra parte, los cinco municipios donde arribó el mayor número de personas desplazadas fueron: Bogotá D.C. (41.246), Medellín (29.560), Tumaco (15.296), Turbo (8.935) y Cali (7.750).

sido las más efectivas, en tanto no han buscado una solución de raíz de la problemática simplemente se han diseñado medidas a corto plazo que no toman en cuenta lo que sucede con las víctimas una vez reciben la reparación por parte del Estado colombiano. Es decir faltando el componente sicosocial, el cual permitiría cumplir con los cometidos de las medidas de reparación.⁴ En ese orden de ideas, podríamos decir que desde los organismos estatales se ha buscado matizar la verdad de lo que ocurre realmente con las víctimas del Desplazamiento Forzado en Colombia, lo cual genera graves daños en nuestro contexto social, pues sin verdad no habrá una efectiva solución para este fenómeno. Así las cosas, podemos ver cómo desde el gobierno central colombiano se han expedido una serie de normatividades que buscan dar una respuesta general a la situación, dejando de lado la realidad social que aflige a cada una de las regiones colombianas. Esto no implica aseverar que estas leyes sean totalmente ineficaces, puesto que aún falta empoderamiento y apropiación de las mismas por parte de la población al igual que de la institucionalidad, lo cual permitiría hablar de una articulación entre víctimas, Estado y efectivo goce de Derechos Humanos. Justamente los temas citados en reglones anteriores serán profundizados en este texto.

En este artículo pretendemos, desde una perspectiva crítica y un enfoque sociojurídico, analizar la normatividad vigente para el Desplazamiento Forzado en Colombia, específicamente la Ley 387 de 1997, que es la legislación colombiana más explícita sobre el Desplazamiento

⁴ Mediante COMPES 3712 DE 2011 DEL DNP por medio del cual se determina la financiación y sostenibilidad de la ley 1448, se señalan cifras y números de personas o grupos familiares a los cuales se les va a otorgar medidas de reparación mas no se identifican estrategias, para que las victimas hagan uso adecuado de estos dineros.

Forzado⁵. Desde la normatividad existente buscamos demostrar que las herramientas jurídicas (medidas de reparación económicas, medidas de reparación simbólicas, atención humanitaria inmediata, atención humanitaria de emergencia y prorroga de la atención humanitaria) pueden estar escritas, y pareciera que bastase con el adecuado uso de estas para hablar de Restablecimiento de Derechos (RD), el cual busca dejar en las personas desplazadas el menor daño psicológico, económico, social y físico posible. Sin embargo, encontramos que aún no hay una adecuada relación entre lo que dice la ley en el papel y la aplicación de ésta, lo cual intentaremos evidenciar a lo largo de este texto.

Para lograr el desarrollo de este artículo, mostraremos de una manera muy sucinta aspectos claves del conflicto armado colombiano, basándonos, específicamente, en algunas causas que detonaron el conflicto, y en las transformaciones de éste a lo largo de los años. De igual manera, estableceremos definiciones muy puntuales sobre el Desplazamiento Forzado, las cuales estarán fundamentadas en la Ley 387 de 1997, puesto que es uno de los principales hitos jurídicos en el que se reconoce esta problemática (Cuchumbé-Holguín & Vargas, 2008). Posteriormente, describiremos las soluciones normativas que se proponen desde el Estado para el RD de la población desplazada, las cuales analizaremos desde una perspectiva crítica. Finalmente, propondremos unas recomendaciones o alternativas para el RD desde nuestras perspectivas de la problemática.

Claves contextuales para entender el conflicto armado colombiano

⁵ Sin embargo, durante el texto encontrarán alusiones a otras herramientas jurídicas como la Ley 1448 del 2011 o las distintas sentencias de la Corte Constitucional que contienen pronunciamientos sobre el desplazamiento forzado.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha propuesto la siguiente definición de conflicto armado:

[Un conflicto armado no internacional tiene que ver con] los enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [parte en los convenios de ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima (CICR, 2008: 6).

Esta definición dada por el CICR puede asentarse a las realidades que vivimos en Colombia, en la medida que, desde hace ya varios años, los colombianos nos hemos visto inmiscuidos en un conflicto social y armado que se ha prolongado durante varias décadas y ha cobrado diferentes matices de acuerdo a los grupos enfrentados y a las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas que van presentándose en el país.

Colombia ha sido golpeada múltiples veces por la violencia y la confrontación de grupos armados de diversas procedencias, lo que ha desencadenado una crisis o conflicto interno que ha conllevado a que el Estado deba implementar y construir herramientas, tanto jurídicas como políticas, que permitan atenuar la flagrante vulneración de derechos humanos de las víctimas del conflicto. Sin embargo, de manera paralela a la creación de normativas, la ausencia de los diferentes agentes e instituciones del Estado en varias partes del territorio nacional, ha traído consigo la legitimación de ciertos grupos armados, quienes, más que ser considerados como fuerzas paraestatales, han sido vistos por los algunos colombianos⁶ como actores

