

MIGRACIÓN FORZADA DE COLOMBIANOS

Colombia, Ecuador, Canadá

COLOMBIA

Marta Inés Villa Martínez
Ana María Jaramillo Arbeláez
Luz Amparo Sánchez Medina

CORPORACION
REGION



FLACSO
ECUADOR

Primera edición

Septiembre 2007
Medellín, Colombia

Edita

CORPORACIÓN REGIÓN
Calle 55 N° 41-10
Teléfono: (57-4) 2166822
Fax: (57-4) 2395544
Medellín, Colombia
coregion@region.org.co
www.region.org.co

ISBN: 978-958-8134-36-9

Coordinación académica

Pilar Riaño Alcalá
Marta Inés Villa Martínez

Corrector de estilo

Álvaro Molina

Fotos

Archivo de la investigación

Coordinación editorial

Luz Elly Carvajal G.

Diseño e impresión

Pregón Ltda

Esta publicación tiene el apoyo de:
Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo –Ciid–, Colciencias, Social Sciences and
Humanities Research Council, Canadá –Sshrc– y Agro Acción Alemana –AAA–

Impreso en papel ecológico fabricado con fibra de caña de azúcar

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN.....	11
PRIMERA PARTE	
CONTEXTOS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA.....	15
CONTEXTOS SOCIALES Y POLÍTICOS.....	17
Factores estructurales causantes del desplazamiento forzado	17
Los procesos históricos de violencia.....	19
PANORAMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:	
DINÁMICAS Y TERRITORIOS (1995-2005).....	20
Período 1995-1997.....	22
Período 1998-2002.....	23
Período 2003-2005.....	24
El desplazamiento hacia las fronteras.....	25
PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN	
DESPLAZADA EN COLOMBIA.....	28
Las tipologías.....	29
Los motivos	29
Autoría o responsables del desplazamiento	29
Bienes abandonados.....	29
Características de los hogares	30
Escolaridad	31
Estado de salud	310
Ocupación e ingresos.....	32
Vivienda	33
Redes de apoyo y organizaciones sociales	34
Necesidades.....	35
Intención de permanencia	35
Conclusiones.....	35
Referencias	36

SEGUNDA PARTE

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO DESDE LA EXPERIENCIA DE LA POBLACIÓN.....	39
ESTUDIOS DE CASO.....	41
MEDELLÍN Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO.....	41
Medellín y el Área Metropolitana un panorama general.....	41
Medellín, ciudad receptora de población desplazada	43
Procedencia por regiones de la población desplazada	44
Ubicación de las personas en situación de desplazamiento en Medellín.....	44
Características sociodemográficas de la población desplazada en Medellín y el Área Metropolitana	45
Sobre la trayectoria organizativa de la población desplazada	46
Medellín, ciudad expulsora	47
Población desplazada en Medellín y el Área Metropolitana	47
Desplazamiento intraurbano en Medellín	48
El desplazamiento forzado intraurbano desde la experiencia de las personas afectadas.....	50
Los casos de estudio	51
Desplazamientos masivos.....	51
Desplazamientos individuales.....	54
El miedo, un sentimiento siempre presente en la experiencia del desplazamiento forzado.....	55
Antes de la salida forzada	56
La salida.....	59
Después	61
Con el desplazamiento forzado aumenta la vulnerabilidad de la población afectada.....	62
Los albergues.....	65
Lo horrible, lo inolvidable y lo irrecuperable. Miradas al pasado.....	70
Situaciones límite y pérdidas	71
Con respecto al futuro	73
Las representaciones sociales y autorrepresentaciones desde la población desplazada	74
Conclusiones	80
Referencias	81
URABÁ.....	82
Contexto general.....	82
Urabá, región construida por inmigrantes.....	83
Conflicto armado y desplazamiento	84
Urabá como lugar de expulsión y recepción de población desplazada.....	88
Condiciones de vida de la población desplazada en Urabá.....	90
Implementación de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en Urabá	91
La experiencia del desplazamiento	92
Los miedos experimentados.....	93
Lugares marcados.....	93
Las muertes cercanas	94
La salida.....	96

La experiencia de la población en los lugares de recepción en Urabá	98
Estrategias de supervivencia.....	99
Las pérdidas	100
Percepciones y autopercepciones.....	101
La experiencia organizativa	101
El miedo al retorno	103
La experiencia de la población desplazada de Urabá en Medellín.....	103
Estrategias de supervivencia.....	105
Percepciones y autopercepciones.....	107
La experiencia organizativa	108
¿Reparación?.....	109
Conclusiones.....	109
Referencias	111
EL ORIENTE ANTIOQUEÑO.....	113
Contexto general.....	113
Conflicto armado y desplazamiento	114
Los lugares de recepción de población desplazada en el oriente	120
Características de la población desplazada	121
Implementación de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en el Oriente Antioqueño	122
La experiencia del desplazamiento	123
Los miedos experimentados.....	124
Colaboradores a la fuerza.....	124
Por salvar los hijos.....	126
Entre balas, carros-bomba, bloqueos y masacres	126
La salida.....	130
La experiencia de la población desplazada en los lugares de recepción en el oriente.....	130
Estrategias de sobrevivencia.....	130
Iniciativas de organización	132
Percepciones y autopercepciones.....	133
La experiencia de la población desplazada del oriente en Medellín.....	133
Estrategias de sobrevivencia.....	134
Percepciones y autopercepciones.....	137
La experiencia organizativa	137
Las pérdidas	138
Los retornos	139
Conclusiones.....	141
Referencias	143
CONCLUSIONES ESTUDIOS DE CASO	144
TERCERA PARTE	
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA.....	149
TEXTOS, REPRESENTACIONES, PRÁCTICAS.....	151
EL TEXTO: LAS POLÍTICAS DE DESPLAZAMIENTO.....	153
El desplazamiento forzado en América Latina	153
Derecho internacional y políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia...	156
Los principios rectores sobre el desplazamiento forzado.....	158

El desplazamiento forzado interno en la Constitución Política de Colombia	159
La Ley 387 y sus principales desarrollos normativos	159
Los componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado	162
La prevención	162
La declaración y el ingreso al Sistema único de registro –Sur–	162
La atención humanitaria	164
El restablecimiento	165
El desplazamiento forzado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional	167
REPRESENTACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS:	
LA MIRADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	171
El lugar del sujeto: la interpretación de “alguien”	173
El problema: ¿el desplazamiento o los desplazados?	176
Los “destinatarios” de su acción: Los desplazados	177
Los verdaderos y falsos desplazados	178
Desplazados = oportunistas y dependientes	180
¿Los desplazados son víctimas?	182
Los desplazados como sujetos de derechos	183
Representaciones que guían la acción: incidencia en la implementación de las políticas públicas sobre restablecimiento	185
LA OTRA CARA DE LA MONEDA: LAS POLÍTICAS Y LOS FUNCIONARIOS VISTOS POR LA POBLACIÓN DESPLAZADA	187
La declaración: Un paso que se aprende	187
El registro: “Y me dieron la carta...”	189
La atención humanitaria: “Cuando llegan las ayuditas”	191
El restablecimiento	192
El retorno: entre la subsistencia y la muerte	193
Reasentamientos precarios: “Entre las necesidades las más”	194
Reparar lo irreparable... ..	197
La discriminación y el engaño	198
Aprender los derechos, ser ciudadanos	200
Las políticas como instrumento	202
Conclusión	203
Referencias	204
CONCLUSIONES GENERALES	207

TERCERA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Marta Inés Villa Martínez

TEXTOS, REPRESENTACIONES, PRÁCTICAS

Colombia es reconocida en el ámbito internacional por tres situaciones paradójicas: 1) por ser el segundo país con la tasa más alta del mundo en cuanto al desplazamiento interno; 2) por contar con una de las legislaciones más progresistas y respetuosas de los derechos humanos en esta materia; 3) por los pocos avances dados en cuanto a la realización de derechos para la población desplazada. En efecto, desde 1997, año en que se produjo la primera ley sobre desplazamiento forzado interno, se ha dado una serie de desarrollos normativos y de definiciones jurídicas en las que es posible observar la incorporación de elementos del derecho internacional absolutamente acordes con una perspectiva amplia de los derechos humanos. Sin embargo, desde este tiempo hasta ahora, la crisis humanitaria que conlleva el desplazamiento forzado se ha profundizado y las personas que viven en esta situación, como hemos visto en los resultados de esta investigación, no han logrado ni ser reconocidas como sujetos sociales y políticos ni reconstruir sus vidas en condiciones de dignidad. La coexistencia de estas situaciones ofrece un amplio campo para el análisis y la reflexión. ¿Cuáles son los eslabones existentes entre una crisis humanitaria de la magnitud de la que se vive en Colombia, su reconocimiento efectivo en la legislación y las políti-

cas, y su impacto en la transformación de las condiciones de vida en que se encuentra esta población? La respuesta a este interrogante es harto compleja y requiere poner en juego múltiples factores y perspectivas de análisis.

El acercamiento que desde esta investigación se hace al tema de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en Colombia se sitúa en este horizonte de reflexión. Las políticas públicas son entendidas como el conjunto de orientaciones y acciones provenientes de las institucionalidades estatales o gubernamentales encaminadas a incidir sobre el fenómeno del desplazamiento y el refugio; si bien comprenden necesariamente la acción gubernamental, ellas son el resultado de la interacción entre actores gubernamentales, organismos multilaterales y sectores de la sociedad civil (organizaciones sociales, iglesias, academia, medios de comunicación), entre otros, que comportan maneras diferentes e incluso a veces antagónicas de concebir tanto las problemáticas como las estrategias y los fines que se quieren alcanzar con las políticas. Por eso, se entienden las políticas como el resultado de procesos de negociación a veces explícitos y visibles, otras no tanto, pero en todo caso como un producto social (Mármo-ra, 2002).

