

Desplazados en Colombia: un caso específico de población vulnerable en derechos humanos

Cristina Montalvo Velásquez
cmontalvo@coruniamericana.edu.co

Resumen

El desplazamiento es un fenómeno de emigración involuntaria originado por la violencia, en el que personas y familias sin estar directamente implicados en la lucha, se ven obligados a movilizarse desde su lugar de origen para proteger su vida o su integridad física. Como violación de los Derechos Humanos es una situación en la cual se materializa la vulneración simultánea de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Colombia es uno de los países del mundo con el mayor número de desplazados internos. Hasta mayo de 2011 el Gobierno de Colombia ha registrado a más de 3,7 millones de desplazados internos en el país. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 supera los 5 millones de personas. Los desplazados lo pierden todo, abandonan sus hogares, bienes y medios de vida y están en constante peligro, ya sea de ser objeto de represalias o que un nuevo brote de violencia haga necesario desplazarse nuevamente, por estas circunstancias y por la cantidad alarmante de desplazados desde mediados de 1997 el Gobierno de Colombia solicitó al ACNUR prestar su asesoría a las instituciones nacionales encargadas de atender a la población desplazada y para ello fue preciso establecer una oficina en el país. Con el consentimiento del Secretario General de las Naciones Unidas, el ACNUR respondió favorablemente a la solicitud del Gobierno de Colombia y en junio de 1998 abrió una oficina en Bogotá con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la capacidad nacional para dar respuesta al problema del desplazamiento, encontrándose hoy en 13 ciudades del país, debido a la situación de extrema pobreza y vulnerabilidad en que se encuentra esta población en Colombia.

Palabras claves

Desplazados, Conflicto Armado, Violencia, Guerra irregular, América Latina y Derechos Humanos.

Abstrac

Displacement is a phenomenon of involuntary migration caused by violence, in which individuals and families not directly involved in the fight, they are forced to move from their place of origin to protect their life or physical integrity. As a violation of humanitarian law is a situation which embodies the simultaneous violation of civil, political, economic, social and cultural rights. Colombia is one of the world's countries with the largest number of IDPs. Until May 2011 the Government of Colombia has registered more than 3.7 million IDPs in the country. The Consultancy for Human Rights and Displacement (CODHES) consider that the actual number of people displaced by internal armed conflict since the mid-80's than 5 million people. IDPs lose everything, leave their homes, property and livelihoods and are in constant danger either reprisals or that a new outbreak of violence becomes necessary to move again, for these circumstances and the alarming number of displaced since mid-1997 the Government of Colombia requested ACNUR to provide advice to the national institutions responsible for caring for the displaced population and for this it was necessary to establish an office in the country. With the consent of the Secretary General of the United Nations, ACNUR responded favorably to the request of the Government of Colombia and in June 1998 opened an office in Bogotá in order to contribute to strengthening national capacity to address the problem of displacement, meeting today in 13 cities across the country due to extreme poverty and vulnerability in this population is located in Colombia.

Key words

Displacement, Conflict, Violence, War irregular, Latin America and Human Rights.

* Abogada, Candidata a Magíster en Derecho con énfasis en Penal de la Universidad del Norte. Investigadora y Docente de la Corporación Universitaria Americana y de la Universidad Libre de Barranquilla, Representante de Víctimas de la Violencia del Bloque Norte de las AUC en los procesos de Justicia y Paz.

1. Introducción

En este artículo describiré la situación de la población desplazada en Colombia, uno de los casos de vulnerabilidad específica de América Latina, de acuerdo a las peticiones a los Estados de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, en donde los casos específicos de vulnerabilidad planteados en dicha Conferencia Mundial fueron: la población de inmigrantes peruanos en Chile que muestra una característica de feminización de los flujos de inmigración y junto con ello una notoria segmentación laboral, concentrada en los servicios domésticos y de cuidado. En otras palabras, en actividades de reproducción social. Se destaca en este contexto la ausencia en Chile de una Política de Inmigración que gestione la integración de los inmigrantes en el país, pero este tema no será abordado en este artículo.

El segundo caso específico que abordó dicha conferencia y es el que trataré en este trabajo es sobre los desplazamientos forzados en Colombia, producto del conflicto armado interno. Aquí se aprecia una dinámica compleja de la población que experimenta el desplazamiento, por cuanto presenta por una parte, un desplazamiento interno diversificado dentro del país y por otra parte, hacia los países vecinos, especialmente en el marco de la regionalización del conflicto.

Cabe señalar que las políticas públicas referidas a la población desplazada fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional y el Gobierno de Colombia ha venido incluyendo en sus planes de Desarrollo una atención privilegiada a esta población desde el denominado Plan “Hacia el Estado comunitario” hasta el actual Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”. Así mismo, esbozaré la ruta a seguir por un Desplazado que desea obtener la calidad de tal y por ende los beneficios o ayuda que puede recibir a través de la nueva ley de víctimas.

El tercer caso latinoamericano se refiere a la discriminación de la población haitiana enferma con VIH/SIDA, enfermedad que provocó una ofensa internacional al pueblo haitiano y lo hizo víctima de tratos vejatorios por parte de la política de inmigración de Estados Unidos, en donde dicha conferencia mundial relata la cultura de la discriminación en Haití en contra de aquellos que poseen la enfermedad y expone la creciente feminización de la misma. Pero este tercer caso, tampoco será objeto de análisis en el presente artículo.