⁶ Cuando hablamos de algunos colombianos nos referimos específicamente a aquellos que están ubicados fuera del orden central estatal y que, por el debilitamiento y la ilegitimidad del Estado en ciertas zonas del país, son otros los órdenes jurídicos los que pueden verse. Esta es una de las

alternativos para impartir justicia, permitiendo la solución de controversias entre los miembros de las comunidades⁷. Aun cuando Colombia ha tenido múltiples conflictos políticos y civiles a lo largo de su historia⁸, la situación de orden público en el país tuvo un cambio significativo en 1960, el cual se ve reflejado en el surgimiento de varios grupos guerrilleros de izquierda, que han sido denominados al margen de la ley, esto en el entendido que son fuerzas paralelas a los ideales que persigue el Estado. Entre estos actores se encuentran “las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo [FARC-EP] fundadas en una especie de agrarismo comunista; la Unión Comunista-Ejército de Liberación Nacional [UC-ELN] orientado por la línea ideológica cubana, y el Ejército Popular de Liberación [EPL] de conformación esencialmente campesina” (García Villegas, 2008: 34). Según el profesor Alejo Vargas (1989), los grupos guerrilleros de izquierda en Colombia surgieron por dos motivos: Por un lado, existían unos ideales políticos que unieron a los grupos guerrilleros con procesos sociales y regionales, lo cual ocurrió específicamente con las guerrillas del ELN, el EPL y el M-19; estos grupos tuvieron fuerte incidencia de movimientos sociales, estudiantiles y obreros, y de

tesis centrales de algunos trabajos de la socióloga María Teresa Uribe (2001).

⁷ En lo concerniente a este tema podemos ver el artículo “Desplazamiento forzado y política de erradicación de cultivos ilícitos” de la comunicadora Patricia Sacipan (1991).

⁸ Al respecto podemos ver los textos académicos que se han producido en el país de la mano de un grupo conocido como los “violentólogos”, quienes se han pronunciado sobre los múltiples conflictos que ha vivido Colombia a lo largo de su historia (Semana, 2007). Gonzalo Sánchez es, quizás, el académico más conocido de este grupo, quien ha aportado múltiples documentos analizando la violencia en Colombia, entre los cuales podemos encontrar a Sánchez & Meertens, 2006; Sánchez, 1984; Sánchez, 2006, al igual que los informes de la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación (CNRR) y del grupo de Memoria Histórica.

dinámicas internacionales. Por otro lado, existieron ideales de defensa de territorios locales y étnicos, que luego fueron uniéndose con procesos más nacionales, en donde el componente militar tuvo una fuerte participación; tales fueron los casos de la guerrilla del Quintín Lame y de las FARC (Vargas, 1989: 253).

Específicamente las FARC-EP, quienes para el 20 de Julio de 1964 decidieron convertirse en un Movimiento Guerrillero, se levantaron en armas con un programa principal basado en la protección de la tierra del campesinado, las cuales se desarrollaron en siete reformas agrarias consignadas por Jacobo Arenas en su libro *Cese al Fuego* (1985: 11-12). Con estas reformas agrarias, el secretariado de las FARC pretendía que el campesinado tuviera una protección por parte del Estado, lo cual puede verse como un acercamiento entre la legalidad y la ilegalidad.

La ausencia del Estado en gran parte del territorio nacional había generado que las diferentes corrientes de pensamiento y sus mecanismos alternos para la solución de conflictos tuvieran una aceptación por parte de los miembros de las comunidades rurales. Esto puede relacionarse con el concepto de Pluralismo de los campos socio-jurídicos desarrollado por Boaventura de Sousa Santos (1998), entendidos como la aceptación de las diferentes herramientas que permiten la solución del conflicto sin necesidad de la intervención estatal, logrando el acceso a éstas de una manera más ágil y eficaz; caso contrario ocurre con las entidades del Estado, las cuales presentan exigencias que para las comunidades resultan ser tediosas por el exceso de requisitos y la deficiente información para interponerlos. Durante las décadas de los setentas y ochentas el panorama político del país se complejizó con la aparición del fenómeno del narcotráfico, situación que comenzó a permear la economía y a diferentes esferas políticas y sociales del país. De allí entonces que estos años fueran conocidos como “los años de la guerra del

narcotráfico” (García Villegas, 2008: 35), o los años en que el Estado luchaba contra los carteles de la droga.

La aparición del narcotráfico trajo consigo un impacto sumamente fuerte en los modos de vida de muchos colombianos y ocasionó matices diferenciales en el conflicto interno que se vivía en Colombia para esas épocas. La guerra se trasladó también a las ciudades con la aparición de los carteles de la mafia, nacieron varios de los grupos paramilitares y de autodefensa del país, y muchos grupos guerrilleros viraron algunos de sus intereses al negocio del narcotráfico.

Tal como lo plantea la politóloga Gina Paola Rodríguez (s.f), las FARC y el ELN, como principales guerrillas del país actualmente, han tenido vínculos con el narcotráfico. Si bien no ha sido un asunto netamente económico, varias facciones de ambos grupos si viraron sus intereses a la consecución de recursos por medio del narcotráfico, bien fuera participando activamente de la exportación de las drogas, o a través del control de ciertos puntos de la cadena de producción y comercialización (Rodríguez, s.f: 8). Sin embargo, “tanto en el caso de las FARC como en el del ELN, el dinero obtenido por la droga todavía parece ser más un medio para conseguir un fin y no un fin en sí mismo” (Rodríguez, s.f: 24).