Se deduce, por tanto, que las políticas públicas son mucho más que los textos que las consignan, esto es, que los planes, las normas o los programas definidos como tales. La implementación de estas orientaciones pasa por la interpretación que se hace de ellas y aquí de nuevo juegan maneras diferenciadas de entender tanto la problemática como las alternativas para enfrentarla. Pero no se trata sólo de un asunto cognitivo, también desde la práctica misma se moldea y redefine el sentido y el alcance de las mismas; la implementación de las políticas, si se quiere, produce un nuevo texto que puede o no coincidir con su formulación inicial.

En ese sentido optamos por un acercamiento a las políticas en términos de “campo”. Para Bordieu, pensar en “campo” significa pensar en relaciones:

Un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones: estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (*situs*) actual o potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología) (Bordieu y Wacquant, 1995:64).

A nuestro modo de ver, las políticas públicas constituyen, más que un tema en sí, *un campo* en el que es posible leer un juego diferenciado de actores, intereses, relaciones, conflictos. Más allá de los textos normativos o programáticos en los que por lo general ellas toman cuerpo, son el resultado de interacciones entre agentes, instituciones y ámbitos de la sociedad que construyen, en correspondencia con *situaciones, posiciones y relaciones*, unas

maneras específicas de entender e intervenir en problemáticas concretas, en este caso, las atinentes al tema de la migración forzada.

Lo que ha sucedido en Colombia con el tema del desplazamiento forzado es bastante ilustrativo de las dimensiones de este campo. Sólo dos ejemplos: a pesar de que el fenómeno del desplazamiento forzado comienza a saberse desde mediados de los ochenta, es apenas finalizando los noventa —producto del resultado de investigaciones pioneras (Conferencia Episcopal, 1995), de las presiones de organismos internacionales y de organizaciones de derechos humanos, y de la propia población desplazada— que empieza a constituirse como un tema de atención para las instituciones hasta que se vuelve objeto de políticas públicas (Vidal, 2005; Osorio, 2001; Suárez, 2004)¹. La aprobación de la Ley 387, principal referente legislativo de la acción pública en este campo hasta hoy, fue resultado de este conjunto de actores y situaciones, y no exactamente reflejo de la magnitud del fenómeno, que en 1995 ya reportaba un poco más de 500 mil personas desplazadas en Colombia. En otras palabras, el problema existía, pero esto no lo convertía de manera automática en asunto de política pública.

De otro lado está el tema del papel del Estado y de las diversas miradas que allí se tienen sobre el problema del desplazamiento forzado. Como se ha dicho, la Ley 387 significó el reconocimiento explícito del desplazamiento forzado como un asunto de Estado y, por tanto, de su responsabilidad en evitar

1. La reglamentación que había hasta esta fecha asimilaba el desplazamiento forzado con un desastre natural, como un evento catastrófico, así: el Acuerdo 59 de abril de 1997 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud declaró como evento catastrófico el desplazamiento forzado a fin de poder brindar atención en salud a la población desplazada, en especial el Decreto 976 de 1997 asimiló a los desastres y calamidades señalados en el artículo 70 del Decreto-Ley 919 de 1989 el fenómeno social de desplazamiento masivo de la población civil, por causas de violencia en sus distintas manifestaciones.

que se siga produciendo y en restablecer los derechos que han sido violados a las personas víctimas de este delito. Posterior a esta ley se han creado normas y programas tendientes a su implementación. La Corte Constitucional, coherente con su rol de salvaguarda de la Constitución que define a Colombia como un Estado Social de Derecho, ha jugado un papel central en la interpretación de esta ley y en la impugnación de desarrollos normativos o prácticas institucionales que ha considerado contrarias a este enfoque, al punto de declarar que el reiterativo incumplimiento del Estado colombiano con las responsabilidades de protección de la población desplazada establecidas por ley dan lugar a un “Estado de cosas inconstitucional” (Sentencia T025/2004).

Así, este organismo, como parte del mismo Estado, se ha convertido en un aliado central para el reclamo de derechos de la población desplazada y un contradictor de otras instituciones estatales, de prácticas o programas gubernamentales. Esto da cuenta de que el Estado no es homogéneo; en su interior se expresan visiones, intereses y apuestas a veces contradictorios entre sí, pero en consonancia con visiones que circulan igualmente por otros sectores de la sociedad. Sobre este aspecto volveremos en el punto siguiente.

Hay muchos ejemplos más, pero desde aquí podríamos decir que ni las políticas reflejan a cabalidad el fenómeno ni son interpretadas ni implementadas de igual manera por los diferentes agentes que intervienen en su diseño, implementación o evaluación. Hay una distancia constatable entre el hecho, su enunciación a través de las políticas, su implementación y su valoración. Esto hace de las políticas un hecho social.

Partiendo de este enfoque, se hace una aproximación al tema de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en Colombia desde tres entradas: la normatividad y la legislación y su relación con el contexto internacional; los discursos y la praxis de los

servidores públicos que las implementan; las percepciones de la población desplazada sobre las políticas y sobre quienes las implementan.

EL TEXTO: LAS POLÍTICAS DE DESPLAZAMIENTO²

El abordaje de las políticas públicas desde la normatividad y la legislación, es decir, desde su textualidad, cobra especial relevancia en la perspectiva del análisis comparativo con Ecuador y Canadá. Se trata de explicitar la manera como en Colombia se ha construido todo un andamiaje jurídico y político para enfrentar una problemática que tiene relación con contextos nacionales e internacionales. Esta lectura permitirá posteriormente establecer contrastes con los regímenes adoptados en Ecuador y Canadá para afrontar uno de los efectos tangibles de esta problemática: el éxodo de colombianos en busca de protección internacional.

El desplazamiento forzado en América Latina

El panorama de la migración forzada en América Latina ha tenido diversos momentos asociados a contextos también diferenciados. Un primer momento a finales de la década del setenta, relacionado especialmente con las dictaduras del Cono Sur (Argentina y Chile), lo cual generó un gran éxodo de personas en calidad de refugiados especialmente hacia Europa. Un segundo momento hacia finales de la década del ochenta y mediados de los noventa, asociado con los conflictos políticos de Centro América (Salvador, Guatemala, Nicaragua), que produjeron al mismo tiempo exilio y desplazamiento interno. Y un tercer

2. Para la elaboración de este capítulo contamos con la colaboración de Jaime Aguilar, abogado constitucionalista, María Cecilia Rivera, estudiante de trabajo social de la Universidad de Antioquia y David Jaramillo, estudiante de ciencia política de la Universidad Nacional.

momento desde mediados de la década del noventa hasta hoy en el que encontramos los casos de Perú y Colombia cuyos conflictos internos han generado éxodo de población, pero también un fenómeno significativo de desplazamiento interno.

En un balance realizado en el 2004 sobre el desplazamiento interno en América Latina (Estados Unidos de México, Naciones Unidas, Universidad de Johns Hopkins, 2004) se calculaba que de los 25 millones de desplazados internos que había en ese momento en el mundo, 3,3 millones pertenecían a América Latina. Se destaca el caso de Colombia en donde las cifras de desplazados internos oscilaban para esta época entre 2 y 3 millones de desplazados internos, lo que la situaba ya en el segundo lugar de los países con mayor desplazamiento en el mundo. A pesar de contar con una de las legislaciones más avanzadas en esta materia, esto no ha logrado revertir de modo significativo este fenómeno. En México se calculaba que para ese momento había alrededor de 12.000 desplazados por conflictos religiosos, proyectos de desarrollo y desastres naturales en Chiapas; a pesar de ello, era un tema que apenas comenzaba a aparecer en la agenda pública y sobre el cual se tenía muy poca información. En Perú se dice que el conflicto armado interno dejó entre 600 mil y 1 millón de personas desplazadas; si bien este fenómeno se hizo visible de manera clara en los informes de la Comisión de Verdad y Reconciliación (2003), sólo en el 2006 se aprobó una ley específica para la atención de los desplazados internos. Igualmente, en Guatemala, en el marco del acuerdo de paz (1996), se habló de 250.000 personas desplazadas internamente; desde entonces no ha habido ninguna legislación específica al respecto.

Una revisión de la literatura sobre este tema permite deducir por lo menos tres asuntos: 1) excepto en Colombia y más recientemente en Perú, no se cuenta con instrumentos jurídicos y políticas públicas específicas sobre el tema;

este es uno de los factores que ha incidido en la poca visibilidad del tema en las agendas públicas de cada país; 2) Las personas desplazadas internas terminan haciendo parte de la masa de pobres urbanos y excluidos; 3) no se han creado mecanismos y procesos que faciliten la estabilización socio-económica y mucho menos la reparación material y moral, por lo que tanto el delito del desplazamiento como sus secuelas individuales y colectivas tienden a ocultarse en el drama de la pobreza extrema (Estados Unidos de México, Naciones Unidas, Universidad de Johns Hopkins, 2004; Global Project IDP, 2004).

Paradójicamente, América Latina también ha sido reconocida como un continente en el que se ha avanzado en la reflexión sobre las implicaciones regionales e internacionales de este fenómeno. En efecto, ha sido escenario de importantes conferencias, acuerdos y/o planes en los que han participado los gobiernos, la sociedad civil y organismos multilaterales, entre otros y se ha puesto sobre la mesa el tema del desplazamiento forzado como un asunto específico de las migraciones forzadas en el continente. Si bien la mayoría de estos instrumentos no tienen un carácter vinculante para los Estados, sin duda alguna constituyen referentes importantes en la perspectiva de abordar el tema de la migración forzada desde una mirada regional. Veamos.