Por último, expondré ligeramente la preocupación por la situación de los niños y niñas como población de vulnerabilidad extrema en América Latina y el Caribe, expuestos a la trata de menores, al desplazamiento forzado y por ende a su explotación sexual y

laboral y como impulso para futuros estudios y proyectos en el marco de los desafíos de las Naciones Unidas.

Así mismo, esbozaré los lineamientos actuales de las políticas de integración social de acuerdo a los boletines del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, considerando los artículos pertinentes de la Conferencia Mundial de Durban, en especial el artículo 105 de la Declaración que inspirada en los principios enunciados en la Declaración del Milenio y en el reconocimiento de que tenemos la responsabilidad colectiva de defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad y de garantizar que los pueblos del mundo, la comunidad internacional se comprometan a trabajar en pro de la beneficiosa integración de los países en desarrollo en la economía mundial y a combatir su marginación determinada a lograr el crecimiento económico acelerado, el desarrollo sostenible y a erradicar la pobreza, la desigualdad y las privaciones.

2. Situación y Atención de la población desplazada en Colombia

El desplazamiento forzado en Colombia ha suscitado complejidades sociales extremas que han puesto en debate la concepción de políticas públicas que deben ser elaboradas y ejecutadas al respecto, dando pie a la discusión sobre el rol de los derechos humanos en dichas políticas. En este sentido, más allá de diferencias entre las distintas perspectivas o enfoques se advierte la necesidad de enriquecer y complementar las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado, incorporando a la visión social-comunitaria de solución del problema, la aplicación del derecho internacional humanitario como garantía de protección de la población en escenarios de conflictos armados y eje orientador de las políticas públicas.

2.1 El Desplazamiento forzado como desafío para las políticas públicas integradas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”.

El conflicto interno en Colombia produce el crecimiento de los desplazamientos forzados. Aún más, el despoblar territorios es parte de la estrategia de guerra (Murad, 2003, p. 53). El impacto del desplazamiento forzado sobre la geografía humana y social del país ha dificultado con creces la ejecución de las políticas públicas, ya que las diseñadas para la población, no miden el impacto diferencial que causan sobre grupos de población y regiones específicas (Sarmiento, 1999).

La gestión estatal del desarrollo se ha estructurado en forma sectorial, pero parcialmente descentraliza-

da, lo que impide abordar integralmente las demandas de los grupos en desventaja. Esto ha traído consigo la exclusión de numerosos grupos de población del manejo de las cuestiones públicas, sobre todo en el ejercicio de la justicia, generando así desprotección personal (Murad, 2003, p. 54).

La institución estatal encargada de las políticas públicas para atender a la población desplazada, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, involucra en la implementación de las políticas públicas respectivas una acción concertada entre el Estado, las comunidades locales y las comunidades nacional e internacional. Las acciones concertadas se realizan, por cierto, en medio del conflicto, por cuanto implica limitaciones del impacto de las políticas o bien éstos son contrarrestados o invisibilizados por el conflicto (Arboleda U., 2005, p. 96).

Estas políticas son parte de una decisión gubernamental de búsqueda de paz y de solución del conflicto, lo que marcha en paralelo con la política social en pos de atender los procesos generados por éste en la población y en los territorios. Las políticas públicas deben considerar las particularidades regionales y locales de tal modo de profundizar su impacto, pero están insertas dentro de contradicciones, por cuanto por una parte producen reactivación económica y por otra permanecen las condiciones objetivas del conflicto.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes denominado Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, presenta un enfoque bimodal para atender el problema del desplazamiento forzado. Este enfoque plantea una atención integral tanto a la población como al territorio. La utilización de este enfoque es la única forma de garantizar la sostenibilidad en la atención de la población en el contexto territorial. Además, otra función importante es la coordinación que ejerce el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada, creado por Ley 387 de 1997, en el cual convergen entidades públicas y privadas, la comunidad y las organizaciones de población desplazada por parte de la antes denominada Red de Solidaridad Social (Arboleda U., 2005, p. 98).

La perspectiva de políticas públicas que se plantea no es unidireccional del Estado a la comunidad, sino mediante la concertación de análisis y búsqueda de alternativas, a partir de esta perspectiva se hace énfasis en las acciones preventivas a través del Sistema Nacional de Atención, el cual genera acciones preventivas tanto a nivel de la población como del territorio. Se hace énfasis en que la política de atención a la población desplazada está en el contexto del Plan de Desarrollo "Prosperidad para Todos", el cual el pasado 16 de junio de 2011 fue sancionado por el Presidente de la República, mediante la Ley 1450 que pone en marcha dicho Plan Nacional de Desarrollo

(PND) 2011-2014. En virtud de la aprobación del PND, el presupuesto de inversión para 2012 es un vivo reflejo de las prioridades del Gobierno Nacional: los recursos asignados a cada objetivo están en completa sintonía con su importancia dentro de la agenda gubernamental.

Por una parte, de los \$34 billones de pesos que involucra el presupuesto de inversión para el 2012, el 43% (\$14,8 billones) se concentra en las estrategias que aportan al objetivo de "Igualdad de Oportunidades". Estas inversiones se concentran principalmente en programas sociales, entre los que se destacan aquellos dirigidos a la población desplazada¹ y víctimas de la violencia (\$2,09 billones), la universalización de la salud y la unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS) entre regímenes contributivo y subsidiado (\$1,97 billones), los programas de Atención Integral a la Primera Infancia (\$1,29 billones) y los recursos para financiación de educación superior a través del Icetex (\$325 mil millones).