La aparición del narcotráfico y de nuevos actores como los grupos paramilitares, entre ellos las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y los carteles de la mafia, así como el desvío de algunas facciones de los grupos guerrilleros hacia el negocio del narcotráfico, ocasionaron transformaciones en el conflicto armado del país, en donde una de las principales consecuencias puede verse en un aumento en el Desplazamiento Forzado incitado por los diversos actores del conflicto, lo que contribuyó con la aparición de normativas reglamentarias desde el Estado colombiano, adoptando componentes jurídicos referidos a la protección de los Derechos Humanos fundamentales.

Los esfuerzos desde la presidencia de la república para evitar el creciente fenómeno

del Desplazamiento Forzado, han sido valiosos, toda vez que para lograr una efectiva atención se han implementado una serie de estrategias que permitan en gran medida dar respuestas inmediatas a la crisis humanitaria por la que atraviesan los núcleos familiares una vez llegan a los municipios receptores. En ese orden de ideas, se han establecido unas rutas de atención donde se pretende involucrar a toda la institucionalidad, llamado que se les hace desde la misma normatividad. Sin embargo, a la fecha no podemos hablar de esa articulación que se pretende realizar desde la Ley 387 de 1997, esto como la respuesta a la responsabilidad del Estado como creador de la política pública, al igual que es el encargado de adoptar las medidas de prevención y protección de los ciudadanos que habitan el territorio nacional.

El desplazamiento forzado en Colombia visto desde la normatividad

Antecedentes de la Ley 387 de 1997

La situación humanitaria que atravesaba el país en los noventa, creó la necesidad de que el gobierno central, con su rama legislativa, reglamentara el fenómeno del Desplazamiento Forzado, esto para dar respuesta a las necesidades y a la crisis humanitaria que se vivía en buena parte del territorio nacional. Fue entonces cuando se implementaron una serie de CONPES⁹ de los que podemos destacar el 2804 de 1995, pues fue el primer intento y acercamiento del Estado con las víctimas del Desplazamiento Forzado, debido a que en este no se tuvo una respuesta positiva toda vez que faltó una coordinación interinstitucional y financiamiento. Así las cosas y con el fin de poder dar una respuesta efectiva a esta situación, se redactó un segundo documento: el 2924 de 1997, con el cual se crearon mecanismos más específicos para dar una

⁹ La sigla hace alusión al Consejo Nacional de Política Económica y Social.

respuesta eficaz al Desplazamiento Forzado interno del país.

Estos dos CONPES dieron las bases para la expedición de la Ley para la Atención de la Población Desplazada, Ley 387 de 1997, con la cual se hace una compilación de información, es decir, se reúnen todos los criterios que permitan dar una atención integral a las víctimas. Esto permite que hoy hablemos de un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) al igual que de unas rutas de atención denominadas Ayudas Humanitarias.

Las estrategias que el gobierno nacional estaba desarrollando para atender todo el fenómeno del Desplazamiento Forzado estaban encaminadas a lograr el retorno voluntario de estas personas o, en su defecto, el reasentamiento de las mismas. De igual manera, se pretendía una base económica para cada una de las familias con el propósito de llegar a la estabilización socioeconómica de los núcleos.

Con el decreto 489 de 1999 se le endilgó a la Red de Solidaridad ser el remplazo de la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, y desarrollar las tareas que venía ejecutando el antes Consejero presidencial para los desplazados internos. Esta institución fue creada en 1994; inicialmente su función principal fue la de atender a las personas víctimas del Desplazamiento Forzado, después se le denominó Acción Social y hoy se le conoce como Unidad Administrativa Especial para la Reparación integral a las Víctimas (UARIV).

Así las cosas, esta tarea dejó de estar en cabeza del Ministerio del Interior desde 1997¹⁰ y pasó a una entidad que se dedicaría exclusivamente a este tema, ello con la finalidad de poder dar una atención integral a estas personas. Con el propósito de brindar una atención inmediata, de emergencia, desarrollo jurídico, seguimiento y evaluación, así como

retornos y reubicaciones, y lograr cooperación internacional, entre la Red de Solidaridad y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, entre enero 1996 y abril de 1997,¹¹ se conformó una Unidad Táctica Conjunta para responder a esta y otras necesidades que se fueran presentando en el camino¹².

A grandes rasgos podemos decir que esto ha sido parte del fundamento que hoy nos permite hablar de un compendio de normativas e instituciones para atender y comprender al Desplazamiento Forzado, que surgen, especialmente, de la creación de la Ley 387 de 1997. Esta ley establece unos principios, así como la creación de todo un sistema de atención para la población desplazada; plantea la existencia de un Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada con la finalidad que desde este se puedan fijar las políticas e implementación en los planes Regionales y locales, la creación de una Red Nacional de atención para los Desplazados y, quizás el más importante de todos los aspectos que trae esta ley, es el establecimiento de una Relación de Instituciones comprometidas con la atención integral de esta población.