Desde el momento en que se aprobó la Convención sobre el estatuto de refugiados (1951) y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) hasta hoy cuando se han puesto en marcha una serie de recursos internacionales creados para velar por la no violación de los Derechos Humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han cambiado no únicamente los contextos en que estos han surgido, sino el entendimiento de los problemas, de los sujetos protegidos, de la responsabilidad estatal e incluso de la soberanía nacional.

La Declaración Cartagena sobre Refugiados de 1984 es, considerada como el hito más importante después de la Convención del 51³, especialmente para América Latina, pues allí se ponen en evidencia las particularidades de este contexto (en especial la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana y el desplazamiento interno). Correspondiente con esto, los Estados participantes acuerdan “solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos” y la ampliación del concepto de refugio, de tal modo que, además de lo contemplado en la Convención del 51, se considere también como personas con necesidad de protección internacional:

A las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Convención de Cartagena, 1984, Conclusión tercera).

Como conmemoración de los diez años de dicha Declaración, se realiza en San José de Costa Rica un Coloquio que da lugar a la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994). Como su nombre lo indica, ya es explícita en esta oportunidad la coexistencia de los fenómenos de desplazamiento interno y refugio y en ambas situaciones se destaca la necesidad del compromiso internacional y la urgencia de poner al centro la titularidad e inalienabilidad de los derechos de que son portadoras las personas:

Tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos de-

rechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana (Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, conclusión décima).

Un punto esencial aquí es que se propugna de manera explícita por entender el carácter complementario y las convergencias entre el Sistema Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de los Refugiados, aun a sabiendas de la responsabilidad que compete a los Estados nacionales⁴.

La última de las declaraciones que en torno al tema del refugio se ha realizado en América Latina es la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados de América Latina en el 2004⁵. En esta oportunidad se acogen y ratifican las declaraciones y convenios anteriores y se hace una serie de precisiones en el enfoque y el Plan de Acción, acordes con el contexto latinoamericano:

3. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por Naciones Unidas en Ginebra en 1951 (más conocida como La Convención del 51). En 1967, en New York, se aprueba el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; allí esta convención se modifica especialmente en cuanto se elimina la referencia temporal específica a “los acontecimientos ocurridos antes de 1951”, pues se considera que todos los refugiados deben acceder a esta convención; los demás puntos de la convención son ratificados.
4. Este ha sido un asunto de debate, pues hay quienes consideran que son campos diferentes y que no es propio de los sistemas de protección internacional entrometerse en asuntos como el desplazamiento interno, pues ello compromete los principios de neutralidad y soberanía. Es este el sentido de la reflexión realizada por Brutciski (1998) a propósito de las propuestas que propugnan por ampliar el régimen de refugio hacia los desplazados internos. Para él, es necesario diferenciar, y no asimilar, los regímenes de protección de los Derechos Humanos y del DIH.
5. Esta declaración fue suscrita por veinte países de América Latina, lo que constituye uno de los hitos políticos más importantes del continente en esta materia.

Salvedad hecha de la región andina, donde los flujos transfronterizos obedecen particularmente a una crisis humanitaria que se caracteriza por desplazamientos forzados al interior de Colombia, y que afecta de manera diferenciada a los países vecinos y otros países de la región, en la actualidad los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados están inmersos dentro de los flujos migratorios que atraviesan el continente. Por otra parte, en la región andina la magnitud del desplazamiento forzado se ve opacada por un contexto en el que muchas personas que requieren protección optan por el anonimato y la dispersión, y por ende, no solicitan formalmente protección internacional. Paralelamente, en el Cono Sur se han iniciado programas pilotos de reasentamiento de refugiados reconocidos en otras partes del mundo (Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, 2004; Capítulo primero:6).

Como en las anteriores convenciones, se constata con preocupación que en algunas partes de América Latina persiste el desplazamiento interno de personas, así como flujos de refugiados; por eso se subraya que “ante la gravedad de la problemática del desplazamiento forzado en la región es necesario atender sus causas y, a la vez, desarrollar políticas y soluciones pragmáticas para brindar protección efectiva a quienes la requieren” (p.3). En términos de alternativas se observa, al igual que en otros tratados internacionales, que “la repatriación voluntaria es la solución duradera por excelencia para los refugiados” y se anota que para que esto se haga en condiciones de seguridad y dignidad se requiere el apoyo internacional.

La declaración también ratifica el principio de la no-devolución (*non refoulement*) “incluyendo el no rechazo en la frontera, piedra angular del

derecho internacional de las fronteras”, lo cual se relaciona con la afirmación del compromiso de los países de América Latina “con el mantenimiento de fronteras abiertas para garantizar la protección y seguridad de quienes tienen el derecho a la protección internacional”. Consecuente con esto, se propone un plan de acción que contempla varios programas: Investigación y desarrollo doctrinal, orientado a la profundización del conocimiento de la situación y los derechos de los refugiados; formación y fortalecimiento institucional, dirigido a funcionarios y sociedad civil organizada relacionada con la atención de esta población; y un programa de Soluciones duraderas en el que se proponen tres estrategias: “ciudades solidarias”, “fronteras solidarias” y “reasentamientos solidarios”.

Colombia, a través de representantes gubernamentales y de algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan asuntos relacionadas con el tema del desplazamiento forzado, ha participado tanto en los debates y proceso previos de reflexión como en las declaraciones mismas. Como se ha dicho, estos no son vinculantes, por tanto no obligan a los estados a su cumplimiento, pero sin duda alguna ofrecen herramientas para analizar el problema del desplazamiento forzado y sus alternativas desde una perspectiva continental.

Derecho internacional y políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia

En las políticas sobre desplazamiento forzado son varias las normas jurídicas que interactúan, algunas de ellas instrumentos internacionales, bien sean del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, que hacen parte de la legislación nacional en lo que se ha denominado “Bloque de Constitucionalidad”

(en virtud del Artículo 93 de la Constitución de 1991). Estas son normas que, aunque formalmente no están insertas en el texto constitucional, tienen relevancia al momento de decidir sobre la violación, amenaza o vulneración de los derechos inherentes a las personas; que gozan de la misma supremacía constitucional que los contenidos formalmente en la Constitución y son de obligatorio cumplimiento, por tanto no pueden ser contrariadas por normas de inferior jerarquía. En el caso del desplazamiento forzado, ellas actúan como protectoras de las personas que sufren y viven la situación de desplazamiento o como recurso del Estado para buscar una salida a la grave situación que afrontan los ciudadanos que se encuentran enfrentados a un destierro en su propia patria.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH: Si bien no constituye un tratado y por tanto no cuenta con la obligatoriedad jurídica de tal, sí posee la suficiente fuerza moral y cuenta con la aceptación de los miembros de las Naciones Unidas; constituye el ideal de comportamiento de los Estados en materia de derechos humanos; es base de las demás normas —pactos y convenciones en las cuales se han consagrado casi la totalidad de los derechos y libertades en ella invocados— y por ello es referente autorizado para establecer si se han respetado o violado los derechos en que se encuentran los ciudadanos que enfrentan la condición de desplazados. De acuerdo con lo establecido en esta declaración y con el conocimiento de lo que significa el desplazamiento forzado, puede decirse que con el hecho del desplazamiento por la violencia se violan o vulneran, por lo menos, 2), “El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal” (Artículo 3) ; el derecho a no ser “sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes” (Artículo 5); “El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un

Estado... a salir de cualquier país y a regresar” (Artículo 13); “El derecho a la propiedad, individual y colectivamente y a no ser privado arbitrariamente de la propiedad” (Artículo 17); “El derecho a la seguridad social, y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (Artículo 22); “El derecho al trabajo y a la libre elección de su trabajo” (Artículo 23).

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos⁶: Este Pacto se encarga de complementar los derechos civiles y políticos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y le da la fuerza y obligatoriedad jurídica a los derechos allí consagrados. Varios de los derechos contenidos en este pacto son negados con el desplazamiento forzado; entre ellos: *El derecho a la vida* y el compromiso del Pacto *a investigar y juzgar el delito de genocidio*, (Artículo 6); la prohibición de la tortura o tratos crueles y degradantes (Artículo 7); *El derecho a la libertad de circulación y residencia*, (Artículo 12).

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Desc⁷: este Pacto desarrolla los derechos humanos referidos al derecho al trabajo en condiciones justas y favorables, derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos posibles de bienestar físico y mental, al igual que al derecho a la educación y al disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico. Parte del presupuesto contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de que sólo se realiza el ideal del ser humano libre, liberado

6. Fue aprobado por Colombia mediante Ley 74 de 1968, ratificado el 29 de octubre de 1969 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

7. Fue aprobado por Colombia mediante Ley 74 de 1968, ratificado el 29 de octubre de 1969 y tuvo su entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

del temor y de la miseria si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales.

El Derecho Internacional Humanitario –DIH–⁸: Como los demás instrumentos de derechos humanos antes referenciados, forma parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Ofrece herramientas para la protección de la población civil y las personas que han cesado su participación en el conflicto. Específicamente, el Protocolo II regula los conflictos internos, asume como objetivo limitar y proteger contra los abusos de poder y los tratos inhumanos y crueles que pudieran infligirles las autoridades militares o civiles. Según este Protocolo, el desplazamiento forzado implica necesariamente una violación del DIH puesto que “están proscritas, entre otras, las acciones que atenten contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas”, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura y las mutilaciones o toda forma de pena corporal; los castigos colectivos, los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, cualquier forma de atentado al pudor, el pillaje y las amenazas de realizar los actos mencionados (Artículo 4, Protocolo II). Considera las obligaciones de protección de la población civil por parte de los diferentes actores armados y señala que “las personas civiles gozarán de protección general contra los riesgos originados en operaciones militares”, para lo cual se prohíben los actos o amenazas de violencia que se realicen para generar terror entre la población civil (Artículo 13 del Título IV) Finalmente, el Artículo 17 prohíbe que se ordene el desplazamiento de los ciudadanos por razones del conflicto, excepción hecha de los casos en que sea ordenado por razones de seguridad de la misma población o de imperiosa necesidad militar.