El deber ser de la política pública sobre el desplazamiento forzado consiste en dinamizar en coordinación con la prevención, la asistencia humanitaria y el restablecimiento. La prevención de la perspectiva de la población busca coordinar las entidades del Sistema Nacional de Atención con materias de protección humanitaria, sistema de alertas tempranas, misiones humanitarias, atención en zonas de fronteras y registro de población desplazada por el conflicto. La prevención de la perspectiva territorial se preocupa por fortalecer la competitividad local, impulsar proyectos productivos y con ello el desarrollo local. Asimismo, promueve la gestión social vinculada a la promoción de la convivencia pacífica y el fortalecimiento de la base social y de la identidad cultural, así como con el control social por parte de las comunidades y el fortalecimiento institucional.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes llamado Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene cuatro prioridades para la política pública respectiva:

a) Retorno: ¿Cómo la población recupera el territorio del cual se ha desplazado? La recuperación física va acompañada de la recuperación del acervo cultural, de pertenencia, de identidad, de hogares, de sinergia, etc. (Arboleda U., 2005, p. 101). La atención humanitaria exige en primer lugar tener en cuenta la voluntad de las personas desplazadas de desear volver a su territorio.

En segundo lugar, las condiciones de seguridad, no sólo la de la Fuerza Pública, sino que también la

¹ En: <http://www.dnp.gov.co>.

percepción que tiene la población en relación con su seguridad personal. Esto está relacionado aún más con las condiciones de dignidad relativa a la sostenibilidad de los retornos, vinculados a estrategias de seguridad alimentaria, proyectos productivos, inserción en programas de salud y educación (Arboleda U., 2005, p. 102).

b) Prevención: Las propuestas generales se traducen a los problemas particulares y con las concertaciones locales, en los Planes Integrales Únicos municipales y departamentales (Arboleda U., 2005, p. 102). Dentro de esta prioridad se desarrolla el ámbito de la seguridad alimenticia como impulso para la generación de ingresos y empleo.

c) Articulación en sitio: Esto tiene que ver con la realización de alianzas estratégicas. Dentro de lo cual se incorporan la comunidad internacional y el sector privado. A partir de lo cual se espera que la población se involucre en las redes económicas y sociales (Arboleda U., 2005, p. 103). Esto significa buscar estrategias que estabilicen la población a través de la generación de recursos, dentro de lo cual se menciona la línea gubernamental a través del Banco Agrario y del Fondo Agropecuario de Garantías. Por otra parte, inscribir la población en el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales, para validar sus derechos ciudadanos e insertarla socialmente.

d) Atención humanitaria de emergencia: Acción Social cuenta con 35 Unidades Territoriales. A su cargo está la coordinación de los comités territoriales de atención a la población desplazada, que deben ser convocados por los gobernadores y los alcaldes (Arboleda U., 2005, p. 104).

Aparte de las cuatro prioridades mencionadas, por parte de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada existe un Modelo de Atención Integral del SNAIPD² para el Goce Efectivo de los Derechos –GED– de la Población en Situación de Desplazamiento, en donde reconociendo la grave situación generada por el desplazamiento forzado, el Estado colombiano está desarrollando una política pública de atención a esta población, fundamentado en los indicadores de goce efectivo de sus derechos (IGED).

² SNAIPD, Sistema Nacional de Atención Integral de población Desplazada integrado por 27 Entidades: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Vicepresidencia de la República - PDDHH Y DIH, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural, Ministerio de Comunicaciones, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría del Pueblo, Servicio Educativo Nacional - Sena, Fonvivienda, Comisión Nacional de Televisión, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Banco Agrario, Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - Incoder, Banco de Comercio Exterior de Colombia - Bancoldex, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Nacional Medicina Legal y Ciencias Forenses, Superintendencia de Notariado y Registro, Fiscalía General de la Nación, Finagro.

Bajo este esquema, hoy se presenta un modelo de atención creado bajo los lineamientos de políticas establecidas por diferentes instituciones del SNAIPD, cuyo objetivo principal es lograr una atención integral para la población en situación de desplazamiento. Cuyo propósito es alinear las acciones al interior de los procesos de Acción Social; así como de otras entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIPD y a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, juntos.

Dicho modelo de atención está compuesto por tres líneas de acción a saber, la Prevención y Protección, Atención Integral (AI), Verdad Justicia y Reparación; las cuales cuentan con el proceso continuo del retorno y reubicación. Estas acciones se realizan con cuatro elementos de carácter transversal: enfoque diferencial, capacidad institucional y sistemas de información, participación y articulación territorial.

Por otro lado, desde el Informe Anual de Derechos Humanos y DIH del año 2004 de la República de Colombia, el Gobierno nacional privilegió afrontar el problema del desplazamiento forzado en base a una política integral (Informe, 2004, p. 55), enfrentando las causas estructurales bajo una perspectiva preventiva, fortaleciendo los municipios expulsores y receptores de desplazados. Junto con ello, la política ha buscado fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas a través de la participación y con ello el marco institucional y normativo y así movilizar recursos con el sector privado o a través de la cooperación internacional (Informe, 2004, p. 56).

Es por ello que en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 "Prosperidad para Todos" con el propósito de reducir los niveles de rezago entre regiones y las brechas poblacionales, para efectos de orientar las intervenciones de las entidades del Gobierno Nacional y el compromiso de las respectivas entidades territoriales, la sociedad civil y la cooperación internacional, parte de un enfoque regional para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales.

Este enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional.