Para poder dar claridad al fenómeno del Desplazamiento Forzado en Colombia y así poder precisar ciertos criterios y aspectos, debemos tener claros varios conceptos que son de vital importancia para este artículo, los cuales están basados en la normatividad vigente, la Ley 387 de 1997. Una mirada al Desplazamiento Forzado desde la Ley 387 de 1997

La Ley para la Atención a la Población Desplazada, Ley 387 de 1997, nos establece en su artículo primero quien debe ser considerado como persona en situación de desplazamiento: ...toda

¹⁰ Revisar Conpes 2924 de 1997.

¹¹ Remitirse a Conpes 2924 de 1997.

¹² Para mayor información el lector puede remitirse a los informes ACNUR, donde encontrará balances para la política de atención a la población desplazada (Ver: ACNUR, 2002).

aquella “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. Cuando la persona víctima del Desplazamiento Forzado abandona su lugar habitual de residencia o de desarrollo de actividad económica, se hace necesario que el primer respondiente, es decir, el municipio receptor del Desplazamiento, deba realizar una atención, la cual ha sido denominada Atención Humanitaria de Emergencia. Esta atención es entendida como esa contraprestación que debe realizarse una vez ocurra el Desplazamiento Forzado, pues el gobierno central deberá implementar las acciones necesarias con el fin de poder socorrer, asistir y proteger a la población objeto; esto lo hace entregando implementos de aseo, cocina, atención psicológica, transporte, etc”.¹³ Hasta el 2003 la Honorable Corte Constitucional se encontraba ocupada revisando la cantidad de Acciones de Tutelas instauradas por las víctimas del Desplazamiento Forzado, las cuales se encontraban relacionadas con ciertos temas como: Ayudas Humanitarias, subsidios de vivienda, proyectos productivos, atención en salud y educación. En ese sentido, para el 22 de enero de 2004 el máximo órgano constitucional emite la sentencia T-025 de 2004 donde se declara el *Estado de Cosas Inconstitucionales* en materia de Desplazamiento Forzado, y la misma Corte

¹³ Información encontrada en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

emite una serie de autos¹⁴ donde se imparten unas órdenes con el propósito de brindar una atención integral a este grupo poblacional.

Para esta época, el Estado centraba todas sus fuerzas, en el llamado ‘proceso de paz’ con los grupos paramilitares denominados Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), es decir, el Estado estaba apostándole a un proceso donde se pudiera hablar de una Justicia Transicional. Según los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la sentencia C 052 de 2012, la Justicia Transicional puede definirse como:

Institución jurídica a través de la cual se pretende integrar diversos esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de Derechos Humanos sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situación de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales corrientes.

Este proceso de Justicia Transicional trae consigo tres presupuestos fundamentales: Verdad, Justicia y Reparación. Es por ello que, basados en todos los esfuerzos y labores que desarrollaba el gobierno nacional, se expide la Ley 1448 de 2011. Esta pretende generar herramientas para brindar atención, asistencia y reparación a todas las personas que sean víctimas del conflicto armado, bajo los presupuestos de la reparación que se enmarcan dentro de los procesos judiciales. Esta ley conocida como la ley de víctimas busca ser la respuesta de millones de personas que de una forma directa e indirecta han sufrido vulneraciones de sus derechos humanos; estas respuestas se dan desde las

¹⁴ Entre estos autos podemos mencionar los siguientes: Auto 092/08, 008 de 2009, Auto 007 y 314 de 2009, Auto 011 de 2009, Autos 233 de 2007 y 116 de 2008, Autos 054, 093 y 200 de 2008, 009 de 2009, Autos 092 y 237 de 2008, Auto 251 de 2008, Auto 004 de 2009, Auto 005 de 2009, Auto 006 de 2009.

atenciones humanitarias, retornos, reparaciones administrativas, restituciones de tierras, etc., y aquí la población desplazada tiene un papel fundamental, debido a que son una de las principales poblaciones más gravemente afectadas por el conflicto armado interno. El hablar de CONPES, de pronunciamientos de la Corte Constitucional, de la expedición de normatividades, son respuestas afirmativas que el Estado debe realizar con el propósito de buscar una solución a la problemática del Desplazamiento Forzado, toda vez que a la fecha tenemos que seguir hablando de un Estado de Cosas Inconstitucionales en esta materia, como recientemente lo señaló el Máximo Órgano Constitucional en su sentencia T 025 de 2004.

La Ley 387 de 1997 en el artículo 6 y siguientes establece la creación del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, el cual busca la vinculación y el compromiso de las Instituciones, siendo éste una alternativa para llegar a un cese de la condición de desplazados. La superación de esta situación debería conllevar al tan anhelado concepto de Restablecimiento de Derechos y cumplimiento a los mandatos de la Corte mediante sus autos. Por ello, se busca en el siguiente apartado hacer mención a esas herramientas que la ley estipula, pero que, debido al trabajo desarticulado, no ha permitido que las mismas logren el punto de equilibrio entre la norma y la realidad.

Soluciones o alternativas propuestas desde el Estado para llegar al Restablecimiento de Derechos

Cuando hablamos de Restablecimiento de Derechos nos referimos a un conjunto de procedimientos donde toda persona que ha sufrido una vulneración o transgresión de sus derechos pretende lograr que se le resarza el daño, es decir, devolver las cosas al estado inicial.

