

MANUELA TRINDADE VIANA

Hizo su maestría en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo y es editora de la publicación *Pontes - entre o comércio e o desenvolvimento sustentável*, financiada por la Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas y por el *International Centre for Trade and Sustainable Development*.

E-mail: manu\_usp@yahoo.com.br

## RESUMEN

---

El objetivo de este artículo es comprender la interacción entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el gobierno colombiano en los esfuerzos para mitigar los efectos del desplazamiento interno forzado. Este artículo privilegia la lectura adoptada por los actores antes mencionados, la cual vincula el desplazamiento al conflicto armado por el que atraviesa el país hace más de cuarenta años. Aunque se trate de un problema observado hace décadas, las formulaciones políticas nacionales con miras a su mitigación surgieron tardíamente, más precisamente, a mediados de la década de 1990. De la misma forma, la atención del ACNUR al problema no se intensificó hasta fines de esa misma década. El artículo concluye que existe una gran asimetría entre el desarrollo normativo de atención a los desplazados observado en Colombia y la ejecución de tales normas. Por ejemplo, falta coordinación entre entidades nacionales y subnacionales, así como también entre las nacionales y las internacionales. En lo que atañe a la prevención del desplazamiento interno y a la evaluación del impacto de las políticas, el desafío es todavía mayor en la medida en que son embrionarios los esfuerzos en este sentido. Se sostiene que el ACNUR ha empleado los mismos criterios que el gobierno en la ejecución de sus tareas, cuando estos podrían ser repensados y redefinidos a la luz de la experiencia del Alto Comisionado.

Original en portugués. Traducido por Miriam Osuna

Recibido en marzo de 2009. Aceptado en junio de 2009.

## PALABRAS CLAVE

---

Desplazados Internos – Colombia – ACNUR – Conflicto Armado – Crisis Humanitaria.



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

# COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA: DESAFÍOS A LA MAYOR CRISIS HUMANITARIA DE AMÉRICA DEL SUR

Manuela Trindade Viana

## 1. Una crisis humanitaria antigua y de soluciones tardías

Actualmente existen cerca de 13,5 millones de desplazados internos en el mundo (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2007). De estos, 3 millones se encuentran en Colombia. Aunque las fuentes difieran en cuanto al número de desplazados colombianos, coinciden en la conclusión de que se trata de una tendencia creciente y preocupante. Además de sufrir violaciones a sus derechos políticos, económicos, sociales y civiles, los desplazados internos ven sus redes sociales de apoyo desarticuladas, lo que afecta su capacidad de construir y sostener una vida en comunidad.

Hay distintas explicaciones para el desplazamiento interno en Colombia. Para algunos autores, la violencia propagada por el conflicto armado – entendido como el enfrentamiento entre guerrillas y paramilitares, y guerrillas y gobierno nacional – explica solamente parte de esos flujos. En efecto, los desplazamientos ya se podían observar en el siglo XIX, cuando las guerras de independencia, las disputas por el poder entre los dos tradicionales partidos colombianos y los movimientos de colonización de nuevas tierras respondieron por gran parte del desplazamiento masivo de individuos.

A pesar de reconocer la pertinencia de las múltiples vertientes explicativas para el desplazamiento forzado en Colombia, este artículo privilegiará la lectura que vincula *directamente* la evolución del desplazamiento forzado al conflicto armado vivenciado por el país. Esta es la interpretación aplicada en las políticas de atención a la población desplazada llevadas a cabo por el gobierno nacional y por las agencias internacionales, actores que constituirán el foco de análisis del presente artículo.

Cabe resaltar que el desplazamiento masivo de individuos tardó a figurar

---

*Ver las notas del texto a partir de la página 159.*

entre las prioridades políticas durante gran parte de la historia del país, lo que hizo que este problema se prolongara a lo largo de décadas y el número de poblaciones en esas condiciones aumentara significativamente. Los primeros delineamientos normativos sobre esta materia tuvieron lugar recién a partir de 1997, año de la promulgación de la Ley 387, referencial sobre el tema. La relevancia del debate sobre el desplazamiento forzado en Colombia reside justamente en el carácter tardío de las respuestas gubernamentales, lo que permitió que el fenómeno adquiriera dimensiones preocupantes.

A fines de la década de 1990, la degeneración del cuadro humanitario en Colombia despertó la atención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que, a pedido del gobierno colombiano, instaló una oficina de representación en Bogotá. La actuación del ACNUR se da en dos frentes: de un lado, la capacitación de agencias gubernamentales; de otro, el trabajo con las víctimas del desplazamiento forzado.

El presente artículo busca analizar las principales iniciativas nacionales e internacionales – fundamentalmente las del ACNUR – de atención a la población desplazada. Para ello se presentará un breve análisis sobre las características del desplazamiento interno en Colombia, mediante el cual se pretende identificar, en la sección relativa a las políticas gubernamentales y del ACNUR, si los desafíos relacionados con este problema fueron incorporados a los esfuerzos de su superación. Se espera ofrecer un instrumental capaz de ayudar en la reflexión crítica acerca de las políticas de atención a la población desplazada en lo que atañe a la superación y prevención de este fenómeno.

## **2. Condiciones y características del desplazamiento forzado en Colombia**

El estudio del fenómeno del desplazamiento interno en Colombia ha privilegiado el enfoque que lo vincula directamente a las hostilidades, amenazas y violaciones a los derechos humanos resultantes del conflicto armado. Hay autores que cuestionan este cuadro porque consideran esta interpretación alejada de la complejidad del fenómeno, en la medida en que presenta motivaciones y manifestaciones distintas a lo largo del territorio colombiano. Señalan, en su lugar, cuatro factores condicionantes del desplazamiento interno en Colombia: el conflicto armado; la disputa por territorios de importancia geoestratégica; la disputa por tierras en un proceso de reordenamiento artificial; y motivaciones sociales.

Antes que nada cabe destacar que no se sustenta el argumento de que el conflicto armado no refleja la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno. Lejos de constituir un mero enfrentamiento ideológico o de propuestas políticas entre guerrillas y gobierno nacional, el conflicto presenta un telón de fondo social, político y económico considerablemente complejo, con una incidencia aguda sobre la cuestión agraria. O sea, la dinámica del conflicto armado colombiano acaba por englobar muchos de los factores considerados aisladamente por estos autores, como las disputas por territorios de importancia geoestratégica y parte de las motivaciones sociales.

Aunque presente buenos fundamentos empíricos, la crítica a la relación directa y unilateral entre desplazamiento interno y conflicto armado ignora el hecho de que, cuando se trata de desplazamiento *forzado*, el empleo de la violencia desempeña un papel preponderante. Los números presentados por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) corroboran este argumento: en el período 2002-2003, las amenazas respondían por el 47,5% de los motivos más evocados del desplazamiento; los enfrentamientos armados por el 19,9%; y los asesinatos y masacres por el 13%.

La defensa de un enfoque más amplio del desplazamiento interno atrae la atención, sin embargo, sobre algunos puntos interesantes. Uno de ellos es en relación a la participación del Estado y de grupos económicos sobre la dinámica del desplazamiento. En efecto, los estudios y debates académicos han evolucionado en el sentido de explorar la responsabilidad del Estado en la trayectoria del conflicto armado, sea por la falta de planeamiento de sus operaciones, en las que muchas veces las bombas caen sobre no combatientes<sup>1</sup>; o por su omisión en garantizar protección física e institucional a esas personas.

La participación del Estado en la producción de desplazados internos es todavía más notoria y directa en el caso de las fumigaciones. En efecto, sólo en el primer semestre de 2008 se registró el desplazamiento masivo de 13.134 individuos debido a las fumigaciones en los departamentos de Antioquia y Vichada (CODHES, 2008). Desde el gobierno de César Turbay Ayala (1978-1982), el gobierno utiliza las fumigaciones como principal medio de combate a los cultivos ilícitos. Esta opción ignoró el conocimiento difundido por estudios técnicos que demostraban los efectos nocivos de los componentes químicos utilizados en las fumigaciones (*paracuat* y *glifosato*) para la salud humana y el medio ambiente. También es importante resaltar que las fumigaciones tuvieron continuidad pese a la ausencia de resultados duraderos en la reducción del área cultivada de coca. Si en 1995 el cultivo de esta materia prima ocupaba poco más de 50.000 hectáreas, en el período comprendido entre 1997 y 2008, la menor área registrada fue de 78.000 hectáreas<sup>2</sup> (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIMEN [UNODC por las siglas en inglés], 2009a, 2009b). La creciente militarización y la fumigación han contribuido a un aumento de la inseguridad y consecuentemente, al desplazamiento de poblaciones en diversas regiones del país.