Para ello, se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales. Además, el PND plantea una estrategia de reducción de la pobreza enfocada en el Sistema de Promoción Social,

que tiene como uno de los mayores retos, fortalecer la generación de ingresos autónomos en la población pobre.

La estrategia de reducción de la pobreza plasmada en el PND, establece varios niveles de intervención, pero específicamente en el nivel 3, plantea:

Nivel 3: Sistema de Promoción Social y Red para la Superación de la Pobreza Extrema, mediante la consolidación de los mecanismos de focalización del gasto social, la depuración y el desarrollo de programas sociales pertinentes dirigidos a la población pobre y vulnerable y el fortalecimiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema en sus mecanismos de operación (administrativos y presupuestales) y de coordinación; así como las políticas y estrategias dirigidas a la atención de la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos. Dentro de las líneas estratégicas para integrar y complementar la oferta de servicios y programas sociales alrededor de las familias de la Red JUNTOS (Hoy UNIDOS).³

Además el PND 2010 - 2014, como estrategias dirigidas a la atención de la población desplazada plantea:

a) Mecanismos presupuestales y de planeación: Con el fin de garantizar la sostenibilidad, oportunidad y pertinencia de la oferta social para la población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, y lograr un impacto significativo en el cumplimiento de los Logros Básicos Familiares, se establecerá un nuevo mecanismo de priorización y asignación del gasto de inversión para la Estrategia, liderado por el DNP.

Dicho mecanismo consistirá en la ejecución del programa "Red para la Superación de la Pobreza Extrema", que integrará los proyectos, presupuestos anuales y fuentes relacionadas con la Red y priorizará y asignará los recursos de acuerdo con la información de la demanda potencial de la oferta social existente, y la definición de metas por parte de las entidades.

Para esto, las entidades nacionales vinculadas a la Red, a través de las mesas técnicas definirán un plan de trabajo que adecúe su oferta social con el cumplimiento de los logros básicos familiares, el cual deberá ser aprobado por el DNP, como uno de los insumos del mecanismo arriba descrito.

b) Oferta complementaria en la dimensión de ingresos: Canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional para el apoyo a nuevos emprendimientos por parte de la población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema. Es decir, que se canalizarán recursos de cooperación internacional e inversión social privada mediante un

mecanismo presupuestal flexible que permita la recepción de recursos públicos y privados, operado por Acción Social bajo la línea técnica del Ministerio de la Protección Social, para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos y la articulación de la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación, puesta en marcha y fortalecimiento de iniciativas empresariales de la escala productiva manejada por la población de la Red.

Finalmente, quiero precisar que paradójicamente en el mismo año 2004, en el que se decide priorizar la atención de la población desplazada en Colombia, tal como lo planteó el Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, nuestra Corte Constitucional anuncia mediante La Sentencia T-025 de 2004:

...“En Colombia, la población desplazada constituye uno de los sectores poblacionales en estado de vulnerabilidad extrema, debido a la falta de protección oportuna y efectiva por parte de las autoridades. La violación reiterada de sus derechos se ha caracterizado por ser masiva, prolongada e imputable tanto al conflicto armado como a la estructura de la política de atención a desplazados, cuyos recursos son insuficientes al igual que su capacidad institucional, contrariando la normatividad vigente en la materia”.

La Corte observa que los derechos que han sido vulnerados son: a la 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, a mujeres cabeza de familia y a los niños. Asimismo, la Corte exige la reformulación de las políticas públicas y su efectivo cumplimiento. Por último, la Corte realiza la declaratoria formal de "estado de cosas inconstitucional. Desde mi punto de vista, este es un referente importantísimo para que dentro de los siguientes planes nacionales de desarrollo se incrementara la inversión y atención a esta población.

2.2. Desplazados también pueden acceder a la Ley de Víctimas –Ley 1448/2011-

Es claro que ningún dinero va a quitar la indignación y el dolor de la pérdida, pero sí es posible que la situación de precariedad en la población desplazada mejore, no soy seguidora de la Ley de víctimas, pero es lo que tenemos. Quién sufrió desplazamiento debe esperar 9 millones de pesos, si aparte recibió atentado o el homicidio de un familiar directo, se le pagará el delito más grave, es decir no acumulan los delitos ni el sufrimiento, si lo desplazaron y desafortunadamente le asesinaron un hijo, le pagarán hasta 21 millones por el asesinato de la víctima.

Si los desplazados y víctimas acceden a Ley de Víctimas, ya sus derechos serán concedidos y no podrá luego de recibir el dinero seguir pidiendo al Esta-

³ En: <http://www.dnp.gov.co>

do ayuda humanitaria, es un único pago. Así mismo, es importante saber que los desplazados que están ya en el registro de población desplazada no deben declarar nuevamente.

Para ser reconocido y atendido como desplazado ya sea una sola persona o un núcleo familiar debe efectuar lo siguiente:

1. Realizar la Declaración de los hechos ante una entidad del Ministerio Público acudiendo a uno de los siguientes puntos de atención: Unidad de Atención Integral a Población Desplazada UAO, Personerías Locales, Centro de Atención al Público –CAP-, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.

2. Una vez realizada la declaración debe acudir a la Unidad de Atención Integral a Población Desplazada UAO para la valoración de las posibles ayudas a recibir:

La Ayuda Humanitaria de Urgencia: Esta ayuda es otorgada a familias que recientemente han declarado, siempre y cuando no hayan recibido ningún tipo de ayuda por parte de otras entidades Distritales.