El Estado es el encargado de velar por la protección y promoción de los derechos humanos de las personas que habitan el territorio nacional, labor que debe cumplir con todas las instituciones que lo conforman. Con la normatividad existente se han planteado ciertas rutas, que si los funcionarios de las instituciones conocieran a fondo podrían, de una manera oportuna, responder a las necesidades de este grupo poblacional. A continuación nombramos algunas de las alternativas que ha propuesto el Estado desde la Ley 387 de 1997.

Retorno

Desde lo planteado por la Ley 387 de 1997 se puede inferir que el retorno es la opción que poseen las personas víctimas del Desplazamiento Forzado de regresar a sus lugares habituales de residencia o lugar donde desarrollaban actividades económicas. Para llegar a este se debe cumplir con tres presupuestos o requisitos esenciales:

1. Voluntariedad. Es decir, que sea el núcleo familiar quien desee retornar. En caso que ellos retornen, deben hacerlo porque es el deseo de ellos más no porque se encuentran amenazados o porque han sufrido un nuevo Desplazamiento.
2. No atentar contra la dignidad humana. En este segundo aspecto el retorno no puede considerarse como una desmejora en la situación del núcleo familiar, sino que, por el contrario, se deben ofrecer garantías que aseguren que a las personas no se les van a vulnerar sus derechos, es decir, que no se va a revictimizar¹⁵.
3. El lugar no debe presentar problemas de orden público. En este caso se contará con un concepto por parte de la Policía Nacional o en su defecto por el Consejo de Seguridad, donde, de manera oficial, se

¹⁵ Cuando hablamos de Revictimización nos referimos al riesgo de volver a catalogar como víctima a determinada persona que ya no es considerada como tal. Para nuestro concepto, esto es peor que la victimización, debido a que evidencia las repeticiones del conflicto.

pueda determinar que el lugar donde ese núcleo familiar desea retornar no cuente con problemas o alteraciones de orden público, porque, de lo contrario, estaríamos hablando que esa situación generaría un nuevo Desplazamiento. Pero el Retorno por sí mismo, no garantiza un rápido proceso de recuperación (Ibáñez Londoño, 2008: 224). El retorno es una política que pretende que las víctimas puedan regresar al lugar de donde se vieron obligadas a salir, logrando recuperar sus actividades económicas, redes sociales, vida en comunidad, etc. Pero retornar no implica que hablemos de una cesación de esta condición, puesto que si el Estado no tiene las garantías suficientes para la “no repetición”, no podemos llegar al Restablecimiento de Derechos. Esto debido a que para hablar de éste tenemos que sumar factores que permitan no incurrir en una revictimización o, en su defecto, llegar a hablar de un nuevo Desplazamiento y poner en un estado de vulnerabilidad mayor a las personas que en un momento sufrieron esta misma situación.

Proyecto productivo

El proyecto productivo es una de las formas en que el Estado puede lograr que la población Desplazada en edad de producción, realice actividades que le permitan obtener un sustento, y así llegar al punto de satisfacer sus necesidades y las de los miembros de su núcleo familiar. Esta situación necesariamente conllevaría a hablar de una consolidación y estabilización Socio-económica, en la cual se le debe permitir a las víctimas el fácil acceso a las ofertas sociales que el gobierno desarrolle. De cierta manera podríamos hablar de un enfoque diferencial, el cual implica decir que hay personas o grupos poblacionales que por su estado de vulnerabilidad, recibieron acciones positivas para su atención integral.

Hablar de proyecto productivo es asemejarlo a la orientación ocupacional, con esto se pretende partir de una identificación de las necesidades de los

núcleos familiares sus habilidades y conocimientos, para poder establecer programas que, en mediano y/o corto plazo, logren alternativas de subsistencia desde la autonomía y la dignidad. Así las cosas, se llegaría a una estabilización socioeconómica, lo cual, a su vez, desarrolla el componente de generación de ingresos. Para lograr estos aspectos, las víctimas deben, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje, acreditar capacitaciones, cursos y talleres donde se pueda demostrar que quien solicita el proyecto productivo ha cumplido con los requisitos.

Para que se pueda lograr el cometido de los proyectos productivos, el cual es la búsqueda de la estabilización socioeconómica de las víctimas, es necesario tener en cuenta lugar de dónde proviene el solicitante, la actividad económica que desarrollaba con anterioridad y las diferencias culturales frente a otros grupos de desplazados. Con estos aspectos se puede decir que se ha cumplido con el propósito de las asistencias de que trata la Ley 1448 de 2011.

Podemos decir que aún falta divulgación y fijar parámetros que permitan que la población objeto pueda acceder a estos beneficios, es decir, lograr que los proyectos que presentan estas personas sean útiles y que permitan que la ejecución de los mismos conlleve a la estabilización socioeconómica. De igual manera, es vital que estas personas puedan contar con las asesorías y el acompañamiento de las instituciones encargadas de velar por el restablecimiento de derechos; en ese orden de ideas, ese acompañamiento serviría para hacer seguimiento a este aspecto.