El desplazamiento puede también producirse por influencia de grupos económicos. Falta de un planeamiento y debate capaces de identificar y evaluar los impactos sobre la población y el medio ambiente locales, los intereses relacionados a la agricultura comercial y a implementación de megaproyectos contribuyen en los desplazamientos poblacionales masivos. El caso de los oleoductos construidos en Antioquia, Urabá chochoano, Nariño, Cundinamarca, Norte de Santander y Arauca constituyen ejemplos emblemáticos de esa práctica. El desplazamiento interno es, así, agravado por la lógica con que sectores económicos vinculados a la pecuaria extensiva, a la agroindustria, a la explotación de recursos naturales y al narcotráfico cooperan o financian grupos paramilitares que ven en el desplazamiento forzado el mecanismo más ágil y barato de llevar a cabo un reordenamiento territorial.

Además, las regiones latifundistas resultan atractivas a grupos narcotraficantes

para la expansión de sus cultivos, instalación de laboratorios, construcción de pistas de aterrizaje o incluso para canales de comercialización. Otros grupos armados también tienen interés en ocupar o disputar determinados territorios, con miras a la continuidad y al fortalecimiento de sus acciones armadas, en la medida en que el control sobre el territorio implica el control sobre los recursos geoestratégicos, de gran importancia para el financiamiento de la guerra.

El departamento<sup>3</sup> de Chocó, donde se observó una dinámica bastante intensa de desplazamiento en los últimos años, es un ejemplo emblemático: aunque es una de las regiones más pobres del país, su posición estratégica para el tráfico de drogas y armas – cercana al Pacífico y al Mar Caribe – y su riqueza en recursos minerales, despiertan el interés económico de los actores armados. Lo mismo sucedió con la región del Bajo Putumayo (cercana a la frontera con Ecuador), escenario de enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y grupos paramilitares, en disputa por recursos para el desarrollo de actividades ilícitas.

En general, las poblaciones más afectadas por el fenómeno del desplazamiento interno son los campesinos; de acuerdo con el Defensor del Pueblo colombiano, la expulsión de individuos que habitan las zonas rurales del país responde por el 63% del desplazamiento individual (OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO COLOMBIANO, 2003, pp. 25-6). Sin embargo, dentro de esa población vulnerable, existen dos grupos considerados particularmente más sensibles al fenómeno del desplazamiento: las comunidades afrocolombianas e indígenas<sup>4</sup>. Entre enero de 2000 y junio de 2002, el 17,72% de la población desplazada correspondía a la población negra (OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO COLOMBIANO, 2003, p.26) y el 3,75% a la indígena. En términos proporcionales<sup>5</sup>, la incidencia del desplazamiento forzado sobre estos segmentos llega a ser diez veces más fuerte en esas poblaciones que en el resto de los grupos poblacionales.

La lógica de expulsión de esas comunidades conlleva el asesinato de sus líderes y el reclutamiento forzado de jóvenes y se encuentra directamente relacionada con la existencia de recursos estratégicos en sus territorios<sup>6</sup>. Cabe destacar que, “a raíz de su cosmovisión particular y de sus prácticas cotidianas de relación con la tierra, (...) el desplazamiento genera pérdida y ausencia tanto de lugar, autonomía en su territorio y alimentos, como de identidad, historia, espiritualidad y sus formas de organización social como pueblos, etc” (JACANAMIJOY, 2004, p. 206)<sup>7</sup>. Esto es así porque la tierra constituye el *locus* dedicado a la realización de los ritos sociales o religiosos de la comunidad, de modo que la dispersión producto del desplazamiento forzado afecta al colectivo en torno del cual esos usos y costumbres son transmitidos. Debido a los motivos antes expuestos, muchas veces esos grupos no dejan sus tierras sino que optan por la resistencia.

Aquí es interesante mencionar que, aunque se espere que las ciudades representen para las familias desplazadas mayor protección o, por lo menos, anonimato – lo que hace que se sientan a salvo de amenazas – y más informaciones y servicios sociales en comparación con las áreas de donde fueron expulsadas, los desplazados desconocen ese sistema de informaciones y servicios y no logran tener acceso a las oportunidades de progreso individual ofrecidas por la ciudad. Y si se

considera que sólo el 20% de la población desplazada se inserta en un cuadro de “desplazamiento masivo” – más de diez hogares<sup>8</sup> o 50 personas –, siendo el 80% correspondientes a desplazamientos individuales o unifamiliares, se verificará que esos desplazados que llegan a las ciudades disponen de pocas redes sociales de apoyo, o ninguna. O sea, aunque los datos señalen un flujo de desplazamiento interno del campo hacia las ciudades, y más específicamente, de las regiones con menor desarrollo relativo hacia las grandes ciudades, esa mejora no se incorpora a la vida de los desplazados.

Hay aún dos características sobre las cuales vale a pena detenerse: el número elevado de municipios afectados por el desplazamiento forzado y los índices decrecientes de retorno. En 2008, 785 de los 1.140 municipios que componen el territorio colombiano (es decir, el 68,86%) fueron afectados por la expulsión o recepción de desplazados internos (CODHES, 2008), número considerablemente superior a los 480 municipios afectados en 2000 (OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO COLOMBIANO, 2003, p. 36).

En lo concerniente a la tasa de retorno, en 2000, ese índice correspondía a 37%; mientras que en 2002 cayó al 11% de la población total desplazada. Considerando que el retorno depende fundamentalmente de las garantías ofrecidas por el Estado para la protección permanente de la población amenazada por los diferentes grupos armados, la tendencia decreciente de la tasa de retorno, asociada a la expansión territorial del fenómeno del desplazamiento interno puede contribuir, primero, a la saturación de las ciudades, principal destino de esas poblaciones; y, en segundo lugar, a la degeneración del cuadro humanitario – ya evaluado como muy grave – en Colombia.

Es interesante observar que una misma amenaza se expresa de diferentes formas en territorios distintos, es decir, que la misma amenaza produce cantidades diferentes de desplazados. Esa diferencia se puede atribuir, entre otras cosas, a la distancia del municipio del cual partió la amenaza en relación a la capital del departamento; al nivel relativo de pobreza y miseria en la zona rural del municipio donde se reportó el evento, en relación al nivel de pobreza de la capital del departamento correspondiente, uno de los destinos más comunes; a diferencias en la calidad de vida entre municipios expulsores y receptores; a menor o mayor presencia institucional<sup>9</sup> (los municipios que están generando cerca del 97% de los desplazados poseen un nivel de presencia institucional inferior o cercano a la media nacional; mientras que los 20 municipios que reciben el 66% de todos los desplazados presentan un nivel de presencia institucional substancialmente superior a la media nacional); y al capital social<sup>10</sup> perdido y buscado por los desplazados.

En esos lugares donde la presencia del Estado es más frágil se busca suplir las necesidades a través de gestiones preinstitucionales, las cuales normalmente están asociadas a alguna forma de asociación informal, que articula los pocos recursos de que disponen (mano de obra, tierras baldías, bosques libres, etc.). Con el desplazamiento forzado, esas comunidades pierden los vínculos de cooperación de los cuales dependían críticamente sus oportunidades de progreso, proceso que corresponde a lo que los analistas denominan “rompimiento del tejido social”.

Como ya fue dicho, gran parte de la discusión se dará en los términos de

la interpretación de las agencias gubernamentales e internacionales, las cuales restringen la relación del desplazamiento *forzado a la violencia del conflicto armado*. No es, sin embargo, pretensión de este artículo cerrar las puertas a un tratamiento más amplio del problema, en definitiva, “el desajuste de las relaciones sociales y políticas durante el período reciente fue demasiado profundo como para que se pueda creer que la violencia pueda desaparecer por la mera decisión de los actores organizados (PÉCAUT, 2006)”. Por el contrario: en las preocupaciones aquí presentadas, reside la necesidad de desarrollar un cuerpo normativo que aborde el desplazamiento interno en su perspectiva más completa, contemplando políticas de desarrollo humano y económico en las regiones que se han configurado como “expulsoras” de colombianos en dirección a las ciudades.