Los principios rectores sobre el desplazamiento forzado

Los Principios Rectores de los Desplazados Internos, aprobados en 1998, son un instrumento que define los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado; su protección y asistencia durante el desplazamiento; y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. Según el Acnur, si bien estos principios no tienen un carácter vinculante, sí se pretende que tengan un “carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sean al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación”. Los Principios Rectores se desarrollan como un instrumento que permite vigilar con mayor eficacia los procesos de desplazamiento y dialogar con los Estados y los organismos internacionales “en nombre de los desplazados internos”. De manera similar a la Convención del 51 con respecto a los refugiados, los Principios Rectores hacen una delimitación de las personas consideradas desplazadas internas. Se trata, en este caso, de quienes:

Se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Si bien los Principios Rectores sobre el Desplazamiento son una norma de carácter internacional, no constituyen en principio un instrumento vinculante o de obligatorio cum-

8. El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas fue aprobado por el Estado colombiano mediante Ley 171 de 1994 y entró en vigencia el 14 de agosto de 1995.

plimiento por parte del Estado colombiano, lo que los pone en lo que algunos han llamado críticamente “derecho blando” (Vidal, 2005). Sin embargo, por vía jurisprudencial la Corte Constitucional les ha reconocido fuerza vinculante⁹ con el argumento de que si bien se trata de una norma de carácter internacional que no constituye tratado, en ellos se encuentran insertas normas inherentes a la persona humana y que por tanto deben ser integrados a la Constitución como parte del bloque de constitucionalidad. Así, en virtud de la inclusión en el bloque de Constitucionalidad, las normas contenidas en los Principios Rectores adquieren el carácter vinculante para el Estado colombiano y en esa medida le hace sujeto de obligaciones en cuanto a garantizar los derechos y brindar las medidas de protección en los principios consagrados.

Los Principios Rectores señalan, puntualmente, principios de prevención, protección, asistencia humanitaria, reasentamiento e integración, radicando en cabeza del Estado la obligación y responsabilidad de propiciar las condiciones y proporcionar los medios para el retorno voluntario de los desplazados internos a su lugar de residencia habitual o en caso de que no fuera su posible el retorno, propiciar el reasentamiento voluntario en otra parte del país, en ambos casos asegurando las condiciones de seguridad y dignidad necesarias.

El desplazamiento forzado interno en la Constitución Política de Colombia

En la Constitución Política de 1991 se incluyó una amplia carta de derechos, muchos de ellos, si no todos, ya contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Dentro de ese amplio catálogo se consagraron aquellos inherentes a la condición misma del ser humano y se les denominó Derechos Fundamentales (Título I, artículos 11 al 41). Igualmente se determinó que Colombia es un Estado Social de Derecho.

Son múltiples los derechos constitucionales que se violan, amenazan o vulneran con el hecho del desplazamiento, la lista es extensa: el derecho a no ser víctima de desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 12.); el derecho a la paz (Artículo 22); el derecho a la libre circulación y a residenciarse en el territorio nacional (Artículo 24); el derecho a no ser víctima del destierro (Artículo 34); el derecho a la Seguridad Social (Artículo 48), el derecho a la vivienda digna (Artículo 51), el derecho a la propiedad privada (Artículo 58), el derecho a la educación (Artículo 67). No se puede perder de vista que si bien muchos de esta última categoría de derechos han sido denominados como de prestación, casi todos pueden recibir el tratamiento de los derechos fundamentales en razón de su relación con derechos fundamentales, es esto lo que se conoce como la teoría de la conexidad.

La Ley 387 y sus principales desarrollos normativos

La Ley 387 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, la protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos en la República de Colombia”, promulgada el 18 de julio de 1997, constituye el principal referente de política pública del Estado colombiano en materia del Desplazamiento Forzado Interno.

Esta ley aborda asuntos centrales en la política de atención a la población desplazada: plantea el reconocimiento expreso de una grave situación de hecho que afectaba a gran número de ciudadanos, la responsabilidad del Estado en la formulación de las políticas y la adopción de las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, así como en la

9. Entre otras en las sentencias T-327 de 2001, T-268 de 2003 y T-401 de 2003.

atención, protección y consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia. Sobre el enfoque de estas fases de atención nos detendremos en el siguiente aparte. Para la aplicación de esta Ley se realiza una definición de quién es la persona desplazada, asimilándose a la definición establecida en los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado, excepto en la inclusión de las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano como causa del desplazamiento, es decir, en el caso de Colombia el desplazamiento forzado sólo se reconoce en la medida que esté relacionado con el conflicto armado interno o situaciones asociadas, así:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren drásticamente el orden público (Ley 387 de 1987, artículo 1).

De otra parte, define algunos de los derechos de la población desplazada:

- 1°. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.
- 2°. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.
- 3°. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su

condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

- 4°. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.
- 5°. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
- 6°. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
- 7°. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
- 8°. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.
- 9°. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

(Ley 387 de 1997, artículo 2).

Gracias a la difusión que de estos derechos han realizado diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales a través de medios didácticos como afiches, plegables, cartillas, entre otros, este apartado, conocido como “La carta sobre los derechos de la población desplazada”, se ha convertido en un instrumento fundamental para la exigibilidad de los derechos de la población desplazada.

Por otro lado, en esta ley se determinan asuntos importantes para la respuesta institucional: la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, Snaipd (que es el que define las competencias y responsabilidades de las instituciones públicas en la implementación de las políticas); se crea el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (órgano consultivo y asesor); se establece la conformación de Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada

por la Violencia¹⁰; y se determina la creación, objetivos y el funcionamiento del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por La Violencia, que es propiamente el instrumento para implementar la ley en planes gubernamentales.

También hay que resaltar que es esta Ley la que establece un asunto que, como veremos, se ha prestado a diversas interpretaciones y polémicas sobre su sentido: se señala como beneficiarios de la ley *sólo* a los colombianos que *hayan declarado esos hechos* ante la Procuraduría General de la Nación o ante la Defensoría del Pueblo o ante las Personerías municipales o distritales. En una modificación posterior se establece que esta declaración sólo podrá realizarse hasta un año después de cometido el evento del desplazamiento¹¹, lo que deja por fuera de sus beneficios a la población que, siendo desplazada no presentó declaración (principalmente por desconocimiento o por miedo) o no lo hizo dentro de ese lapso de tiempo. Como vimos en el primer capítulo, este es un asunto nodal para explicar el subregistro en las cifras del desplazamiento (Codhes, 2005); además, tal como se ilustrará en los apartados siguientes, constituye uno de los principales obstáculos para el acceso de la población a los programas estatales que se derivan de esta ley.

Adicionalmente a la Ley 387, se han expedido diferentes normas que la reglamentan, la complementan y la adicionan¹² o que desarrollan asuntos específicos relacionados con temas como vivienda y el subsidio de vivienda¹³, educación¹⁴, salud¹⁵ y protección de tierras¹⁶.

De otro lado, están los documentos emitidos por el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, Conpes, de Planeación Nacional que son un instrumento empleado por el gobierno para orientar asuntos de política social, en este caso, relacionadas con el tema del desplazamiento forzado. Entre los documentos más significativos está el Conpes 3400 de 2005 que establece metas institucionales del Snaipd y, especialmente, define un presupuesto específico para la atención de la población desplazada en el período 2007-2010 como respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional quien solicitó al gobierno precisar programas, metas, responsables y recursos específicos de las políticas orientadas hacia el restablecimiento de la población desplazada (Sentencia T025).

Además de la Ley 387 de 1997, existen otras leyes que establecen normas relativas al desplazamiento. De especial importancia es la Ley 599

10. La ley define sus integrantes, garantizando la participación de entidades de carácter humanitario tales como la Cruz Roja Colombiana, la Defensa Civil y además confiere participación a las iglesias y a la población desplazada, único caso en que definen límites: tendrán dos representantes. Los comités territoriales tienen como funciones, además de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, desarrollar acciones de prevención del desplazamiento.

11. Modificado por la Ley 962 de 2005.

12. Entre ellas: la creación de la Consejería Presidencial para Atención Integral a la Población Desplazada en Colombia, posteriormente convertida en de Solidaridad Social, actualmente Acción Social (decreto 1165 de abril de 1997); la medida que señala como función de esta entidad el manejo del Registro Único de Población Desplazada y la coordinación de la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, lo cual explica la responsabilidad y visibilidad de esta institución en la implementación de las políticas públicas para la atención de la población desplazada.

13. Este decreto fue modificado parcialmente por el Decreto 2675 de 2005, en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.

14. Decreto 2562 del 2001: referido a la obligación de las Entidades Territoriales a garantizar la prestación del servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en donde quiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por la violencia, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación.

15. Decreto 2131 del 2003: referente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia, siendo de obligatorio cumplimiento para todas las personas jurídicas y naturales que hagan parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud y las entidades que administren Regímenes de Excepción.

16. Decreto 3444 del 2006: estableció un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia.

de 2000 que consagra la tipificación del desplazamiento forzado por la violencia como un delito. A pesar de esto, al día de hoy tan sólo se han iniciado 37 investigaciones y se condenaron 15 personas como responsables del desplazamiento forzado en Colombia (Acnur, 2007:31).

Los componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado

A partir del reconocimiento por parte del Estado del fenómeno del desplazamiento interno forzado por la violencia y de la calificación de este como un problema del orden nacional —además de la definición como una tragedia humanitaria—, corresponde al Estado dar una respuesta en términos de política pública. En correspondencia con esto, la Ley 387 señala la responsabilidad del Estado colombiano en formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y el restablecimiento de la población víctima de esta situación.