Acompañamiento Interinstitucional

Con la responsabilidad que se le endilga al Estado como el protector y garante de los Derechos Humanos de las personas que habitan el territorio nacional, desde el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, se han establecido las Instituciones comprometidas con dar una atención

integral a las personas que han sufrido el fenómeno del Desplazamiento Forzado¹⁶. La finalidad de la articulación Interinstitucional es poder llegar a la población de una manera rápida y eficaz. De igual manera, el Ministerio Público tiene un grado de responsabilidad bastante grande, en tanto estas las instituciones que lo conforman son las primeras entidades con las que las personas en situación de Desplazamiento Forzado tienen una relación. Así las cosas, es desde este lugar donde se debe realizar una atención integral, es decir, deben darles a conocer a las personas cuáles son sus derechos y las rutas que ya se encuentran establecidas, las cuales deberían permitir no caer en una revictimización, lo cual implica que a la persona en situación de Desplazamiento se le haga cumplir toda la normatividad y se le brinde la protección que tenga lugar. De igual manera, la Ley 1448 de 2011 desarrolla este aspecto como uno de los puntos importantes y, a su vez, lo relaciona con el concepto de establecer garantías de no repetición. Esto ha sido desarrollado con programas de atención psicosocial, buscando que las víctimas puedan superar los dolores y daños que el conflicto armado ha dejado en ellos; es desde este punto de donde se debería generar la atención integral. Sin embargo, no basta con decir que se pudo lograr el retorno de las víctimas del conflicto armado a sus lugares de residencia o lugar donde desarrollaban actividades económicas. También este retorno debe ir acompañado en gran escala de una actividad o sustento económico, preferiblemente las que estas personas están acostumbradas a desarrollar, esto lo pueden lograr a través de los créditos que el gobierno genera para el trabajo de las tierras, ya que los cultivos de los campesinos y sus excelentes productos, son en gran medida el sustento

¹⁶ Entre estas instituciones encontramos algunas como la Alcaldía, la Gobernación, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Personería.

o la base de la economía de nuestro país. En ese orden de ideas, no basta con decir “retorno” y llenar cifras estadísticas que permitan demostrar a la comunidad internacional que esta crisis ha disminuido, también continua la responsabilidad del Estado de velar por la seguridad de estas personas, así se podría decir que se ha logrado cumplir con los fines de la Justicia Transicional y el efectivo goce derechos y de garantías de no repetición.

Apreciación crítica frente al restablecimiento de derechos para la población desplazada: Aspectos claves y cruciales para la comprensión de la problemática

A partir de las temáticas abordadas en el apartado anterior, hay que vislumbrar las falencias que poseen las políticas implementadas para atender el problema del Desplazamiento Forzado en Colombia, pues si bien es cierto que el Estado preocupado ha desarrollado todo un esquema normativo como respuesta a esta situación, aún existe una fragmentación entre la parte legal y la adecuación de lo social dentro de la misma, que impide una apropiada complementación por parte de estas organizaciones sin lograr el fin propuesto.

La visión que tiene la norma para remediar en cierta medida el daño causado a esta parte de la ciudadanía que se ha visto violentada por los problemas de orden público del país, se ha centrado en el aspecto económico, concediendo ayudas en dinero o en especie. Pero la normatividad ha dejado de lado el tema de la puesta en práctica en lo concerniente a la perspectiva social, que va mucho más allá del contenido económico y que juega un papel importante, puesto que aquella persona víctima del Desplazamiento ha sufrido un menoscabo, un detrimento en su integridad y el Estado debe brindar las asistencias necesarias para que se pueda hablar de una sobreposición a la situación anterior al Desplazamiento.

Ubicándonos en el factor netamente económico, una de las consecuencias poco benéficas que trae ese asunto es la del Estado paternalista, en donde podría pensarse que más allá de dar una solución al problema, lo que trae consigo es otra dificultad, ya que se generaría el factor dependencia, el cual se puede ilustrar cuando la misma ley clasifica la atención humanitaria de las víctimas del desplazamiento forzado, asistencia que debe ser entregada por parte del Estado cada tres meses.¹⁷ Si el Estado otorga únicamente subsidios económicos a las personas desplazadas, puede hacer que este grupo poblacional no vea la necesidad de convertirse en personas productivas¹⁸ y así obtener el sustento de los miembros de su núcleo familiar.

De igual manera, la ayuda únicamente económica no genera conciencia que este problema no es netamente del gobierno sino que ellos, en su condición de víctimas, también pueden aportar a la mejoría de su situación, con las diferentes organizaciones sociales existentes y que trabajan en pro de la defensa, promoción y protección de los derechos de este grupo poblacional, como también de las actividades económicas y políticas, que ayuden a movilizar su situación. En ese sentido, se debe aunar esfuerzos entre víctimas y Estado, lo que permitiría que esta población pueda obtener sustentos que medianamente responden a las necesidades básicas insatisfechas. Dentro de la labor de análisis realizada para la elaboración de este artículo, encontramos otra problemática que es pertinente citar. Ella consiste en la precaria información brindada por las instituciones gubernamentales a los habitantes del territorio nacional, es decir, no se les da a conocer la carta de derechos que posee la población víctima del Desplazamiento Forzado, al igual que el