La Ayuda Humanitaria de Urgencia es entregada por una sola vez, una de las siguientes opciones y previa valoración de la situación particular de cada núcleo familiar. Bono Alimentario: por valor de \$150.000 que es canjeable por alimentos y elementos de aseo en los Supermercados CAFAM. Albergue y atención en el Hogar de paso: Se remite el núcleo familiar por un período de 25 días hábiles los cuales incluyen estadía y alimentación.

Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR) - Acción Social, ICBF, Plan Mundial de Alimentos PMA: Entrega de raciones de alimentos dependiendo de la cantidad de personas que componen el núcleo familiar.

3. Si la respuesta es su inclusión en el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) el núcleo familiar tienen derecho a ser atendidos por las entidades del SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada), a través de programas de Atención Humanitaria de Emergencia y de Estabilización Socioeconómica. Si la respuesta es NO Incluido en SIPOD, existen diferentes vías y recursos para apelar la Resolución emitida por Acción Social.

4. Si es reconocido por el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) debe realizar lo siguiente para obtener la ayuda humanitaria de Emergencia Acción Social: Acudir personalmente con su documento de identidad a la Unidad de Atención Integral a Población Desplazada UAO y solicitar la ayuda humanitaria de emergencia que brinda Acción

Social, para obtener dicha ayuda no debe haber recibido Asistencia Humanitaria de Emergencia por parte de ninguna otra entidad gubernamental o no gubernamental.

2.3 Políticas públicas para los Desplazados desde la perspectiva de los Derechos Humanos

El itinerario físico de los desplazamientos está determinado por la violencia y se orienta en función de la búsqueda de redes familiares o de otro tipo y por las posibilidades de acceso a servicios básicos o de condiciones mínimas de subsistencia, por cuanto el desplazamiento forzado, producto del conflicto interno, causa la insatisfacción de las necesidades básicas y la desprotección como la vulnerabilidad de la población (Murad, 2003, p. 54).

El Patrón básico de desplazamiento es que las personas tratan de no alejarse del lugar de expulsión. Si esto no es posible se dirigen a la ciudad intermedia más cercana y si las condiciones de seguridad y de sostenibilidad económica no son suficientes, buscan una ciudad capital grande (Suárez, 2005, p. 65). Este patrón se ha invertido en algunos casos de personas desplazadas de un espacio rural a un espacio urbano, pero que debido al emergente conflicto intraurbano, han tenido que desplazarse nuevamente a espacios rurales (Suárez, 2005, p. 66).

La condición de emergencia de la población desplazada fortalece su vulnerabilidad desde la perspectiva de acceder a un mercado laboral, cuyo ámbito productivo no le es propio, producto del desarraigo afectivo, material y social como dificultad para reconstruir nuevas condiciones de vida y por último de la carencia de derechos sociales, públicos y civiles.

Esto involucra a su vez un incremento de los costos públicos de los lugares de destino, ya que las necesidades básicas de los desplazados deben incorporarse a los recursos del presupuesto local. (Murad, 2003, p. 54).

Es importante advertir, que organismos no estatales como la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica fue la primera en estudiar el desplazamiento forzado. La consultoría para los derechos humanos y desplazamiento (CODHES), creada en 1992 por un grupo de académicos e investigadores, consolidó el Sistema de Información sobre desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia (SISDHES).

Por último, la anteriormente denominada Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional fue la entidad estatal encargada de coordinar a las entidades públicas, privadas y comunitarias que realizarían planes, proyectos y acciones de atención a la población desplazada.

Según Harvey Suárez de la Consultoría para los

Derechos Humanos y desplazamiento (CODHES), la política pública para hacer frente al desplazamiento es una política marginal en el marco de la agenda estatal y lejana de la agenda social (Suárez, 2005, p. 68), porque el desplazamiento forzado se ha afrontado mediante políticas gubernamentales, pero no de una política estatal, lo que no logra consolidar acciones estratégicas y sostenibles en el mediano y largo plazo, por lo tanto, es necesario construir una política estatal como elemento central de la agenda social e institucional (Suárez, 2005, pp. 68-69).

Siguiendo esta línea de argumentación, las normativas respectivas en Colombia sobre la población desplazada, si bien son de gran calidad, han sido producidas no desde una agenda gubernamental central sino que desde una jurisprudencia basada en la propia gente, la cual ha presionado, para que las normas establecidas se cumplan.

En este sentido se señala que la propuesta gubernamental es regresiva como lo evidenció la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, que declaró inconstitucional la política de desplazamiento forzado en Colombia. Junto a ello se advierte que el retroceso en la política pública sobre el desplazamiento forzado está relacionado con el desconocimiento de estándares básicos, dentro de lo que se cuenta el derecho internacional humanitario.

Esto apoyado en afirmaciones de funcionarios públicos que negaban y otros que aun niegan la existencia del conflicto armado interno y declaran que sólo existe una lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

Esta visión denunciada implica desconocer los estándares básicos que constituyen el marco de protección aplicable y exigible. De este modo, se anuncia el requerimiento de una política pública que permita construir verdad, justicia y reparación. Frente a este deseo se denuncia la desarticulación del tejido social, por lo que procesos comunitarios han desaparecido desde sus bases.

Procesos comunitarios, sociales, organizaciones que actualmente no tienen vida, ni siquiera la posibilidad de asociarse. Junto a esto, emerge el panorama de la transformación de la política pública, la cual se centra en reducir la tasa de homicidios, reduciendo a ello el enfoque de la realización de derechos.