### 3. Políticas Nacionales de Atención a la Población Desplazada

El desplazamiento interno ha aumentado de forma aguda en Colombia: en 2002, a raíz del recrudecimiento del conflicto armado, el desplazamiento llegó a afectar a 411.779 personas, 20% más que en 2001. Aunque números de esa magnitud no se hayan repetido en los años siguientes, la tendencia ha sido de aumento en el período entre 2003 y 2007, pasando de 207.607 a 305.966 el número de individuos afectados (CODHES, 2003; 2007). El cuadro, considerado grave por muchas agencias nacionales e internacionales, afecta derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales previstos en la Constitución colombiana. Uno de los más evidentes es el derecho a la protección física, que debe ser ofrecida igualmente a todos los ciudadanos por el Estado (Artículo 13)<sup>11</sup>.

Pese a que el desplazamiento interno como consecuencia de la violencia del conflicto armado haya sido observado como un fenómeno sistemático desde la década de 1980, no es hasta mediados de la década de 1990 que el Estado colombiano dio inicio a la formulación de un cuerpo normativo para el tratamiento del problema<sup>12</sup>.

El CONPES<sup>13</sup> 2804, aprobado en 1995, buscó definir el concepto de desplazado interno con el cual el Estado pasaría a trabajar, además de disponer sobre acciones de prevención, protección y atención humanitaria de emergencia y acceso a los programas del gobierno. En 1997, el gobierno aprobó el CONPES 2924, encargado de definir una nueva estructura institucional, involucrando a todas las organizaciones públicas y privadas volcadas a atender a la población desplazada por la violencia. Además, este último documento propuso crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPDV), el Plan Nacional, el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada y la Red Nacional de Información.

Ese mismo año se aprobó la Ley 387, uno de los instrumentos normativos referenciales para la cuestión del desplazamiento interno en Colombia. Su importancia deriva del hecho de haber sido causante de la inserción del desplazamiento interno en el marco normativo colombiano. De acuerdo con la Ley 387, el Estado colombiano entiende como *desplazado interno* “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad

de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o su 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 a 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” (Ley 387, Artículo 1).

La Ley 387 de 1997 reconoce expresamente los derechos de la población desplazada y señala, por primera vez, la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y en la adopción de medidas para la prevención<sup>14</sup>, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada. El desplazado interno pasa a gozar, a partir de la promulgación de la Ley, de los derechos dispuestos en el artículo 2, entre ellos: al acceso a soluciones definitivas a su situación; al regreso a su lugar de origen; a no ser desplazado forzosamente; y a que su libertad de movimiento no esté sujeta a más restricciones que las previstas en ley.

Para ello, atendiendo a las recomendaciones del CONPES 2924, el gobierno crea el SNAIPDV y el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPDV). Creado por la Ley 387 (Artículo 6), el Consejo surge como la institución responsable de la formulación de políticas y de la organización presupuestaria de los programas destinados a la población desplazada. Estos programas, a su vez, son implementados en el ámbito del SNAIPDV (creado por la misma Ley, artículo 5), institución encargada de la *ejecución* de las políticas de atención a la población desplazada.

El 12 de diciembre de 2000 se aprueba el Decreto 2569, que reglamenta la Ley 387 y determina que la Red de Solidaridad Social (RSS) sea la entidad del gobierno vinculada directamente a la Presidencia de la República y con capacidad de acción en todo el país, y pase a coordinar los programas nacionales, departamentales y municipales del SNAIPDV (Artículo 1). La Red de Solidaridad Social es una agencia dentro del sistema de bienestar colombiano sobre la cual el presidente tiene responsabilidad directa. La RSS tiene capacidad de acción a nivel nacional y coordina las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad adoptadas por el gobierno nacional para la superación y prevención del desplazamiento interno. Cabe destacar que el referido Decreto define también la creación del Sistema Único de Registro de la Población Desplazada (SUR), que será discutido más adelante.

El Decreto 2569 también especifica los criterios para el fin de la condición de desplazado. De acuerdo con el Artículo 3, el Estado colombiano deja de reconocer un individuo como desplazado frente a una de las siguientes condiciones: retorno<sup>15</sup>, reasentamiento o reubicación de la persona, logro en el acceso a una actividad económica (“estabilización socioeconómica”, prevista en la Ley 387); exclusión del SUR, en conformidad con las causas previstas en el artículo 14 del Decreto, o por solicitud del interesado.

Hay un tipo específico de política formulada por el gobierno colombiano que merece especial atención. Se trata de la ayuda humanitaria de emergencia:

ayuda temporal e inmediata destinada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de ofrecer condiciones básicas de alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento y transporte de emergencia. Los desplazados tienen derecho a la atención humanitaria de emergencia por, como máximo, tres meses, prorrogables por el mismo período. La inversión para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de limpieza personal es de, como máximo, 1,5 salario mínimo (Artículos 20 a 24).

Una institución que ha desempeñado un papel de relevancia creciente en la defensa de los derechos de los desplazados internos es el Defensor del Pueblo, que posee una oficina dedicada exclusivamente a la población desplazada. Con el apoyo del ACNUR, el Defensor implementa el proyecto “Defensores comunitarios”, especialmente en regiones con asentamientos indígenas (como Bajo Atrato, Medio Atrato, costa del Cacarica, costa vallecaucana, costa nariñense, Tierralta, Sierra Nevada de Santa Marta, Catatumbo y nordeste antioqueño). El objetivo del proyecto es, por un lado, fortalecer la presencia del Defensor en esas regiones y, por otro, prevenir el desplazamiento forzado por medio de su presencia y de la implementación de una política de prevención *in locus*.

Órgano máximo de control del ejercicio de la función pública, la Procuraduría General de la Nación tiene por objetivo salvaguardar los derechos humanos e intervenir en defensa del patrimonio público. La representante de la Procuraduría para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, por medio de la Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado, cuenta con un Modelo de Monitoreo y Evaluación de las entidades del SNAIPDV. La propia Procuraduría dispone de un *software* capaz de auxiliar en la tarea de control preventivo y de monitoreo de las actividades de los actores directamente involucrados en las políticas de atención a la población desplazada.

Según evaluaciones de la Defensoría y del ACNUR, el cuerpo normativo implementado a mediados de la década de 1990 en Colombia con miras a la mitigación y a la prevención del desplazamiento forzado es considerablemente completo. Además, la legislación adoptada está en conformidad con los principios de derecho internacional humanitario y de los refugiados, promovidos por entidades como el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Sin embargo, la aplicación de políticas de atención a la población desplazada coincidió con el agravamiento de la crisis humanitaria en Colombia. Esto se debe fundamentalmente al hecho de que, a pesar de ser bien desarrollado, el cuerpo normativo presenta fallas estructurales en su proceso de implementación<sup>16</sup>. Particularmente, el desempeño del país en la ejecución del diseño institucional y programático ha sido mal evaluado por la Defensoría y por el ACNUR. Es justamente esa asimetría entre el avance en el cuerpo normativo y las deficiencias observadas en la implementación de la política de atención a la población desplazada lo que motivó una manifestación más contundente de la Corte Constitucional el 22 de enero de 2004. Por medio de la sentencia T-025, la Corte sostuvo que diversas inconsistencias observadas en la política de atención integral a la población desplazada configuraban lo que la corporación denominó un “estado inconstitucional de las cosas” (COLOMBIA, 2004).

Entre 1997 y 2004, la Corte Constitucional emitió 17 sentencias con órdenes específicas a las entidades responsables de la política de atención a la población desplazada<sup>17</sup>, órdenes que no condujeron a que se corrigieran las violaciones de los derechos de la población desplazada. La Corte fundamenta su determinación en la identificación de niveles insatisfactorios de protección a los desplazados, a saber: i) la vulnerabilidad extrema en que se encuentra la población desplazada y específicamente, el grave deterioro de su situación de alimentación y salud; ii) la omisión de la protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de atención a la población desplazada<sup>18</sup>; y iii) la insuficiencia de los resultados en cuanto a la cobertura de las políticas de salud de la población desplazada y de acceso a la educación por parte de los menores de edad desplazados (COLOMBIA, 2004, pp. 24-6). En el entendimiento de la Corte, ese cuadro resulta, principalmente, de la insuficiencia de recursos, cuyo monto no acompañó el agravamiento del fenómeno y de la incapacidad institucional del Estado colombiano para responder de manera eficaz a la necesidad de la población desplazada, puntos sobre los cuales coinciden las exigencias de la Corte frente a las autoridades responsables. En este sentido, la Corte ordenó que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada aseguraran la coherencia entre sus obligaciones y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados (COLOMBIA, 2004, p. 89).