La prevención

Evitar que las situaciones que generan el desplazamiento forzado se sigan produciendo es uno de los propósitos planteados en los Principios Rectores (Principios 5 al 9) y retomados en la Ley 387 en las políticas formuladas en Colombia. La prevención es el ejercicio que permite la identificación de los diferentes factores de riesgo. Una vez evaluados estos, se responsabiliza a las diferentes entidades del SnaiPd de asumir las medidas de seguridad, jurídicas, económicas o sociales para neutralizar las acciones de los diferentes grupos armados o minimizar el impacto de sus consecuencias, esto es, el desplazamiento forzado por la violencia.

Aunque desde el gobierno actual se ha definido el eje de seguridad como factor central de la

prevención (Plan Nacional para la Atención de la Población Desplazada, Decreto 250), La Defensoría del Pueblo ha insistido en la necesidad de construir un enfoque integral que atienda de manera directa los componentes de desarrollo que generan mayor proclividad al desplazamiento forzado:

La importancia de las variables sociales como referente explicativo de las migraciones no puede ser soslayada. La gente no emigra exclusivamente porque haya tomas, ataques, amenazas u otras acciones semejantes. Lo hace, además, porque las circunstancias sociales en el sitio en que habían decidido vivir no les ofrecen oportunidades de progresar. Por eso el tema del DF significa de manera más amplia para las políticas públicas del país un inmenso interrogante sobre el tema del ordenamiento territorial de la nación en su conjunto (Defensoría del Pueblo, 2004:37).

Se trata, según esto, de una mirada sobre la prevención que contemple más allá de los eventos expulsivos, los elementos del contexto que generan mayores grados de vulnerabilidad.

La declaración y el ingreso al Sistema único de registro –Sur–

Tanto la Ley 387 (Artículo 32) como reglamentaciones posteriores (Decreto 2569) crean el Registro Único de Población Desplazada y asignan a la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social, su manejo. De acuerdo con este decreto,

El registro se constituirá en una herramienta técnica, que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia (Red de Solidaridad Social, 2004:8).

Desde aquí se entiende que el Registro no constituye un derecho, sino un procedimiento

y un servicio a cargo del Estado, convertido, mediante esta reglamentación, en requisito para el acceso a los programas estatales de atención y restablecimiento. Para obtenerlo se requiere:

- 1) Presentar **la respectiva declaración** ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, a más tardar dentro del año siguiente a la ocurrencia del desplazamiento¹⁷.
- 2) Realizada la declaración, esta deberá enviarse por parte de la entidad receptora de manera inmediata a la entidad encargada de coordinar el registro, antes Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social.
- 3) Al día siguiente de la recepción de la declaración comenzará a correr un término de quince días para el estudio de la declaración y de los demás documentos que puedan servir de prueba para la obtención del registro, a fin de decidir por parte de la entidad coordinadora del registro si se accede a este o por el contrario se rechaza. En caso de proceder el registro, se expide el acto administrativo que así lo consagra y se envía un aviso de la decisión.
- 4) Cuando no se incluye en el registro, la autoridad expide un acto administrativo motivado para tal decisión, que se notifica al afectado personalmente a fin de que si lo considera, interponga los recursos de Ley, agotando así la vía gubernativa. Las razones de no inclusión en el registro son: que la declaración sea contraria a la verdad, que existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia del desplazamiento, que la declaración se realice después de expirado el plazo de un (1) año de acaecidas las circunstancias o se solicite el registro después del paso del mismo lapso de tiempo.
- 5) Cuando se produzcan desplazamientos masivos, esto es, aquellos en los que se compromete a más de diez familias o a más de cin-

cuenta personas de una misma comunidad, la declaración del desplazamiento se realiza por los respectivos comités de atención a la población desplazada del ente territorial de origen y del receptor, previa cuantificación e identificación de las personas, y se envía dicha declaración a la entidad encargada de manejar el registro en el departamento con las pruebas que existan sobre los hechos.

Según esta normativa, cabe la posibilidad de que, una vez inscrito en el SUR, la persona registrada sea **excluida** cuando: se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar; por decisión de la entidad en la que se haya delegado la inscripción, por considerar que existe falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado para participar en los programas y acciones para el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación adelantados por el Estado¹⁸.

Podrá **cesar** la condición de desplazado por retorno, reasentamiento o reubicación (...) que le hayan permitido acceder a una actividad económica; por exclusión del Registro Único o por solicitud del interesado.

17. Dicha declaración tendrá los siguientes elementos: relación de los hechos y las circunstancias en que se produjo el desplazamiento, informar el sitio donde se encuentra asentado actualmente, informar su profesión u oficio, hacer una relación de los bienes y del patrimonio que tenía antes del desplazamiento, manifestar las razones por las cuales se encuentra asentado en el nuevo sitio.

18. Este requisito también fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia 268/2007 por considerar que "toda vez que es claro que la responsabilidad de mejoramiento y restablecimiento de los derechos conculcados a la población desplazada es responsabilidad del Estado, de manera que el legislador no puede imponerle a los afectados una obligación como la establecida en dicho párrafo que ordena de manera perentoria a estas personas cooperar en ese restablecimiento". La Corte aclaró que esto no obsta para que estas comunidades puedan colaborar por su propia iniciativa.

El tema del Registro constituye un asunto nodal en las políticas públicas. Tiene que ver con las posibilidades de acceso a los programas gubernamentales, con las cifras que se producen desde el gobierno sobre el fenómeno (basadas justamente en las personas incluidas en el registro y no en las que declaran) y, de manera muy importante, con las percepciones y auto percepciones de la población desplazada, con sus posibilidades o no de reconocimiento e inclusión social. Este significado es el que ha hecho que la Corte Constitucional haya dado relevancia a este componente dentro del análisis y seguimiento de las políticas públicas de desplazamiento forzado, cuestionando, como veremos, la interpretación y el uso que han hecho de él muchas de las entidades públicas.

La atención humanitaria

La Ley 387 plantea que:

Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (Artículo 15).

Según esta ley, a la atención de emergencia se tiene derecho si se está inscrito en el Sistema Único de Registro, SUR, y por un plazo

máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente según las circunstancias¹⁹, excepto en el caso de tratarse de una situación de urgencia extrema²⁰, que es entendida como atención humanitaria de emergencia. Realizada la evaluación de la situación personal y familiar del solicitante inscrito en el SUR, se establece el tipo de ayuda requerida.

El Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (2005) plantea varias líneas estratégicas para este componente: asistencia humanitaria (orientación a la población desplazada, apoyo alimentario y no alimentario²¹, asistencia en salud, atención psicosocial), atención a necesidades de alojamiento transitorio²², transporte²³ fortalecimiento de capacidad de respuesta para la atención de emergencia a nivel territorial (Unidades de Atención y Orientación, UAO, Planes Integrales Únicos, PIU, capacitación a funcionarios del Snaipd). Acción Social, el Icbf, el Ministerio de Protección Social y los Comités de Atención Integral son las entidades encargadas de este componente. Como lo han venido señalando diversos balances sobre la implantación de las políticas públicas (Acnur, 2002; Acnur 2004), a pesar de las enormes limitaciones, este es quizás el componente en el que más se ha avanzado en términos de cubrimiento y eficacia, especialmente en los desplazamientos masivos. No obstante, la Defensoría del Pueblo llama la atención acerca de la manera como la Atención Humanitaria se ha convertido en una “Ayuda Humanitaria” puntual y ajena a un enfoque de derechos:

19. La Corte Constitucional ha declarado inexecutable el artículo referido a esta temporalidad “máxima” o ampliación “excepcional” en el entendido de que será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. A juicio de la Corte, el término de tres (3) meses de la ayuda humanitaria de emergencia previsto en el parágrafo 15 de la ley 387 de 1997 resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos. Para la Corte, el establecimiento de un término para dicha asistencia no se opone por sí mismo a la Constitución. Sin embargo, como lo demuestra la experiencia, dicha ayuda no puede depender

del simple paso del tiempo, sino que debe tener en cuenta las condiciones objetivas de la población afectada a la que se debe brindar asistencia, para que sea realmente efectiva y cumpla a cabalidad con la responsabilidad que le compete al Estado en relación con los afectados (Sentencia C-278 de 2007).

20. Según decreto 2569 de 2000.

21. Hasta el equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, mensualmente US\$300 aproximadamente.

22. Hasta el 50% del salario mínimo mensual legal vigente, por una sola vez.

23. Hasta el equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.

La atención representa una acción concreta y plausible en términos de hacer operativa una visión integral de protección de derechos, de generación de gestión en las comunidades y familias que enfrentan la emergencia humanitaria y de articulación concreta con los ciclos de restablecimiento... La ayuda humanitaria representa eso, una visión que se reduce o concreta en “entregar” a comunidades pasivas, a construir comunidades asistidas y desarticular los esfuerzos de la emergencia de los proyectos de restablecimiento social (Defensoría, 2004:127).

El enfoque de derechos se pone en juego desde el momento de la asistencia humanitaria, pues desde este es posible acompañar las acciones públicas de herramientas que permitan en efecto, a la población, hincar el proceso de reconstrucción de sus vidas.

El restablecimiento

La Ley 387 señala aspectos relativos al componente de restablecimiento. Por ejemplo, establece el alcance de las condiciones de sostenibilidad económica y social, tendientes al retorno o al reasentamiento en otras zonas del país, bien sean rurales o urbanas. Para hacer efectiva la consolidación, el gobierno nacional posibilitaría a los desplazados el acceso directo a la oferta social, que se concretaría en programas relacionados con proyectos productivos, acceso a la tierra rural y a créditos agrarios, fomento de la microempresa, capacitación y organización social, atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural y planes de empleo urbano y rural. El resultado del proceso de consolidación y estabilización socio-económica en su lugar de origen o en el sitio donde se haya producido su reasentamiento da lugar a la cesación de la condición de desplazado forzado por la violencia.