desconocimiento de los trabajadores de las entidades que tienen por mandato constitucional velar por la protección de sus derechos, como lo son las entidades que conforman el Ministerio Público. Este desconocimiento trae graves consecuencias, como lo es la imposibilidad de hablar de goce efectivo de derechos y en esa misma escala evitar revictimización. La institucionalidad es una de las bases fundamentales para llegar a hablar de un Sistema de Atención Integral, toda vez que no basta con que el agente del Ministerio Público reciba una declaración. Por el contrario, es en esa primera atención donde se deben implementar todas las herramientas necesarias desde lo psicológico, lo jurídico y lo social que permitan generar un espacio de confianza entre las víctimas y los agentes del Estado, ya que en ciertas ocasiones es la desconfianza o la mala atención lo que lleva a que estas personas no puedan esbozar los hechos por los cuales se han visto obligados a dejar sus tierras. No basta con el fortalecimiento de las plantas de personal en las instituciones, también es necesario capacitar a todos los funcionarios en estos temas, al igual que el empoderamiento y puesta en práctica del mismo, es decir, contar con un personal que pueda activar las rutas de protección que tengan lugar en el país. Es de conocimiento público que la Ley 1448 de 2011 establece ciertos hechos victimizantes por los que las personas pueden declarar; entre estos encontramos: Amenazas, Desplazamiento Forzado, Secuestro, Desaparición Forzada, Abuso Sexual a raíz del Conflicto Armado, Lesiones Personales, Despojo o Abandono de Tierras, Vinculación de Niños, Niñas Y Adolescente al Conflicto Armado, entre otros. Esto para indicar que el Desplazamiento Forzado está relacionado con algunas de las conductas anteriormente descritas, por lo que se hace necesario que otras entidades realicen una intervención. A esto en el campo jurídico se le ha denominado el principio de cooperación armónica lo cual permite desarrollar los fines esenciales del

¹⁷ Ley 1448 de 2011 artículo 47 y siguientes. Ley 387 de 1997 artículo 15.

¹⁸ Para el 2011 hubo un desplazamiento de 259.146 personas de las cuales el 70% ES DECIR 181.402 se encontraban en edad productiva.

estado social de derecho como lo es servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, etc.

La articulación interinstitucional es la clave fundamental para hablar de un Restablecimiento de Derechos, de esta manera se daría una respuesta a las necesidades que puedan tener las personas víctimas del Desplazamiento Forzado. Esa articulación consiste en realizar acompañamiento psicosocial, por el cual medianamente la víctima pueda reintegrarse a sus labores habituales y poder culminar con el duelo. Es por ello que no podemos hablar de reparación, puesto que este término nos asemeja más bien a unas cuestiones netamente económicas, donde el dinero no puede ser considerado como esa forma de resarcir daños. Si bien es cierto que este puede resolver algunas necesidades, ello no implica decir que se dé solución a un problema específico y que borremos de la mente de las personas ciertos sucesos, por eso solo debemos hablar de compensaciones económicas, siendo este el término que se debe emplear en este caso.

Conclusiones y recomendaciones

Para que el Estado pueda responder y dar cumplimiento a todas las recomendaciones que en materia de Desplazamiento Forzado se han realizado por parte de la Honorable Corte Constitucional, es indispensable que las entidades encargadas de velar por el efectivo goce de Derechos Fundamentales realicen un trabajo articulado del cual hemos mencionado con frecuencia; esa es la base para que de cierta manera se llegue a un Restablecimiento de Derechos. No sería pertinente hablar de cese de la condición de desplazado como la plantea la Ley 387 de 1997, toda vez que aun

cuando los núcleos familiares opten por un retorno o reubicación, en ningún momento de sus memorias se está borrando lo ocurrido, los choques culturales, la carencia de recursos económicos para satisfacer sus necesidades¹⁹, el terror, la muerte, el miedo, entre muchos otros factores. Es por ello que si medianamente el Estado pretende demostrar que a las personas víctimas de Desplazamiento Forzado se le está brindando la atención pertinente, es necesario decir que se ha buscado la inversión y se desarrollan planes que permiten la generación de ingresos de estas personas. Esto se logra por medio de los proyectos productivos y el acompañamiento real a cada núcleo familiar.

Con la suma de estos factores podemos decir que se está llegando al Restablecimiento de Derechos, pues es fundamental que el capital humano que va a desarrollar labor de intervención con este grupo poblacional conozca a fondo la situación, por lo cual debe haber una continuidad en el proceso. No basta con la voluntad de una parte, antes, por el contrario, insistimos que con la articulación y el apoyo de Alcaldes, Gobernadores, Ministerio Público, Fuerza Pública, Unidad de Reparación a las Víctimas, se pueden lograr resultados satisfactorios.