En agosto de 2006, la Corte Constitucional concluyó que

*a pesar de que se hayan comunicado a la Corte importantes avances en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se demostró que el estado inconstitucional de las cosas – declarado en la sentencia T/025 de 2004 – haya sido superado, y tampoco que se esté avanzando de forma acelerada y sostenida en la dirección de la superación” (COLOMBIA, 2006, p. 3)*

, posición esta mantenida en el Auto N° 008 de 26 de enero de 2009 (COLOMBIA, 2009). Además de criticar con vehemencia el contenido de los informes<sup>19</sup> enviados a la Corte Constitucional por las entidades responsables, en respuesta a la Sentencia T-025, la Corte identificó diez áreas en las que el Estado proporcionó una protección insatisfactoria a la población desplazada, incluyendo: i) falta de coordinación del sistema de atención a los desplazados; ii) problemas en las actividades de registro y en la caracterización de la población desplazada; iii) insuficiencia presupuestaria de la política de atención a la población desplazada en su proceso de formulación y ejecución material; iv) falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada, en sus diferentes manifestaciones; v) desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos, especialmente afectados por el desplazamiento interno en los últimos meses; vi) escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras durante el traslado físico y la permanencia en la localidad de retorno; y vii) ausencia de un enfoque de prevención en la política de atención a la población desplazada, particularmente en las operaciones de seguridad conducidas por el Estado. Abajo nos concentraremos en algunos de estos puntos en particular.

La descentralización – ciertamente uno de los pilares centrales de la política de atención a la población desplazada – está directamente relacionada a gran parte de los puntos antes mencionados. Esto es así porque la descentralización permite responder a la complejidad del desplazamiento forzado en sus diferentes manifestaciones en el territorio colombiano y en las comunidades. Además, la descentralización de la política pública en cuestión permitiría que autoridades locales y departamentales colaboraran con el gobierno nacional por medio de una mayor protección a las poblaciones más afectadas por el desplazamiento forzado e informaciones técnicas de mayor precisión.

Sin embargo, conforme lo observado por la Corte Constitucional, la forma desordenada en que se ha dado la descentralización compone un cuadro de fragmentación política que dificulta su implementación, que consiste en la evaluación de los resultados de tales políticas, impidiendo, consecuentemente, el desarrollo de estas. En gran medida, esto resulta de: (i) falta de voluntad política por parte de las administraciones locales y departamentales para atender a la población desplazada, lo que se vuelve todavía más grave de cara al carácter de urgencia de la materia; (ii) escasez, en el ámbito subnacional, de programas específicos de atención y de recursos suficientes para hacer frente al problema; (iii) esquema jerárquico que opera en las entidades nacionales descentralizadas, cuyas funciones dependen más de mandatos institucionales, y por tanto de la administración central, que de las necesidades regionales; (iv) exclusión de la población en el proceso de formulación y evaluación de políticas de atención; y (v) falta de conocimiento técnico sobre la problemática, así como de claridad sobre las funciones de cada una de las entidades por parte de los funcionarios de los comités locales y departamentales (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2003, pp. 112-3).

Uno de los efectos de las fallas encontradas en el proceso de descentralización de las políticas de atención a la población desplazada es la inexistencia de programas destinados a fortalecer la autogestión comunitaria. De este modo, las debilidades antes mencionadas conducen al fracaso de los programas volcados a la producción de capital social y acaban por alimentar la dependencia de esas comunidades de programas sociales formulados por el Estado.

La situación de vulnerabilidad excepcional en la que se encuentran los desplazados internos ya fue reconocida por la Ley 387 y por las sentencias de la Corte Constitucional. Aunque estas recomienden la formulación de políticas *especiales* y la destinación específica de recursos para la población desplazada, el gobierno todavía adopta una postura reticente a la idea. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el Programa Especial está reducido a la atención humanitaria coordinada por la Red de Solidaridad y a la reglamentación de vivienda y tierras para desplazados, ninguna de las cuales se encuentra en proceso de implementación (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2003, p. 104)

Tal conducta camina en el sentido contrario a la mitigación del problema, en la medida en que los desplazados internos pasan a ser incorporados al sistema de atención de los programas sociales del gobierno. Como fue dicho anteriormente, los desplazados internos que llegan a las ciudades (cerca de 80%, según la Defensoría del Pueblo), destituidos de las redes sociales de apoyo de que disponían en su lugar

de origen – algunos sin documentación –, desconocen el sistema de informaciones y servicios que opera en las ciudades y no logran competir por recursos con la población pobre de los centros urbanos.

Asimismo, la reincorporación a la vida productiva – una de las condiciones básicas para el retorno o la reubicación del desplazado – se hace más difícil a medida que aumenta el período dentro del cual el desplazado permanece distante de su localidad de origen. Más aún, el mismo tiene el derecho de elegir adónde desea ir, y en caso de que quiera regresar a su lugar de origen, es deber del Estado ofrecerle informaciones sobre la situación de seguridad en la localidad, así como la debida protección.

Con todo, aunque existan dispositivos legales que determinan la responsabilidad de las entidades nacionales y locales en el proceso de restablecimiento de la población desplazada<sup>20</sup>, estas todavía no cuentan con programas claros y regulares dentro de sus instituciones para tratar el problema.

Claro ejemplo de esto es el vacío normativo en cuanto a la reparación de los derechos violados, punto directamente relacionado a las condiciones y posibilidades del retorno de la población desplazada. No existe en Colombia una legislación específica para el castigo de los actores causadores del desplazamiento forzado, tampoco jurisprudencia relacionada al tema de la reparación material y moral<sup>21</sup> de las personas desplazadas por la violencia.

Además de las fallas antes señaladas, son inexistentes los mecanismos de evaluación del impacto de los programas de atención a la población desplazada. En palabras del Defensor del Pueblo, “mucha preocupación con los productos, y poca con los impactos” (2003, p. 113). En lo tocante a este punto, la Corte Constitucional expresa preocupación con relación a la existencia de conjuntos de indicadores diversos en cada una de las entidades que integran el SNAIPDV. Se cree que tal deficiencia podría superarse por medio de una mayor participación de las agencias locales y departamentales en su desarrollo, condición que tropieza con la ya mencionada deficiencia del proceso de descentralización de la política de atención a la población desplazada.

Es igualmente preocupante la falta de atención política al desarrollo de programas de prevención al desplazamiento, lo que garantizaría la real mitigación del fenómeno y del sufrimiento y trauma consecuencia del mismo. La Corte Constitucional destaca que ni siquiera las operaciones de seguridad o de fumigación emprendidas por el gobierno colombiano son acompañadas de análisis previos acerca de sus posibles impactos sobre la población local. Hasta hace poco, el Sistema de Alertas Tempranas, proyecto de la Defensoría del Pueblo que permite detectar con antelación casos de potencial desplazamiento poblacional, tampoco presentaba un funcionamiento adecuado, en gran medida por cuenta de su dependencia del éxito de la descentralización y coordinación de la política de atención a la población desplazada. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, el país necesita un grupo técnico en gestión de crisis, capaz de anticipar y evaluar cotidianamente las implicaciones de las incursiones armadas – incluidas aquí las de las Fuerzas Armadas – sobre la población civil.

En lo que respecta al registro de la población desplazada, existen actualmente

dos subsistemas de organización de las informaciones, ambos circunscriptos a la Red Nacional de Información: el SUR y el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC). El SUR permite cuantificar, en términos territoriales y poblacionales, la *demand*a por las políticas del Estado colombiano de atención a los desplazados. Esto sucede porque contabiliza como *desplazado interno* únicamente a aquel que se registra en el SUR en el término de un año tras el evento que lo forzó a abandonar su hogar. Este constituye el *único* canal mediante el cual el desplazado puede tener acceso a los programas de atención formulados por el gobierno.