Así, se diluyen los avances normativos e institucionales en salud, educación, vivienda, tierras y establecimiento, ya que se fusionan las políticas de acción afirmativa y enfoque diferencial con las políticas generales de lucha contra la pobreza, dejando al margen la protección constitucional y de realización de derechos y libertades fundamentales.

Contra esta situación se propone considerar la

sentencia T-025 de la Corte Constitucional para garantizar una perspectiva de realización de derechos, de responsabilidad del Estado y de la necesidad de construcción de líneas estatales de política pública, manifestando, en consecuencia, que esta sentencia es una posibilidad de reconstitución de un verdadero sistema nacional de atención a población desplazada, ya que la sentencia denuncia el círculo vicioso entre insuficiencia de recursos y la precaria capacidad institucional.

Junto con la solicitud de la reactivación de diversas instancias de carácter humanitario, de protección para la población y de atención a la situación territorial, se formaliza la petición de que es necesario que el Gobierno vuelva a mirar la política pública a la luz de estándares internacionales, básicamente desde los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

3. Situación de los Desplazados transfronterizos y vulnerabilidad en zonas de fronteras

El conflicto armado en Colombia ha regionalizado las consecuencias en el ámbito humanitario. Esta regionalización ha implicado movimientos transfronterizos, lo que presenta problemas con los países vecinos en materia del tratamiento de la población desplazada. Junto a esto, cabe considerar la presencia de pueblos indígenas o de comunidades afroamericanas cada uno con sus particularidades y problemáticas distintas.

Asimismo, las comunidades receptoras de población colombiana presentan problemas, los cuales muchos de ellos pueden verse agravados con la demanda de protección que la población desplazada requiere.

Desde este punto de vista, todos los países miembros de la comunidad andina de naciones tienen incumplimiento en materia migratoria, pero el mayor problema que se observa es el deterioro del derecho al trabajo, ya que se considera el espacio general y nacional de modo restrictivo y dentro de un marco de esquema global y andino de guerra contra el terrorismo, lo que se suma al negocio del narcotráfico.

Todo ello trae consigo problemas humanitarios porque el patrón común de la población desplazada hacia los países vecinos es optar por no hacer solicitud formal de refugio y permanecer en condiciones de ilegalidad. Así, la forma de protección más eficaz es la invisibilidad y no estar sujeto a registro.

El conflicto colombiano trae consigo un incremento de los combatientes y consolidación de nuevos escenarios de guerra y ocupación de nuevos espacios, en especial de las zonas fronterizas. Los procesos de

desarrollo del conflicto y los intereses estratégicos de los actores armados en expansión han supuesto la intimidación al poder local (Arboleda, 2005).

El regreso a la guerra de grupos armados y la búsqueda de zonas de retaguardia están generando altos niveles de presión. Dentro de esto se destaca la utilización de corredores de tráfico de armas e ilícitos en zonas de extrema pobreza y vulnerabilidad de la población, en especial comunidades afro-colombianas y pueblos indígenas (Arboleda, 2005).

La población civil es víctima de todo tipo de transgresiones al pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana de Derechos Humanos y al derecho Internacional Humanitario. Los desplazamientos forzados, muchos de los cuales son recientemente selectivos y de carácter individual y familiar, son difíciles de observar por la dinámica del conflicto y constituyen un elemento crucial de la crisis humanitaria.

En consecuencia, se produce el cruce de la frontera con motivo de protección. La presión sobre el poder local con motivo del regreso a la guerra de algunos grupos y la pelea por las rutas del narcotráfico hace que las poblaciones se han confinado en un sector específico y que se vean obligadas a traspasar la frontera. En este marco, las múltiples violaciones a los derechos humanos de los pobladores han generado desplazamientos que debido a la extensión del límite del escenario de confrontación se constituyen departamentos expulsores y la dinámica del conflicto y de desplazamiento ejerce, por lo tanto, presión sobre las zonas de fronteras.

4. Niñas y niños: población de vulnerabilidad extrema en América Latina

Dentro de los análisis y estudios que se han hecho respecto de poblaciones vulnerables y discriminadas en América Latina se observa que el grupo que requiere mayor atención de la comunidad internacional son los niños y niñas. Este grupo de población requiere de fuertes sistemas de protección y de prevención de riesgo social, con el objeto de mitigar la situación extremadamente vulnerable de los niños y niñas. De este modo, el artículo 36 del Programa de Acción de la Conferencia de Durban:

“Insta a los Estados a que adopten medidas eficaces para proteger a las mujeres y las niñas internamente desplazadas o refugiadas contra actos de violencia, para investigar ese tipo de violaciones y enjuiciar a los responsables, en colaboración con las organizaciones competentes, según corresponda” (Conferencia de Durban, 2002).

Así, cabe entender que la familia como institución de la sociedad necesita de mayores mecanismos de

protección social y de políticas públicas que resuelvan sus problemas en el marco del fortalecimiento de la sociedad civil donde ellas se insertan, sobre todo las familias más vulnerables, ya que una comunidad fuertemente organizada puede compensar los trastornos que superan las familias de la perspectiva de la integración y del amparo social.

Por ejemplo, el Programa de Acción de la Conferencia de Durban en su artículo 121, “insta a los Estados a que se comprometan a garantizar el acceso a la enseñanza, en particular el acceso de todos los niños...” (Conferencia de Durban, 2002).