Sabemos que la mayoría de las personas que son víctimas del fenómeno del Desplazamiento Forzado son comunidades que viven en el sector rural, quienes toda su vida la han dedicado al cuidado y cultivo de la tierra, por lo que estos proyectos deben encaminarse en ese sentido, esto sin desconocer que el Desplazamiento Intraurbano ha tenido un crecimiento en el último año, por lo que un proyecto productivo para una persona que

¹⁹ Las ayudas humanitarias que el Gobierno les otorga no son lo suficiente como para satisfacer necesidades como viviendas, alimentación y educación entendiendo que los núcleos familiares puede oscilar entre las 5 a 9 personas

siempre ha vivido en el sector urbano debe ir encaminado al desarrollo de otro tipo de actividad. De igual manera, es fundamental que la respuesta a estas solicitudes por parte de la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas tenga en cuenta el enfoque diferencial y los sujetos de especial protección que la Corte

Constitucional ha mencionado en cada uno de sus Autos en el marco de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucionales en esta materia, esto para determinar si algún día el Gobierno podrá decir en sus informes si ha superado esta crisis.

Referencias.

Libros y artículos

- Arenas, Jacobo. 1987. Cese al fuego. Una historia política de las FARC. Bogotá: Editorial la Oveja Negra Ltda. 172pp.
- Cuchumbé-Holguín, Nelson Jair. Vargas-Bejarano, Julio César. 2008. Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia. En: Universitas Humanística. Nro. 65. Enero-Junio. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. pp 173 – 196.
- García Villegas, Mauricio (Dir.) 2008. Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas del conflicto armado. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. De justicia. Fundación Konrad Adenauer. 228pp.
- Ibáñez Londoño, Ana María. 2009. Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia. En: Rodríguez Garavito, César (Coord.) 2009. Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes.
- Rodríguez Garavito, César (Coord.) 2009. Más allá del desplazamiento: Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes. 766pp.
- Sánchez, Gonzalo. 1984. Ensayos de historia social y política del siglo XX. Bogotá: Áncora Editores. 175pp.
- Sánchez, Gonzalo. 2006. Guerra, memoria e historia. Medellín: Ed. La Carreta Editores. 140pp.
- Sánchez, Gonzalo. Meertens, Donny. 2006. Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la Violencia en Colombia. Bogotá: Punto de Lectura. 367pp.
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998. "La pluralidad de los campos sociojurídicos" En: "La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación". Bogotá: Ilsa.
- Uribe de Hincapié, María Teresa. 2001. Nación, ciudadano y soberano. Medellín: Corporación Región.
- Vargas, Alejo. 1989. Guerrilla, régimen político y estado: lecturas y re-lecturas. En: Palacio, G. (comp.). La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana. Bogotá: Fondo Editorial Cerec; Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Documentos en línea.

- ACNUR. 2002. Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999 – 2002. Bogotá: USAID, ACNUR. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8963.pdf?view=1> Fecha de consulta: 29 de abril de 2013.
- CICR. 2008. ¿Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario? Documento de opinión. En: <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>. Fecha de consulta: 7 de abril de 2013.

- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). 2012. Desplazamiento creciente y crisis invisibilizada. En: <http://www.codhes.org>. Fecha de consulta 16 de agosto de 2013.
- Rodríguez Ginal, Paola. S.F. Élités, conflicto y narcotráfico en Colombia. En: <http://ebookbrowse.com/elites-conflicto-y-narcotrafico-en-colombia-doc-d135855596>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2013.
- Sacipa, Patricia. 2001. Desplazamiento forzado y política de erradicación de cultivos ilícitos. En: Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Nro. 94 (39). Universidad de Barcelona. Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-39.htm>. Fecha de consulta: 9 de abril de 2013.
- Rodríguez Ginal, Paola. S.F. Élités, conflicto y narcotráfico en Colombia. En: <http://ebookbrowse.com/elites-conflicto-y-narcotrafico-en-colombia-doc-d135855596>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2013.
- Sacipa, Patricia. 2001. Desplazamiento forzado y política de erradicación de cultivos ilícitos. En: Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Nro. 94 (39). Universidad de Barcelona. Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-39.htm>. Fecha de consulta: 9 de abril de 2013.
- Semana. 2007. Los violentólogos. En: Revista Semana, versión digital. 15 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/a>

[rticulo/los-violentologos/88236-3](http://www.semana.com/nacion/articulo/los-violentologos/88236-3).

Fecha de consulta: 31 de marzo de 2013.

Jurisprudencia

- Auto 008 de 2009, sobre el nivel de coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales.
- Auto 007 y 314 de 2009, sobre los sistemas de información y hábeas data.
- Auto 011 de 2009, sobre indicadores de goce efectivo de derechos.
- Autos 233 de 2007 y 116 de 2008, sobre protección del derecho a la vida de la población desplazada.
- Autos 054, 093 y 200 de 2008, 009 de 2009 sobre el enfoque diferencial de la política pública en materia de desplazamiento – mujeres.
- Autos 092 y 237 de 2008, sobre niños, niñas y adolescentes.
- Auto 251 de 2008, sobre personas y comunidades indígenas.
- Auto 004 de 2009, sobre población y comunidades afrodescendientes.
- Auto 005 de 2009, sobre personas con discapacidad.
- Auto 006 de 2009
- CONPES 2804 de 1995.
- CONPES 2924 de 1997.
- CONPES 3712 DE 2011
- Ley 387 de 1997.
- Ley 1448 de 2011.
- Sentencia T-025 de 2004.
- Sentencia C-052 de 2012 Corte Constitucional.
- Página Web Corte Constitucional Colombiana. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/auto%20amicus.php>