El SEFC, por otro lado, constituye un modelo de estimación global del desplazamiento, que registra informaciones relativas a eventos de expulsión, llegada, retorno y reasentamiento a nivel nacional, en las 35 unidades territoriales en que está presente la RSS. El SEFC procura identificar el volumen *total* de personas y familias que se desplazan debido a la violencia, independientemente de que se registren o soliciten ayuda del Estado.

Las cifras divulgadas por medio de estos sistemas del gobierno nacional – según los cuales existían 2.649.139 millones de desplazados colombianos hasta agosto de 2008 – difieren, en gran medida, de los números del ACNUR, que registró 3 millones de desplazados hasta diciembre de 2007, y de organizaciones no gubernamentales como la CODHES, según la cual existían, hasta junio de 2008, 4.361.355 desplazados colombianos. Entre los factores que explican esa divergencia, se destaca el hecho de que las cifras divulgadas por el gobierno son acumulativas desde 1999 – al contrario de los datos de la CODHES, acumulativos desde 1985 –, además de no incluir el desplazamiento intraurbano y desplazamientos producto de fumigaciones. Asimismo, como los desplazados tienen un año tras el desplazamiento para registrarse, este período constituye una laguna en los datos divulgados por el gobierno. Más que divergencias entre referenciales para la base de cálculo, es particularmente problemática la existencia de sistemas de registro de naturaleza no gubernamental cuyas cifras de desplazados internos sobrepasan las divulgadas por el gobierno en centenas de miles de individuos. Es evidente que el SUR subdimensiona la crisis humanitaria vivida por Colombia, lo que proyecta efectos directos sobre las formulaciones políticas del gobierno nacional para el problema. Al respecto, afirma la Corte Constitucional: “Como consecuencia, la totalidad de la política pública para la atención al desplazamiento interno se encuentra formulada sobre presupuestos que no corresponden a la dimensión real del problema que se pretende atender” (COLOMBIA, 2006, p. 9).

#### 4. Cooperación con agencias internacionales

La protección de las víctimas de conflictos armados internacionales es preocupación del derecho internacional humanitario desde la década de 1970, cuando fue aprobado el Protocolo II a los Convenios de Ginebra (1977). Con miras a proteger a la población no combatiente, el artículo 13 determina que “ni la población civil, ni los civiles serán objeto de ataques militares” y que están “prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil”. Bien, no es difícil constatar que el desplazamiento

forzado de poblaciones en Colombia viola claramente este y otros principios del derecho internacional humanitario.

Aunque ya en esa época se reconociera la gravedad del problema del desplazamiento interno, esto se dio en ausencia de un tratado o convención de derechos humanos que garantizara *explícitamente* los derechos de los desplazados internos. Como destaca Kalin, “por supuesto que, como seres humanos, los desplazados internos no pierden sus derechos cuando son desarraigados, pero no era claro lo que significarían esos derechos específicamente en el contexto del desplazamiento”(REVISTA MIGRACIONES FORZADAS, 2005, p. 4).

A principios de la década de 1990 esa preocupación surge con un enfoque más específico. En 1992 la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó el cargo de representante del Secretario General de la ONU para Personas Internamente Desplazadas<sup>22</sup> y nombró a Francis Deng como responsable. Una de sus primeras tareas consistió en elaborar un estudio sobre las causas y consecuencias del desplazamiento interno en el mundo, el estatuto de las personas internamente desplazadas de acuerdo con el derecho internacional, los arreglos institucionales destinados al tratamiento del problema y la forma de mejorar la protección y asistencia ofrecidas a ese grupo.

A partir de este análisis, Deng buscó elaborar marcos normativos e institucionales adecuados y aplicables para la protección y asistencia de los desplazados internos. De ese trabajo resultó el documento titulado *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, que constituye “una herramienta de carácter persuasivo que proporciona una orientación práctica y es, al mismo tiempo, un instrumento de política educativa y de concientización”<sup>23</sup>.

A primera vista, la promoción de los *Principios Rectores del Desplazamiento Interno* tiene en Colombia uno de sus casos de éxito. Los *Principios* se difunden no solamente entre entidades del gobierno nacional, sino también de administraciones locales y departamentales, además de ONG y organizaciones coordinadas por la población desplazada. Reflejos de ello se pueden encontrar en algunas decisiones recientes de la Corte Constitucional de Colombia que consideran tales principios parte integrante del cuerpo normativo que confiere constitucionalidad al caso de los desplazados internos. La decisión T327 de 2001, por ejemplo, es clara al respecto:

*La interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno (...), los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso. En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención a los desplazados (...) deberían ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo que está previsto en los referidos Principios (COLOMBIA, 2001, p. 17).*

Es pertinente destacar, sin embargo, que el éxito de la implementación de tales normas depende de la estructura de coordinación del Estado. Sucede que muchas veces esos problemas emergen a raíz de la fragilidad institucional del mismo, como vimos en el caso de Colombia. Además de eso, el Estado colombiano desempeña un papel

condicionante – en algunos casos por su protagonismo; en otros por su omisión – en el surgimiento y agravamiento de este cuadro. Así, más allá de la formulación de tales principios, en muchos casos es patente la necesidad de cooperación internacional en los esfuerzos de superar el fenómeno del desplazamiento interno forzado.

En este sentido, el Estado colombiano buscó, en 1997, asistencia técnica y humanitaria del ACNUR. Con el consentimiento del Secretario General de la ONU, fue instalada la oficina del ACNUR en Bogotá en junio de 1998<sup>24</sup>, la cual pasó a ocuparse de la capacitación de las agencias del Estado y organizaciones no gubernamentales y de la cooperación técnica en relación a las etapas del desplazamiento, incluyendo las políticas de prevención. Asimismo, de acuerdo con el mandato del ACNUR, este “colocará a disposición del gobierno la experiencia y el conocimiento en materia de protección, atención humanitaria y procesos de soluciones duraderas que se mostraron efectivos en otras situaciones de desplazamiento forzado” (ACNUR, 1999, p. 2).

En términos más específicos, el ACNUR trabaja con cuatro líneas de acción: (i) promoción y actualización del marco legal de protección; (ii) promoción del fortalecimiento institucional y de políticas públicas; (iii) promoción de la organización social, capacitación y participación de la población desplazada en la defensa de sus derechos; y (iv) promoción y fortalecimiento de los mecanismos nacionales de control. Más recientemente, el ACNUR desarrolló el “enfoque integral” (*cluster approach*), abordaje que implica la coordinación de diversas agencias especializadas en temas como agua, alimentación, salud y logística<sup>25</sup>.

Las actividades comprendidas por las líneas de acción antes destacadas se llevan adelante en cooperación con otros actores, nacionales e internacionales. En el ámbito nacional, los principales interlocutores del ACNUR son la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (Acción Social), la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. En términos generales, la cooperación del ACNUR con esos interlocutores está mediada por la Unidad Técnica Conjunta (UTEC), creada en 1999, por el Memorando de Entendimiento firmado entre el ACNUR y Acción Social. La función principal de la UTEC es proporcionar apoyo a esas entidades gubernamentales en la sistematización, análisis, monitoreo y divulgación de las políticas públicas de atención a la población desplazada. Además de esto, se prevé, entre las atribuciones de la UTEC, el trabajo en conjunto con las organizaciones de la propia población desplazada con miras al fortalecimiento de su participación en el CNAIPDV y a la formulación de sistemas de representación a nivel local.

En lo que toca a la cooperación del ACNUR con Acción Social, cabe destacar el proyecto “Protección de Tierras y Patrimonio”, financiado por el Fondo Post Conflicto del Banco Mundial, por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Organización Internacional para las Migraciones y los gobiernos de los departamentos del Norte de Santander, Bolívar, Antioquia y Valle. Tal proyecto busca promover la protección de los derechos sobre las tierras de los campesinos y colonos, así como territorios étnicos de poblaciones bajo riesgo de desplazamiento, con el objetivo de implementar efectivamente las medidas de protección previstas en los Decretos 2007/01 y 250/05.

El ACNUR posee un interesante proyecto, denominado “Implementación”, con miras a la capacitación de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de la población bajo riesgo de desplazamiento a nivel nacional, regional y local. En este proyecto, se aplican sistemas e instrumentos de medida, monitoreo y evaluación de las oficinas regionales de la Defensoría, con el objetivo de evaluar la efectividad de su papel en la promoción y protección de los derechos de las poblaciones consideradas en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión de los programas de atención a la población desplazada, como mujeres, niños, indígenas y afrocolombianos.