En desarrollo de esta ley, y en el marco del Sistema Nacional y el Plan Integral de Aten-

ción, la Red de Solidaridad Social, organismo encargado de la coordinación de la Política, precisa el contenido de ese componente: más que la última fase de atención, el restablecimiento habla de un proceso:

Se entiende por restablecimiento el proceso que se inicia con la atención humanitaria a las familias desplazadas y culmina cuando se han generado condiciones que les permiten contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva, aprovechando sus propios recursos y potenciales y la oferta institucional disponible (Red de Solidaridad Social, 2001).

Es en función de esto que se plantea una política de restablecimiento cuyo objetivo es ofrecer a la población desplazada oportunidades y alternativas de reubicación en una nueva localidad o el retorno al lugar de donde se vio forzada a salir; de reconstrucción de sus sistemas sociales y económicos para integrarse a la comunidad receptora; y facilitar el acceso a oportunidades de bienestar, superiores a las que tenía cuando ocurrió el desplazamiento, en los casos en los que sea posible.

No existe una ruta como tal a programas de restablecimiento. Lo que existen son procedimientos específicos para el acceso a educación, salud, vivienda e ingresos o empleo que, supuestamente, garantizarían el restablecimiento. Veamos, en términos generales, cuáles son las rutas de acceso.

Educación. Con la expedición de la Ley 387, se determina que las diferentes entidades del SNAIPD deben trazar las directrices necesarias para prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, entre otros, en el servicio de educación. La normatividad que desarrolla esta orientación señala que, para acceder a la educación, las secretarías de educación deben ofrecer el

servicio a los niños desplazados en sus instituciones educativas en cualquier momento del año, en los grados correspondientes a su nivel académico y edad; matricularlos sin exigir presentación de los documentos que se requieren para realizar este proceso cuando ellos no pudieran aportarlos; expedir las certificaciones académicas sobre grados cursados previamente a los niños desplazados que no pudieran presentarlos, con base en resultados de pruebas académicas que se aplicarían a los estudiantes de acuerdo con los procedimientos establecidos; eximirlos del pago de los costos educativos; ubicar al aspirante en la institución donde hubiera cupos disponibles y preferiblemente en la institución más cercana al lugar de residencia del aspirante, entre otras. Igualmente señala como requisito y condición para que los menores puedan acceder a la educación, el estar incluidos en el Registro Único de Población Desplazada (Decreto 2562 de 2001).

Salud. En la Ley 387 se establece que “El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación”. Posteriormente, el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada señala las obligaciones de proveer atención integral en salud, como componente de la estrategia de atención humanitaria a la población incluida en el Registro Único de Población Desplazada, según su situación de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (subsidiado, contributivo o regímenes de excepción), conforme a las reglas, coberturas y procedimientos establecidos para cada régimen. Las personas cuya declaración se encuentra en proceso de valoración para su inclusión o no en el Registro Único de Población Desplazada tienen derecho a la atención inicial de urgencias de manera gratuita.

Vivienda. La Ley 387 señala en el componente de consolidación y estabilización socio-económica (Artículo 17) que el Gobierno Nacional deberá promover acciones para generar condiciones de sostenibilidad económica y social para el retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, y dentro de dichas acciones debe permitir el acceso de la población desplazada a la oferta social en el programa de vivienda urbana y rural. La reglamentación sobre el acceso a este derecho (Decreto 951 de 2005) establece el subsidio de vivienda, como recurso fundamental para materializar el acceso a ella: “El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991”. Al igual que en los demás derechos, son beneficiarios potenciales del subsidio, de manera individual o colectiva, los hogares que están integrados por personas que sean desplazadas y estén registradas en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada. El tema de los subsidios como requisito para el acceso a vivienda es un asunto crítico en las políticas públicas. Como lo han documentado otras investigaciones (Ibáñez y Moya, 2006), los requisitos para acceder a ellos, especialmente el referido al ahorro programado, dadas la precariedad e inestabilidad socio-económica de esta población, significan obstáculos casi infranqueables para su realización.

Empleo y generación de ingresos. El acceso al empleo y a la posibilidad de generar sus propios ingresos por parte de las personas que sufren el desplazamiento forzado por la violencia ha sido una preocupación que quedó plasmada en la Ley 387, que establece las acciones y medidas que debe promover el Estado para generar condiciones de sostenibilidad

económica y social para la población desplazada durante la etapa del retorno voluntario o el reasentamiento, señalando específicamente que debe adoptar “planes de empleo urbano y rural”. En el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada se contemplan dos tipos de acciones para apalancar el empleo y la generación de ingresos: la capacitación y recalcificación para la producción, y la implementación de procesos de promoción de programas de generación de ingresos rural y urbano.

Como veremos en el aparte referido a las políticas públicas vistas desde la experiencia de la población desplazada, los obstáculos para el acceso a los diversos programas de restablecimiento son muchos, pero entre ellos sobresalen los relacionados con el tema de empleo y generación de ingresos. A pesar de que se han ampliado las ofertas de capacitación en oficios, estas no conllevan a la inserción laboral y las iniciativas de proyectos productivos generalmente fracasan. Es por esto que, desde diferentes balances y evaluaciones, este, que es un aspecto nodal del restablecimiento, es considerado como uno de los puntos más frágiles de las políticas públicas (Acnur, 2004, Conferencia Episcopal y Codhes, 2006, Ibáñez y Moya, 2006).

Para la Defensoría del Pueblo, los obstáculos en este campo tienen que ver con un enfoque de restablecimiento que se restringe a la asistencia material y no a un proceso sociocultural que lleve a que las personas desplazadas sean reconocidas y autorreconocidas como ciudadanos:

El proceso de restablecimiento significa atravesar por una secuencia de transformación social y cultural, en la cual el impacto significa lograr que los desplazados transiten desde una condición de víctimas de la violencia hacia ser trabajadores o productores eficientes, labriegos ligados a la explotación agropecuaria o sujetos de cré-

dito y, en cualquier caso, hacia ser ciudadanos que exigen sus derechos y cumplen sus deberes, especialmente en lo que tiene que ver con derechos fundamentales... Esto debe traducirse en un modelo social que incluya efectivamente a la población desplazada en los procesos locales y regionales de desarrollo (Defensoría del Pueblo y OIM, 2004:165).

El desplazamiento forzado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

En la defensa de los derechos de la población en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional, mediante la revisión de la sentencia de Tutela, ha ejercido cabalmente su misión de guardiana de la Constitución y ha realizado una labor fundamental profiriendo una jurisprudencia garantista de los derechos fundamentales de los desplazados, revelando las falencias que presenta en la atención a la población desplazada no sólo en la parte operativa o práctica, también en el diseño de las normas y en general en la política pública de atención a la población desplazada.

Si bien la Corte Constitucional ha proferido múltiples fallos de tutela sobre el asunto del desplazamiento forzado por la violencia, en este apartado se retomarán aquellos que se consideran hitos dentro de la jurisprudencia constitucional nacional e internacional por haber abordado el estudio de temas trascendentales para la defensa de los derechos fundamentales de los desplazados y porque en torno a ellos se anudan interpretaciones y reacciones que, como se verá en la segunda parte de este capítulo, tienen un efecto práctico en la implementación de las políticas públicas.

Sentencia T-227 de 1997: Sobre el estatus de desplazado. La Corte señaló que “El estatus de desplazado no se adquiere en ra-

zón de una definición normativa”, sino por el cumplimiento de dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación; los desplazados por la violencia, reconoció la Corte Constitucional, “tienen derecho a reclamar la protección del Estado”. La situación de los desplazados es un problema de humanidad y por tanto debe ser enfrentado solidariamente por todos los ciudadanos, reclamándose especialmente esa conducta en los funcionarios públicos.

Sentencia SU-1150 de 2000: Sobre la responsabilidad del Estado. La Corte Constitucional demuestra que el desplazamiento forzado constituye una tragedia humanitaria, que conlleva una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas sometidas a esa situación. Si la persona, a la luz de la Constitución, es el centro de la actividad del Estado, existe entonces la ineludible obligación del Estado de proteger a los ciudadanos de situaciones de desplazamiento. No obstante, “si el Estado no cumplió con el deber de protección para evitar que se presentaran las situaciones que dan lugar al desplazamiento, debe ahora crear condiciones para retornar o iniciar una vida en un nuevo lugar”. Un elemento central de la argumentación de la Corte es que lo que está en juego con el tipo de respuesta que el Estado brinde es la legitimidad del Estado que se ha definido constitucionalmente como un Estado Social de Derecho.

Sentencia T-327 de 2001: Sobre el registro y la declaración. El desplazamiento como situación de hecho. La Corte hace precisiones de especial importancia sobre algunos temas, a saber: *La primera tiene que ver con la consideración del desplazamiento como una situación de hecho*, por tanto, “no necesita como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse”.

Para la Corte es central la idea de que, ante un drama humanitario de la magnitud del desplazamiento forzado, “no se puede configurar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades”²⁴. *El segundo aspecto a resaltar está referido al derecho que tienen las personas desplazadas a la verdad, la justicia y la reparación.* Señala la Corte Constitucional que los desplazados tienen derecho, en tanto sujetos pasivos del delito de desplazamiento forzado a la verdad, en términos de obtener dentro del proceso penal el esclarecimiento de los hechos, los causantes —tanto autores materiales como intelectuales— y los móviles para cometer tales delitos; a la justicia, es decir, debe garantizarse a la víctima el derecho de acceso a ella, haciendo que la autoridad competente investigue, juzgue, condene y haga efectiva la pena; finalmente, en cuanto al derecho a la reparación, la Corte se circunscribe a lo establecido en los Principios Rectores, señalando que las víctimas tienen el derecho a la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento o a una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o se les prestará asistencia para que la obtengan.