Entre los mayores males que enfrentan las familias y los niños, cabe mencionar en primer lugar algunas de las circunstancias que los potencian como el desplazamiento forzado y sus consecuencias de todo tipo así como la migración como única alternativa y obligada en la búsqueda de un mejor lugar de vida, la que muchas de las veces es ilegal, profundizando la vulnerabilidad de los derechos políticos, sociales y civiles de los que optan obligadamente por la migración ilegal. En este escenario, la trata de personas, en especial de menores para la explotación sexual y laboral adquiere dimensiones dramáticas en la región.

A través del artículo 64 del Programa de Acción, la Conferencia de Durban: “Insta a los Estados a que elaboren y apliquen, y en su caso refuercen, en los planos nacional, regional e internacional, las medidas encaminadas a prevenir, combatir y eliminar eficazmente todas las formas de trata de mujeres y niños, en particular niñas, mediante estrategias integrales contra la trata que incluyan medidas legislativas, campañas de prevención e intercambios de información...” (Conferencia de Durban, 2002).

En los países del istmo centroamericano y en el Caribe se registran flujos multidireccionales de trata de mujeres y de niños tanto al interior de la región como a Estados Unidos, Europa y Asia, para lo cual es fundamental y urgente diseñar medidas preventivas y de control democrático de los tránsitos de las personas al interior de la región y de la región a otros continentes.

En el artículo 186 del Programa de Acción de la Conferencia de Durban se: “Alienta a los Estados a que adopten acuerdos bilaterales, subregionales, regionales e internacionales para combatir el problema de la trata de mujeres y niños, en particular de niñas, así como el tráfico clandestino de migrantes” (Conferencia de Durban, 2002).

Los instrumentos internacionales de protección para ser más eficientes y efectivos deben incorporar mecanismos de coordinación operativa regional desde los sistemas informáticos, pasando por las acciones policiales hasta la fiscalización civil como la gestión migratoria y de integración social.

El aumento de la vulnerabilidad infantil con motivo de la presión social sobre la familia, la pérdida de apoyos y referentes materiales y afectivos unido a la ausencia de sistemas de protección social, trae consigo deterioro escolar, pérdida de pautas culturales y familiares así como de incertidumbre de vida.

Muchas veces se asocia a ello la desintegración familiar, la violencia intrafamiliar y la deserción escolar. Ante el escenario de dramatismo social, el niño vulnerable está a merced de conflictividades que lo socializan por la vía del crimen o bien que lo hacen víctima del mismo.

Ante los escenarios de extrema vulnerabilidad de los niños y niñas frente a la trata de personas que realiza el crimen organizado, en América Latina y el Caribe las mujeres y las niñas enfrentan graves desventajas económicas, jurídicas, culturales y sociales, que incrementan aún más su vulnerabilidad ante la infección y el impacto de la epidemia del VIH/SIDA.

La pobreza, acompañada de una falta de educación y de recursos productivos, multiplica las probabilidades de que las niñas sean más vulnerables a la explotación sexual comercial, y por lo tanto las expone más a contraer el VIH. La mayoría de las mujeres siguen careciendo de habilidades de negociación para exigir relaciones sexuales protegidas y siguen imperando muchos conceptos perjudiciales de masculinidad.

La presentación del caso de las niñas y niños como población en extrema vulnerabilidad requiere ser parte de la agenda más urgente de los organismos internacionales, a través de los cuales se propongan medidas y políticas hacia los Estados que muestran los índices más preocupantes al respecto en América Latina y el Caribe.

Así, la defensa de los derechos de los niños y niñas a no ser victimizados social y criminalmente debe ser el gran desafío del complejo organigrama de Naciones Unidas, lo que comprende los organismos dedicados a la infancia, la migración, la prevención del delito y el desarrollo social de los pueblos de la región.

5. Conclusiones

El desplazamiento es un fenómeno de emigración involuntaria originado por la violencia, en el que personas y familias sin estar directamente implicados en la lucha, se ven obligados a movilizarse desde su lugar de origen para proteger su vida o su integridad física.

Como violación del Derecho Humanitario es una situación en la cual se materializa la vulneración simultánea de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Colombia es un país que se ha acostumbrado a la guerra. Hoy se convive en la insensibilidad del combate. Existe una herencia colonial desde el siglo XV cuando la Metrópoli Española trajo su feudalismo tardío en forma de Encomienda, que hoy se expresa como latifundio y concentración de la tierra en pocas manos, así como su estancada Inquisición y sus obsoletas formas político - administrativas en manos de una estirpe poco calificada profesional y en su condición de humanos.

El problema social en Colombia podrá resumirse citando a una aristocracia poseedora de los medios de producción y a una gran masa del pueblo luchando, los unos por mantener su poder y posición, los otros por subsistir. Así, en éste escenario se consolida el fenómeno de la guerrilla, del narcotráfico, del paramilitarismo, de un fuerte ejército en respaldo del Estado y que lucha por legitimarlo, que abusa de su autoridad, violenta los Derechos Humanos y genera desplazamiento.

Los desplazados en Colombia son en su mayoría campesinos que durante los últimos diez años huyeron de las amenazas y los homicidios de los grupos guerrilleros, de los voraces atropellos cometidos por los paramilitares, de los abusos y ejecuciones extrajudiciales de la fuerza pública y de la violencia generalizada provocada por el narcotráfico.

La población desplazada, en su inmensa mayoría acaba en barrios marginales de ciudades distritales en los que les tocó reconstruir sus patrones culturales.