Asimismo, el ACNUR colabora con la Procuraduría en la divulgación del uso del *software* de implementación de los Modelos de Monitoreo y Evaluación, que se encuentran en etapa de implementación en los diez departamentos con mayor índice de expulsión y recepción de la población desplazada. Ese programa de seguimiento permite desarrollar análisis acerca de la evolución de las políticas de prevención y atención a esas poblaciones.

Las constantes transformaciones por las que pasa el problema de las poblaciones desplazadas hacen del monitoreo permanente un punto crucial para que las políticas produzcan resultados positivos. Algunas características nuevas del desplazamiento forzado, en este sentido, merecen mayor detenimiento. Un caso emblemático es el cruce temporario de fronteras en busca de protección. Recientemente se observó que muchos colombianos que habitan las regiones próximas a la frontera venezolana trabajan durante el día en su plantación en Colombia y, a la noche, cruzan la frontera en busca de mayor tranquilidad. ¿Qué carácter jurídico atribuir a esos individuos? La respuesta más adecuada a tal dinámica, que combina mecanismos de atención a la población desplazada con principios internacionales relativos a refugiados, parece residir en las llamadas “convenciones tripartitas”, formadas por los países involucrados en el flujo de personas mencionado y por el ACNUR. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, “aunque la consolidación y el desarrollo de este mecanismo haya presentado muchos altibajos (...) constituye el instrumento ideal – y casi único – para atender el drama de los movimientos poblacionales fronterizos” (OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO COLOMBIANO, 2003, pp. 40-1). Nótese, pues, que la acción del ACNUR en Colombia incide sobre algunos puntos de debilidad de la política de atención a la población desplazada del gobierno nacional. El apoyo a la Defensoría del Pueblo y a oficinas locales y regionales en el ámbito del SNAIPDV, por ejemplo, busca fortalecer el aspecto relativo a la descentralización de esas políticas. Con el aumento de su presencia territorial en Colombia, el ACNUR espera contribuir a la inclusión de las poblaciones desplazadas en los procesos de consulta y de formulación de políticas de atención y prevención al desplazamiento interno.

La experiencia del ACNUR también ha sido empleada, en colaboración con entidades gubernamentales y no gubernamentales, para el desarrollo de mecanismos de monitoreo del gobierno colombiano. Como ya fue visto, este ha sido un aspecto central de la crítica al proceso de formulación e implementación de políticas de atención a la población desplazada, críticas estas que tienen como portavoz principal a la Defensoría del Pueblo.

En respuesta a la sentencia T-025 de 2004, el ACNUR identificó en el presupuesto la principal dificultad enfrentada por el Alto Comisionado y por el gobierno nacional en la ejecución de la política de atención a la población desplazada (ACNUR, 2005). En su Balance de la Política Pública de Prevención, Protección y Atención al Desplazamiento Forzado en Colombia (agosto de 2002 – agosto de 2004), el ACNUR declara que los avances jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional y, en particular, por la Sentencia T-025 de 2004, constituyeron elementos fundamentales para la elaboración de parámetros de evaluación de los resultados de la política pública (ACNUR, 2005, p. 2). Más allá de esto, según el ACNUR, la sentencia T-025 produjo una serie de impactos positivos en la política de protección a la población desplazada, entre ellos, motivó el reencuadramiento del tema del desplazamiento en las prioridades estatales y un mayor compromiso por parte del gobierno hacia la crisis humanitaria, además de haber propiciado avances iniciales con autoridades locales (ACNUR, 2005, pp. 3-13).

Como la presencia del ACNUR en Colombia es reciente se hace difícil evaluar críticamente el impacto de sus líneas de cooperación. De cualquier forma, la ausencia de una política de evaluación constituye una falla *estructural* en el diseño de las políticas del gobierno, la cual ha sido tratada sin la debida urgencia. Lógicamente, la gravedad del cuadro humanitario en Colombia exige respuestas eficientes, lo que nos lleva a creer que los desafíos relacionados al desplazamiento interno pasan necesariamente por la cuestión de la *coordinación*.

## 5. Consideraciones finales

Coordinación, descentralización, monitoreo, prevención, captación y destinación de recursos son los temas que aglutinan gran parte de las reflexiones destinadas a la formulación y revisión de las políticas de atención a la población desplazada en Colombia.

Aunque el debate se haya iniciado hace poco más de diez años en el país, el constante monitoreo y revisión de los programas volcados al problema permanecen prácticas pertinentes. Como se muestra en este artículo, se trata de un fenómeno resultante de procesos históricos de larga duración. Sin embargo, el carácter tardío con que han emergido las respuestas del gobierno colombiano hace que las poblaciones desplazadas busquen, cada vez más, soluciones propias. De ahí la constante transformación de los flujos migratorios, en sus características, destinos y víctimas.

Además, muchos de los enfoques aquí destacados presentan la conducta del Estado colombiano frente a la resolución del conflicto armado como problemática, ya que fueron determinantes para el empeoramiento observado en el cuadro del desplazamiento interno. La creciente militarización y el aumento desmedido de las fumigaciones, asociados a la falta de planeamiento, ha relegado a segundo plano lo que se combinó en llamar *seguridad humana*. En efecto, es por acción del Estado que muchas veces se viola el derecho a la neutralidad de la población no combatiente. Y esto sucede lejos de la posibilidad de que el Estado ofrezca protección física e institucional a esos individuos, ya que esta protección se entiende como el resguardo

de sus derechos y el acceso a servicios básicos asegurados por la Constitución.

La lectura aquí privilegiada acerca del desplazamiento interno estuvo unida a la interpretación directamente asociada a las políticas nacionales de atención al fenómeno, o sea, el desplazamiento *forzado como consecuencia de la violencia*. De modo alguno, sin embargo, esta opción implica la negación de la necesidad de un tratamiento más amplio del problema. Se defiende, por el contrario, el desarrollo de políticas que aborden el desplazamiento interno en su complejidad.

No es necesario mucho esfuerzo para concluir que la situación actual del desplazamiento interno en Colombia y la forma con que viene siendo tratado por el gobierno colombiano se encuentran alejada de la propuesta de incorporación de los *Principios Rectores* y de la línea de cooperación con el ACNUR. Aunque el desarrollo *normativo* para dar tratamiento al problema haya sido elogiado por actores nacionales e internacionales, lo mismo no sucedió con la evaluación de la ejecución de las políticas de atención a la población desplazada.

Si, por un lado, la formulación e implementación de programas de atención a las población desplazada, así como la cooperación con el ACNUR, son recientes; por otro, hay algunos puntos *estructurales* problemáticos, lo que compromete todo el desarrollo de políticas en ese sentido. Este es el caso de la debilidad de la descentralización de tales programas, que ha sido objeto de preocupación por parte del ACNUR. La descentralización constituye una característica esencial para el tratamiento del desplazamiento forzado, si se tiene en cuenta la heterogeneidad con que se manifiesta el conflicto armado y el desplazamiento en diferentes regiones del país. La descentralización fue pensada, también, como herramienta para un mayor acercamiento en relación a las poblaciones consideradas más vulnerables, por ejemplo, las comunidades indígenas y afrocolombianas especialmente sensibles a la crisis humanitaria. Las particularidades inherentes a estos grupos podrían estar reflejadas en políticas específicas si existiera un proceso efectivo de consulta a esas poblaciones. Aunque el ACNUR y la Defensoría, principalmente, se hayan dedicado al fortalecimiento de la descentralización, esto se dio únicamente en los últimos años, de forma que todavía sería prematura cualquier evaluación más crítica.

Ciertamente, la participación de agencias internacionales en el tratamiento del problema del desplazamiento interno fue un aporte de fundamental importancia, en la medida en que complementó los esfuerzos del gobierno colombiano con experiencia y recursos. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, sin embargo, el ACNUR ha empleado los mismos criterios que el gobierno en la ejecución de sus tareas, cuando estos criterios podrían ser repensados y redefinidos a la luz de la experiencia del Alto Comisionado.