Sentencia T-602 2003: Sobre el restablecimiento y la acción positiva. Dice la Corte que una de las consecuencias del desplazamiento forzado es el reasentamiento involuntario al que se ve sometida la población. Para ella, el concepto de vulnerabilidad —con lo que se quiere significar el dramático proceso de empobrecimiento, pérdida de libertades, lesión de derechos sociales y carencia de participación política— es lo que define las

24. Se hace referencia, de manera explícita, al Decreto 2569 que reglamenta el procedimiento según el cual a las personas desplazadas se les permite acceder a los programas de gobierno sólo si han sido incluidas en el Sistema Único de Registro, Sur, lo cual pasa por la valoración que el funcionario haga sobre la veracidad o la coherencia o no de su declaración.

características de estos reasentamientos involuntarios. Asunto que se agrava cuando no se cuenta con asistencia estatal o cuando esta es ineficaz. En razón de esta situación, la Corte considera que si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial, pues esta sería lo que le permitiría enfrentar su situación de vulnerabilidad extrema. “Para contrarrestar los efectos nocivos del reasentamiento involuntario producto del desplazamiento, y siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas²⁵ que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados (...)”. Para la Corte, en suma, el sentido de la acción positiva es el de brindar protección especial a las personas, de tal modo que esto permita superar las condiciones que producen este grado de vulnerabilidad.

Sentencia T-268 de 2003: Sobre el desplazamiento intraurbano. En cuanto a la noción de desplazado, según la Corte, dos son los elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso del desplazamiento intraurbano, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados. Para la Corte, entonces, el carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: “el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no pre-

viamente deseada en otro sitio. Todo esto debido a la coacción injusta de grupos armados”.

Sentencia T-025 de 2004: Sobre el desplazamiento como un estado de cosas inconstitucional. Ante la repetida y constante violación de los derechos fundamentales de la población desplazada —y cuya garantía no depende de una sola entidad, sino de múltiples entidades del Estado que conforman Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada— la Corte declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales a fin de superar los problemas estructurales que se presentan en la atención de los desplazados y así lograr que se adopten las medidas que cobijen a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos y también a otras personas que se encuentran en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela.

Las causas identificadas por la Corte para tomar esa decisión fueron, entre otras:

- La vulneración masiva y generalizada de los derechos constitucionales de un número significativo de personas.

25. Las acciones afirmativas son acciones positivas del Estado de tipo normativo, cuyo propósito es el de promover a grupos específicos a fin de que logren la igualdad material real. La acción positiva y la discriminación inversa se diferencian en que la primera es el género, mientras que la segunda es una variante de las acciones positivas. Las discriminaciones inversas son actuaciones normativas temporales o transitorias a favor de grupos tradicionalmente discriminados y, por tanto, destinadas a remover los obstáculos que impiden la presencia y la participación de dichos grupos en distintos ámbitos sociales o en la obtención de beneficios materiales dispuestos en principio para todos. La importancia de las acciones afirmativas en favor de los desplazados fue resaltada en el manual “Derechos económicos, sociales y culturales de la población en situación de desplazamiento. Conceptos, criterios e indicadores básicos de la realización de los derechos a la educación, salud vivienda y tierras”, Bogotá, Defensoría del Pueblo / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) / Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), agosto del 2002. Por su parte, esta Corte destacó en la Sentencia SU-1150/00 la existencia de un derecho de los desplazados a un trato especial denominado “derecho al urgente trato preferente” en la Sentencia T-098/02 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades y que requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

A fin de superar el Estado de Cosas Inconstitucionales, la Corte profirió órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales ordenó a entidades que tienen la responsabilidad de atender la población desplazada asumir los correctivos necesarios para superar la falta de capacidad institucional en la ejecución de la política pública estatal de atención a la población desplazada y tomar las medidas necesarias para lograr superar la deficiencia de recursos, con miras a garantizar los derechos de toda la población desplazada, independientemente de que hayan o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Posterior a la expedición de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte constitucional ha mantenido la competencia para establecer el cumplimiento del fallo de tutela y determinar la continuación o no de la declaración del estado de cosas inconstitucionales. En los últimos dos años, la Corte Constitucional ha expedido una serie de Autos²⁶ encaminados a dar cumplimiento a los mandatos de la Sentencia T025, lo que constituye un asunto sin precedentes en la jurisprudencia colombiana

y la presión más significativa por el cumplimiento y la realización de los derechos de las personas desplazadas²⁷.

En síntesis, si bien la Corte Constitucional no es una entidad que pueda ordenar o diseñar la política pública de atención a la población desplazada, ella ha tenido, especialmente a partir de la Sentencia T-025 de 2004, una incidencia decisiva en la formulación y coherencia de dicha política, pues ha desnudado las falencias normativas, sistémicas y estructurales que tiene la política pública y ha obligado al gobierno nacional a articularla y corregirla de acuerdo con las necesidades del problema.

Como se puede observar, y a modo de conclusión de este aparte, es largo el camino recorrido en Colombia para construir, desde las leyes y la jurisprudencia, una política pública que responda a un fenómeno de tal magnitud, acorde con el sistema internacional de los derechos humanos y con la declaratoria de este como un Estado Social de Derecho. Si bien algunos desarrollos normativos tienden a restringir el acceso a los derechos orientados por las leyes y sobre todo van en contravía de la interpretación ofrecida por la Corte Constitucional desde un enfoque de derechos, en conjunto puede corroborarse la existencia de un marco jurídico

26. En virtud del Artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 según el cual “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

27. La función de los Autos es hacer un seguimiento al cumplimiento de las órdenes emanadas de la sentencia T025. En términos generales, estos hacen referencia a asuntos relacionados con la definición de un presupuesto específico para la atención a la población desplazada (Auto 176); la definición de responsabilidades de organismos territoriales (Auto 176); la definición de metas e indicadores precisos, lo que implica un real conocimiento de las condiciones de la población (Auto 178); la participación de la población desplazada en la política pública (Auto 178). Los Autos 218 y 266 evalúan el cumplimiento de los anteriores Autos. Los Autos A333, A334, A335 y A336 del 2006 evalúan a su vez el cumplimiento de estos Autos y ordenan a un juez estudiar la posibilidad de estudiar orden de desacato para los funcionarios responsables de llevar a cabo las acciones definidas.

que favorecería los procesos de restablecimiento y realización de derechos de la población desplazada. Esto ha sido reconocido por diversos organismos nacionales e internacionales.

Además, es claro que en los últimos años el Estado colombiano, en efecto, ha asumido la obligación de atender a las personas desplazadas; ha generado modificaciones institucionales importantes, entre las que se incluye la asignación de programas, metas, responsables y un presupuesto con el que se espera implementar las políticas públicas. En este resultado ha sido fundamental la presión que han ejercido organismos como la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo desde un enfoque claro de derechos consecuente con el respeto a la constitución colombiana que define este como un Estado Social de Derecho y adopta explícitamente las orientaciones de la declaración de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario.

No obstante, el desarrollo de todo este andamiaje normativo dista muchísimo de lograr con sus objetivos, esto es, impedir que el desplazamiento forzado se siga produciendo y lograr el restablecimiento integral de las personas desplazadas. Al respecto, Acnur, en un balance reciente sobre la política pública en el período 2004-2006, señala la persistencia de problemas objetivos, como que el desplazamiento forzado se sigue produciendo y problemas de la *gestión de* la política pública asociados a: el enfoque de la política pública, la ausencia de integralidad en la misma y la articulación de las acciones; y las dificultades en ejecución de los presupuestos asignados (Acnur, 2007:10). Según este organismo, la superación de estos obstáculos está en la aplicación obligada de un enfoque de derechos a partir del cual se entienda la política pública como *instrumento* para su realización. Lo que intentamos a continuación es explorar algu-

nos de los elementos de este *enfoque* a partir de los discursos y la práctica de uno de los actores centrales en su implementación: los servidores públicos.

REPRESENTACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA MIRADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las políticas públicas, como lo señalan varios autores, son una construcción, un proceso que pasa por el reconocimiento que se hace de la problemática, por la definición de los objetivos, las estrategias y los recursos necesarios, por su implementación y evaluación (Mármora, 2002; Muller, 1998; Varela, 2001, Roth, 2003). En este sentido, es necesario leerlas más allá de su textualidad, en su relación con los procesos y contextos que han dado lugar a su construcción, con los enfoques implícitos o explícitos en su formulación, con las formas como son interpretadas y practicadas por diferentes agentes sociales.

Intentando comprender el sentido de estas relaciones entre el hecho social, su enunciación y su práctica nos hemos aproximado al tema de las representaciones sociales. Como se sabe, se trata de un vastísimo campo teórico en el que se reconocen autores clásicos de la sociología y la psicología colectiva (Moscovici, Durkheim, Jodelet, Ibáñez, entre otros). Un par de definiciones nos ayudan a delimitar el lugar desde el que este concepto nos es útil a propósito de nuestra reflexión: en primer lugar, como lo plantea Jodelet (1989), las representaciones sociales son una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido que posee un alcance práctico y concurre a la construcción de una realidad común; Abric (s.f.:11) coincide en este enfoque al definir las representaciones como “un *sistema de inter-*

pretación de la realidad que *rige las relaciones* de los individuos a su entorno físico y social y que *determina sus comportamientos* o sus prácticas”. De aquí nos interesa resaltar brevemente, y en función de la reflexión que nos ocupa, por lo menos tres elementos que delimitan y dan forma a este concepto (Álvaro, 2002):

- *Un componente cognitivo*: las representaciones sociales, al ser una interpretación de la realidad, están produciendo un conocimiento que recrea la realidad, por el contrario es recreación de ella; se trata de construcciones que simplifican y naturalizan la realidad, otorgándole ciertos sesgos.
- *Un componente relacional y social*: una representación es de alguien sobre algo, sea este un objeto, una institución o un grupo social; en ese sentido se trata de conocimientos contruidos y moldeados en la interacción de los sujetos; y son sociales: se construyen a partir de experiencias propias y de las informaciones y modelos que se reciben y circulan socialmente.
- *Un componente práctico*: las representaciones sociales son modalidades de pensamiento práctico; guían y moldean las acciones, incluyendo en ellas las relaciones sociales, “la representación es una guía para la acción, orienta las acciones y las relaciones sociales”.