El padecer el síndrome del desarraigo trae problemas dramáticos en el deterioro de la calidad de la vida, unas fuertes y severas consecuencias psico-sociales muy difíciles de superar y que requieren de las políticas públicas para América Latina.

De acuerdo a los boletines sobre políticas de integración social publicados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, algunos de los temas más recurrentes son el envejecimiento, la familia, las personas con discapacidad y la juventud, entre otros.

Las políticas que atiende la integración de estos sectores y de otros que sufren la vulnerabilidad social, requieren de contextos de diálogo social y de la participación de la sociedad civil.

Los contextos de diálogo social tienen que ver con crear o fortalecer las condiciones de debate público a través del cual los sectores políticos incluyen en la discusión a la sociedad. Asimismo, la sociedad civil requiere de estructuras reconocidas y fuertemente promovidas por el Estado para que la participación de ella sea efectiva y puedan colaborar con la implementación de las políticas públicas.

Uno de los últimos boletines, incorpora la preocupación por el desempleo y el deterioro de la calidad del trabajo.

Si bien la creación de empleo es un fin fundamental, la creación de empleos, que carecen de decencia y dignidad social, desamparados ante las leyes e inestables socio-económicamente, siembra una anomalía para lograr una efectiva integración social.

Destaca a partir de ello que el inmigrante laboral debe ser considerado por las políticas de inmigración como fuerza de mano de obra complementaria y no competitiva de la mano de obra Poblaciones vulnerables a luz de la Conferencia de Durban: casos de América Latina y el Caribe interna.

Garantizar de este modo, estructuras de empleo formal para consolidar una fuerza de trabajo sanamente incorporada y obligar que el mercado laboral interno se adecúe a correctas condiciones de formalidad laboral ayudando de igual forma a la mano de obra interna en la obtención de una mejor estabilidad socio-económica.

Esto tiene que estar relacionado con el impulso de políticas de gestión migratoria basadas en garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de los inmigrantes.

El Programa de Acción de la Conferencia de Durban, en su artículo 30, propone a los Estados que “elaboren y pongan en práctica políticas y planes de acción, y refuercen y apliquen medidas preventivas, para promover la armonía y la tolerancia entre los migrantes y las sociedades que los acogen con el fin de eliminar las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, incluidos actos de violencia, por parte de personas o grupos en muchas sociedades” (Conferencia de Durban, 2002).

Las políticas de Integración social en América Latina deben, en consecuencia, implementar mecanismos eficientes de control democráticos y monitoreo de los procesos que experimentan las poblaciones vulnerables, para de tal modo tomar medidas ágiles y transparentes de prevención y de regulación de los síntomas que ellos presentan.

Asimismo estos mecanismos deben garantizar el cumplimiento de los derechos de las poblaciones en estado de vulnerabilidad social y coordinar las acciones internacionales que se estimen apropiadas en el marco de la solidaridad regional.

6. Bibliografía

ALTAMIRANO, Teófilo (1992), Éxodo. “Peruanos en

el exterior”, Lima, Fondo editorial de la P. U. Católica del Perú.

ARBOLEDA, Sergio, (2005), “La situación de derechos humanos en las zonas de frontera colombianas”, Asesor de la Coordinación de Atención al desplazamiento Forzado de la Defensoría del Pueblo de Colombia. En: ACNUR – La Agencia de la ONU para los refugiados, EUROPEAID Oficina de Cooperación, Defensoría del Pueblo Colombia, Memorias del Seminario-Taller Internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera, Bogotá, D.C., enero.

ARBOLEDA, Urbenel, (2005), “Políticas para la atención al desplazamiento forzado en Colombia”, Director Operación territorial de la red Solidaridad Social, Colombia.

ACNUR – La Agencia de la ONU para los refugiados, EUROPEAID Oficina de Cooperación, Defensoría del Pueblo Colombia, “Memorias del Seminario-Taller Internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera”, Bogotá, D.C.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, “Boletín sobre Políticas de Integración Social”, Volumen 1, No 4 -2002.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, “Poblaciones vulnerables a luz de la Conferencia de Durban: casos de América Latina y el Caribe”, Boletín sobre Políticas de Integración Social, Volumen 2, No – 2003.

Informe Anual de Derechos Humanos y DIH (2004), Capítulo II, Colombia, pp. 55-67. En: <http://www.derechoshumanos.gov.co/descargas/informe2004/informeanual2004.pdf>

ONU – Organización de las Naciones Unidas, “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”, Declaración y Programa de Acción, Nueva York, 2002.

SOBERÓN, Ricardo, (2005), “Movimientos transfronterizos desde Colombia”, Ex Coordinador Programa Fronteras de Project Counseling Service, Perú. En: ACNUR – La Agencia de la ONU para los refugiados, EUROPEAID Oficina de Cooperación, Defensoría del Pueblo Colombia, Memorias del Seminario-Taller Internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera, Bogotá, D.C.

SUÁREZ, Harvey, (2005), “Dinámica del desplazamiento forzado en Colombia, Consultoría para los derechos Humanos y el desplazamiento, CODHES. En: ACNUR – La Agencia de la ONU para los refugiados, EUROPEAID Oficina de Cooperación, Defensoría del Pueblo Colombia, Memorias del Seminario-Taller Internacional de contextualización sobre desplazamiento forzado y refugio en zonas de frontera, Bogotá, D.C., enero.

UNICEF, "Infancia y Adolescencia en América Latina y el Caribe", Oficina Regional para América latina y el Caribe, Panamá, 2005.

<http://www.dnp.gov.co>