En ese sentido, se cree que el bagaje técnico y humanitario del ACNUR podría ser mejor aprovechado por el gobierno colombiano en algunos puntos, por ejemplo, en el diseño de un mecanismo de evaluación de los impactos de las políticas de atención a los desplazados. Como fue discutido anteriormente, el ACNUR parece desarrollar algo en esa línea junto con la Procuraduría de la Nación y a la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, es importante que esa lógica de monitoreo y evaluación sea también practicada por las agencias en el ámbito del SNAIPDV.

Directamente relacionada con el buen funcionamiento de los mecanismos

de evaluación, la descentralización debe también ser incorporada a ese proceso, a fin de permitir una observación más próxima, bien como la consulta a la población desplazada, puntos esenciales para evaluar de un modo más abarcador el impacto de esas políticas. Además, es necesario que los principales actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de las políticas de atención a la población desplazada dirijan sus esfuerzos al perfeccionamiento de los canales y de las prácticas de coordinación.

Las políticas de prevención, a su vez, se encuentran en estado incipiente, siendo prematura cualquier evaluación. Es importante destacar, sin embargo, que se trata de una necesidad urgente, en la medida en que el fenómeno, lejos de ser mitigado, ha demostrado una tendencia de aumento en el número de desplazados internos en el período 2003-2007. La política de prevención parece depender directamente de la ampliación del espectro de análisis del problema del desplazamiento interno por parte de los dirigentes políticos colombianos. A partir del momento en que se pase a considerar tal fenómeno como resultante de una complejidad de variables de distintas naturalezas – y no solamente las derivadas del conflicto armado –, la seguridad humana podrá ser parte fundamental de las formulaciones políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

---

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). **Memorando de intención entre la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno de la República de Colombia, relativo al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado**, 28 enero 1999. Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1530.pdf>>. Consultado el 3 de octubre de 2008.

\_\_\_\_\_. 2009. **Los desplazados internos en el mundo**. Ginebra, 2007. Disponible en <[http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=169&id\\_sec=>](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=169&id_sec=>)>. Consultado el 28 de junio de 2009.

\_\_\_\_\_. **Apreciaciones del ACNUR sobre el cumplimiento de la sentencia**. 18 de marzo de 2005. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3909.pdf>>. Consultado el 29 de junio de 2009.

COLOMBIA. **Ley 387** de 18 de julio de 1997. Disponible en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dbd4c6b5.html> Consultado el 29 de junio de 2009.

COLOMBIA. **Decreto 2569**, de 12 de diciembre de 2000. Disponible en <[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Decreto\\_2569\\_2000.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Decreto_2569_2000.pdf)>. Consultado el 10 de junio de 2009.

COLOMBIA. **Corte Constitucional**. Sentencia T-327/01. Violación a derechos

fundamentales que conlleva el desplazamiento forzado. Configuración de facto del desplazamiento forzado y derechos derivados de tal situación. Presunción de Buena Fe y necesidad de trato digno en el trámite de inscripción en el Registro Nacional de Desplazados. Expediente T-366589. Relator: Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá, 26 de marzo de 2001. Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1315.pdf>>. Consultado el 29 de junio de 2009.

COLOMBIA. **Corte Constitucional**. Sentencia N° T-025 de 2004. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Nuñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros. Expediente T-653010 y acumulados. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 22 de enero de 2004. Disponible en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2501.pdf>>. Consultado el 29 de junio de 2009.

COLOMBIA. **Corte Constitucional**. Auto N°. 218 de 2006. Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno. Sentencia T-025 de 2004 y Autos 176, 177 y 178 de 2005. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 11 de agosto de 2006. Disponible en: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/472208822.html>>. Consultado el 29 de junio de 2009.

COLOMBIA. **Corte Constitucional**. Auto N° 008 de 2009. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004. Sentencia T-025 de 2004. Relator: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 26 de enero de 2009. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49cbacd2c.html>>. Consultado el 29 de junio de 2009.

#### CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS.

Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de la Comisión (E/CN.4/1998/53/Add.2). 11 de febrero de 1998. Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>>. Consultado el 29 de setiembre de 2008.

#### CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL

DESPLAZAMIENTO. Número de Personas Desplazadas por Departamento (Recepción) por trimestre año 2003 – Cifra Codhes. CODHES, mayo de 2005. Disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=55&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=55&Itemid=51). Consultado el 28 de junio de 2009.

Departamento de llegada – años 2006-2007. CODHES, 13 de febrero de 2008.

Disponible en <[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=55&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=55&Itemid=51)>. Consultado el 28 de junio de 2009.

\_\_\_\_\_. Tapando el sol con las manos: informe sobre el desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos - enero-junio de 2008. Boletín Informativo CODHES, Número 74, 25 de set. de 2008. Disponible en: <[http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=60&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=60&Itemid=50)>. Consultado el 28 de junio de 2009.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **El desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Nacional de Colombia, 2003.

JACANAMIJOY, Gabriel Muyuy. Conflicto armado y desplazamiento forzado de los pueblos indígenas. In: BELLO, M. N. (Org.) In: **Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

MURCIA, Luis Eduardo Pérez. Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo In: Universidad Nacional de Colombia-Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-Red de Solidariedad Social-Asociación Colombiana de Universidades (Ascun)-CODEES-AFS **El desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIMEN. **Informe del Monitoreo de Cultivos de Coca en Colombia**. UNODC, 19 de junio. 2009a. Disponible en: <<ftp://190.144.33.2/unodc/censo2008es.pdf>>. Consultado el 28 de junio de 2009.

———. **Informe mundial sobre las drogas – 2009**. UNODC, 24 de junio de 2009b. Disponible en: <[http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/Executive\\_summary\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf)>. Consultado el 28 de junio de 2009.

PÉCAUT, Daniel. **Crónica de cuatro décadas de política colombiana**. Bogotá: Norma, 2006.

PRADA, Diego Otero. **Las cifras del conflicto colombiano**. Bogotá: Indepaz y Uniciencia, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York: PNUD, 1994. Disponible en <<http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevasdimensionesSH1994.pdf>>. Consultado el 8 de junio de 2009.

**Revista Migraciones Forzadas**. Entrevista con Walter Kälin. No. 23, octubre de 2005, pp. 4-6. Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3999.pdf>>. Consultado el 11 de junio de 2009.

RUIZ, Henry Salgado. El Plan Colombia, una política de (in)seguridad humana para las poblaciones de Putumayo In: CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES (Org.). **El Desplazamiento forzado en Colombia: compromisos desde la universidad**. Bogotá: Servigraphic, 2002, p. 265.

## NOTAS

1. En el período comprendido entre 1984 y 1994, las Fuerzas Armadas (incluyendo la policía) llegaron a figurar como responsables del 25% de los desplazamientos internos. Para más informaciones, ver: PRADA, 2007, p.131.
2. En esas observaciones cabe destacar dos momentos importantes. El primero de ellos, el período crítico comprendido entre 1999 y 2001, cuando el área cultivada de coca giraba en torno de las 150.000 hectáreas. El segundo momento se vincula al informe publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC, sigla en inglés) en 2009, el cual, por primera vez sostiene que, en 2008, la superficie mundial dedicada al cultivo de coca disminuyó el 8% debido a una reducción significativa en Colombia de 18%. Para más informaciones ver: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL CRIMEN, 2009.
3. Los departamentos son unidades federativas análogas a los estados en Brasil.
4. De 2002 a 2008, se registró el desplazamiento de 52.000 indígenas. En julio de 2008, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) alertó sobre la posibilidad de extinción de 32 pueblos indígenas en consecuencia del conflicto armado (CODHES, 2008, p. 3)
5. De acuerdo con el Censo de 1993, esas poblaciones correspondían al 3,34% de la población colombiana.
6. Para citar algunos ejemplos: corebajú (Caquetá), puinaves (Guaviare), emberás (Alto Sinú, Chocó y Antioquia), paeces, yanaconas, guambianos, entre otros en Cauca, tules (Chocó), kankuamos (Sierra Nevada), diferentes pueblos del Putumayo, awás (Nariño).
7. En el caso de las comunidades indígenas, este trecho también revela algunos de los derechos garantizados no solamente por la Constitución colombiana sino también por la Declaración Universal de Derechos Humanos. Así, el desplazamiento forzado de comunidades indígenas implica directamente la violación de derechos colectivos reconocidos nacional e internacionalmente, por ejemplo: (i) derecho al territorio; (ii) derecho a la autonomía; (iii) derecho a la identidad cultural; y (iv) derecho a la seguridad y protección por parte del Estado. JACANAMIJOY, 2004, p. 206).
8. El Artículo 12 del Decreto 2569 entiende por hogar el grupo de personas (parientes o no) que vive bajo un mismo techo, comparte alimentos y está afectado por el desplazamiento forzado por la violencia. El concepto está, por lo tanto, íntimamente relacionado con aquel de "redes de apoyo social" del individuo.
9. Más que la ausencia del Estado, es la inoperancia de las instituciones estatales (vacíos del Estado), lo que deja espacio para que agentes privados defiendan sus intereses sin enfrentar resistencia alguna de las instituciones que se califican como representativas de los intereses colectivos de la región. De ahí la importancia de asociar a los índices de presencia institucional, el índice de impunidad: los municipios receptores presentan, en media, un 59% más de presencia institucional que los municipios expulsores. Además, presentan índices medios de impunidad superiores en torno del 33% (Murcia, *idem*, p. 71).
10. El capital social puede definirse, grosso modo, como la medida combinada de la disposición subjetiva a relacionarse productivamente con los demás.
11. Para citar otros: Artículo 24, sobre el derecho a la libre circulación; Artículo 40, sobre el derecho a la participación política, afectado por el abandono de documentos de identidad en el momento de la fuga. Artículo 44, que trata de los derechos del niño (48% de los desplazados son menores de edad); Artículo 49, relativo al deber del Estado de ofrecer acceso a la salud y al saneamiento; Artículo 51, sobre el derecho a la vivienda digna; Artículos 58 y 59, que garantizan la propiedad privada; y el Artículo 64, sobre la propiedad de la tierra (estos tres últimos serán abordados en mayor profundidad a continuación).
12. Es interesante observar que, en la academia, ese interés por el desplazamiento interno también surgió tardíamente. El primer seminario de alcance nacional sobre el tema se llevó a cabo recién en 1991. Esta iniciativa permitió identificar las principales corrientes teóricas interpretativas de los orígenes y de los flujos de desplazamiento. Pero es el seminario de 1997, sin embargo, el que marca una evolución significativa en la interpretación del desplazamiento interno. De acuerdo con Murcia, "A partir de este y otros esfuerzos, como el encuentro organizado por CISP en Antioquia, el seminario de desplazamiento, migraciones internas y reestructuraciones territoriales (1999), la compilación de boletines CODHES Informa (1999) y el seminario internacional [sobre] desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo, realizado en Bogotá, en mayo de 2000, comenzó un proceso de construcción de hipótesis que permitió reconocer en el desplazamiento una estrategia de guerra de los actores armados que tienen referentes políticos y económicos" (2003, p. 29).
13. CONPES es la sigla que designa los documentos producidos por la institución de nombre correspondiente: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
14. Para consultar los elementos que deben ser presentados por los programas de prevención, consultar los artículos 20 a 24 del Decreto 2569/2000.
15. Los Artículos 25, 27 y 28 definen los términos en los que se desarrollan las políticas de retorno de la población desplazada.
16. Se trata de una explicación parcial, ya que el conflicto armado atraviesa, a fines de la década de 1990, un período de recrudescimiento, lo que repercute

directamente sobre el problema del desplazamiento forzado.

17. En especial para el Consejo Nacional para el CNAIPDV – compuesto, entre otros, por la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y la Red de Solidaridad Social – y gobiernos locales en los niveles municipal y departamental.

18. Según los informes adjuntados a la Sentencia, el 57% de los individuos registrados como desplazados no recibían ayuda humanitaria de emergencia; y el 80% no poseía acceso a programas de generación de ingresos que permitieran su subsistencia digna y autónoma.

19. En lo tocante a los informes, la principal crítica de la Corte Constitucional es que estos reportan como avances en el proceso de implementación de la políticas lo que, en realidad, son propósitos, planes y programas que todavía no fueron desarrollados, además de corresponder al cumplimiento parcial de las obligaciones legales y constitucionales destacadas en la Sentencia T-025

20. Ver Ley 387, Decreto 2569 y algunas sentencias de tutela como SU-1150/00, T-1635/00, ACU-1662/01, AC-4279/01.

21. Otra debilidad de la política de atención a la población desplazada es el tratamiento psicosocial ofrecido.

22. Walter Kälin asumió la posición de Deng en setiembre de 2004. En esa época, el nombre del cargo había cambiado, y era Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos. En entrevista a la *Revista Migraciones Forzadas*, Kälin

afirma que “[E]l cambio en el título de mi mandato sugiere que el concepto de derechos humanos de los desplazados internos es, al menos en principio, aceptado por la comunidad internacional e indica un cierto re-direccionamiento del mandato, ya que pone más énfasis en la protección de los derechos humanos de ese grupo”. Ver *Revista Migraciones Forzadas*, idem, p. 4.

23. Es importante resaltar que el documento no posee capacidad vinculante, de modo que deja a los Estados la decisión de adoptar o no sus recomendaciones. Ver: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. **Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de la Comisión (E/CN.4/1998/53/Add.2).** (11/02/1998). Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>>. Consultado el 29 de set. de 2008.

24. Como parte de su línea de favorecer la descentralización territorial de las políticas y la inclusión de las poblaciones más vulnerables en los procesos de formulación y consulta acerca de las políticas destinadas a los desplazados, el ACNUR abrió oficinas de representación también en Apartadó, Barrancabermeja, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Quibdó, Mocoa, Pasto y Soacha.

25. En ese sentido, fue reactivado el Grupo Temático sobre el Desplazamiento (TGD, sigla en inglés), el cual, bajo la dirección de ACNUR, apunta a la coordinación de las agencias de la ONU para ofrecer propuestas de enfoque del tema del desplazamiento interno en una mayor sintonía con las necesidades de esa población.

---

**ABSTRACT**

The objective of this article is to understand the interaction between the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Colombian government in their attempts to mitigate forced internal displacement, as well as the main challenges faced in addressing this problem. This article focuses on the interpretation adopted by the forementioned actors, who link this displacement to the armed conflict the country that has endured for more than forty years. Although this issue has been discussed for decades, the formulation of national policies intended to mitigate its effects came late, in the mid-1990s. Similarly, the UNHCR began paying more attention only in the late 1990s. The article concludes that there is a significant disparity between the development of norms regarding the internally displaced and the execution of such norms. For example, there needs to be greater coordination between national and local organizations, and national and international organizations. With respect to the prevention of internal displacement and the evaluation of the impact of these policies, the challenge is even greater; as such efforts are in the beginning stages. The UNHCR has used the same criteria as the Colombian government in executing its tasks; these criteria should be rethought and redefined in light of the High Commissioner's experience.

---

**KEYWORDS**

Internally displaced persons – Colombia – UNHCR – Armed conflict – Humanitarian crisis.

---

**RESUMO**

O objetivo deste artigo é compreender a interação entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o governo colombiano nos esforços de mitigação do deslocamento interno forçado, bem como os principais desafios enfrentados na abordagem do problema. Este artigo privilegia a leitura adotada pelos atores mencionados acima, a qual vincula o deslocamento interno forçado ao conflito armado vivenciado pelo país há mais de quarenta anos. Embora trate de um problema observado há décadas, as formulações políticas nacionais com vistas a abrandar esta prática surgiram tardiamente, em meados da década de 1990. Da mesma forma, a atenção do ACNUR para o problema foi intensificada somente em finais da mesma década. O artigo conclui que existe uma grande assimetria entre o desenvolvimento normativo dado aos deslocados na Colômbia e a execução de tais normas. Falta coordenação entre entidades nacionais e sub-nacionais, assim como entre as nacionais e as internacionais. No que diz respeito à prevenção do deslocamento interno e avaliação do impacto das políticas para a mitigação de sua prática o desafio é ainda maior, uma vez que são embrionários os esforços neste sentido. Sustenta-se, ainda, que o ACNUR tem empregado os mesmos critérios que o governo colombiano na execução dessas tarefas, quando poderia repensá-los e redefini-los à luz da experiência do Alto Comissariado.

---

**PALAVRAS-CHAVE**

Deslocados Internos – Colômbia. ACNUR – Conflito Armado – Crise Humanitária.