Lo que pretendemos con este ejercicio investigativo es indagar por las representaciones sociales que se construyen desde la institucionalidad pública sobre la población desplazada

entretejidas por las interpretaciones, las relaciones y las prácticas que ejercitan los funcionarios que tienen que ver con las políticas de atención a la población desplazada. La pregunta que nos hacemos entonces es ¿Cuál es el conjunto de proposiciones y explicaciones que los servidores públicos que implementan la política pública manejan en sus interacciones con las personas desplazadas y desde las cuales fijan posiciones con respecto al tema del desplazamiento, la naturaleza del restablecimiento, la reparación y los derechos de los desplazados? La hipótesis que planteamos es que gran parte de los obstáculos que a diario enfrenta la población desplazada para acceder a procesos de restablecimiento formalmente definidos en las políticas públicas tiene que ver con estas construcciones.

Para esta exploración hemos implementado una metodología de talleres y entrevistas a profundidad en las que indagamos por la interpretación que los funcionarios públicos tienen desde su experiencia. Estos talleres fueron realizados en el 2006 en las ciudades de Medellín, Apartadó y Rionegro, que son las tres regiones donde realizamos la investigación y en ellos participaron 104 personas que hacen parte de: la Unidad de Atención y Orientación (UAO) a la población desplazada (Medellín)²⁸; un programa de atención psicosocial implementado por la Secretaría de Salud del Departamento de Antioquia y en Comité Departamental de Atención a la Población desplazada de Antioquia²⁹; del Comité local de Medellín³⁰, del Comité Local de

28. Este taller se realizó el 16 de marzo (primera parte) y el 25 de marzo (segunda parte). Aunque de un taller a otro hubo una pequeña variación en la participación, estuvieron alrededor de 20 personas que hacen parte de este programa y desempeñan diferentes funciones: la atención a las personas desplazadas en la portería, el acompañamiento a diversos programas de atención psicosocial, iniciativas productivas y albergues de alojamiento temporal; y las personas que hacen parte de la sección administrativa de esta unidad.

29. Realizado en Medellín el 17 de agosto de 2006. Participaron 29 profesionales, la mayoría de ellos profesionales del área de psicología y de trabajo social que implementan diversos

programas de salud mental con población desplazada en varios municipios de Antioquia: Cocorná, Granada, Frontino, Urrao, San Luis, Anorí, Tarazá, Turbo, Argelia, San Francisco, Carepa, Vigía del Fuerte, Yondó, Peñol y Rionegro

30. Realizado el 12 de mayo en Medellín. Participaron 12 personas que hacen parte de instituciones públicas (Secretaría de Educación Municipal, Personería Municipal, Unidad de Atención y Orientación de Población desplazada -UAO- de Bello, Dapard, Incoder, Acción Social), Organismos Internacionales (Cruz Roja Internacional, Cisp) Organizaciones No Gubernamentales (Ayuda Humanitaria, ACA, IPC, Sumapaz)

Apartadó³¹, del Comité Local de Rionegro³². En ellos han participado personas que tienen diverso tipo de relaciones con las personas desplazadas, desde recepcionistas y porteros que atienden por primera vez a las personas cuando acuden a estas instituciones, pasando por quienes reciben la declaración, la evalúan para su ingreso al Sistema Único de Registro, entregan los paquetes de ayuda humanitaria, prestan apoyo psicológico, realizan capacitaciones sobre diversos temas (iniciativas económicas, derechos humanos, crecimiento personal, entre otros) o los que no tienen una relación directa, pero cumplen labores administrativas relacionadas con los programas dirigidos hacia esta población. Esta metodología nos ha permitido un acercamiento desde el que es posible captar la forma en que circulan y se negocian, en el contacto con otros, determinadas percepciones e interpretaciones.

El lugar del sujeto: la interpretación de “alguien”

Un asunto central de esta propuesta es la posibilidad de identificar las características de los sujetos y las subjetividades que, desde estos lugares institucionales, están presentes en la implementación de las políticas públicas. Dado que se trata de construcciones situadas, nos interesa dar cuenta de algunos de los rasgos de ese “alguien” que construye y reconstruye representaciones sociales sobre la

población desplazada desde su rol como servidor público.

La mayoría de las personas que participaron de los talleres o fueron entrevistadas afirman haber llegado al campo del desplazamiento forzado sin ningún tipo de preparación previa; por lo tanto, les ha tocado enfrentarlo, con toda la complejidad que implica, desde las herramientas profesionales con que se cuenta y, sobre todo, echando mano de su sentido común. En el caso de funcionarios que llevan una larga trayectoria en la administración pública, aunque tener un conocimiento previo de la institucionalidad pública favorece la comprensión de ciertos procedimientos y mandatos, desde otros puntos de vista esto mismo actúa como obstáculo pues se tiende a responder en el campo del desplazamiento forzado de la forma aprendida en otros campos y temáticas, y se reconocen limitaciones para producir cambios en esas “maneras de hacer”. En el caso de profesionales jóvenes³³ la situación es aún más compleja, pues además de que no se conoce la institucionalidad de la que participan, los conocimientos adquiridos en la universidad poco les sirven para hacer lo que les toca en el campo del desplazamiento forzado; muchos de ellos narran el impacto que ha tenido en sus vidas el haber pasado de un “ver” en los semáforos o en la televisión a las personas que se han tipificado como desplazadas a “ver” cara a cara unos rostros y unos cuerpos marcados, en la mayoría de los casos, por el sufrimiento, la pérdida y la desesperanza.

31. Realizado el 26 de abril en Apartadó. Participaron 6 personas: 1 representante de organizaciones de población desplazada de Apartadó; 1 de Organismo Internacional (Cruz Roja Internacional), 3 de organismos de control (Defensoría del Pueblo, Personería Municipal), 2 de entidades centralizadas (Acción Social, Policía Nacional) y 9 de entidades de la administración local, representantes de diferentes instituciones que tienen asiento en el Comité Local; Organismos estatales; Defensoría del Pueblo, Personería Municipal, Policía Municipal, Secretarías de Agricultura, Educación, Planeación y Salud; Acción Social. De organismos internacionales: Cruz Roja Internacional. También participó un representante de las organizaciones de población desplazada de Apartadó.

32. Taller realizado el 27 de noviembre en Rionegro. Participaron 17 personas de las siguientes instituciones y organizaciones: representantes de población desplazada (Asoder), Policía Nacional, Organismo Internacional (Handicap Internacional), Acción Social, Administración Municipal (Participación y Convivencia, Secretaría de Gestión Social y Desarrollo Económico, Vivienda, Secretaría de Agricultura, Aguas de Rionegro, Secretaría de Salud) Hospital San Juan de Dios.

33. Según lo que observamos en los talleres y en el trabajo de campo realizados muchos de los programas de atención a la población desplazada, a través de proyectos temporales, están siendo ejecutados por profesionales muy jóvenes y no hay ningún tipo de preparación o entrega de experiencias previas en este campo.

Tristeza, dolor, impotencia, son algunos de los sentimientos que marcan la memoria de las vivencias de esos primeros encuentros. Algunos de estos se quedan por largo tiempo, otros se transforman o desaparecen. De todos ellos, el sentimiento de impotencia es en el que hay mayor coincidencia, esto es, la falta de poder, la imposibilidad de transformar, la incredulidad sobre el sentido de su hacer. Las explicaciones del origen de este sentimiento de impotencia, que para muchos resulta realmente avasallador, no sólo se sitúan en lo que pudiéramos denominar esas fallas estructurales del Estado. También están en la cotidianidad de la burocracia, en la ineficacia administrativa de las instituciones, en la desidia de empleados específicos. En fin, en pequeñas trabas que según algunos son las que impiden que los recursos lleguen a quienes los necesitan y lo que hace que ellos sientan que es imposible hacer algo efectivo contra esa multitud de pequeñas trabas:

Digamos que la disposición está, los recursos están, pero uno ve que son esas pequeñas trabas las que no permiten que, por ejemplo, los recursos que tenemos en salud los podamos invertir adecuadamente, mientras la gente se está muriendo porque no hay cómo hacer una pensión... Entonces eso a uno lo va saturando mucho porque es esa impotencia de ellos y la impotencia de uno... lo que esto se va convirtiendo es en una impotencia de todas esas trabas y esas barreras para el acceso que finalmente no permitan, digamos, como que podamos ver la luz del sol y que se puedan, pues, buscar como unas salidas duraderas a la gente (Mujer profesional área de la salud. Agosto del 2006).

Este sentimiento se acentúa dadas las ambigüedades y el peso que para muchos significa saberse y reconocerse como representantes de un Estado que se juzga en muchas ocasiones como incoherente, irresponsable o injusto. Para algunos, sin embargo, a pesar de

esto, siempre hay un margen de maniobra y lo más importante es su compromiso personal y humano con las personas desplazadas. Así, si bien es cierto que nos hemos encontrado con funcionarios para quienes el tema del desplazamiento ha significado una carga más, también están aquellas personas comprometidas profesional, humana e institucionalmente con el tema y con las personas, y sin cuya participación sería imposible entender procesos muy específicos de desarrollos de la política pública.

Otro ejemplo de la coexistencia de estos sentimientos y posturas diferentes lo encontramos a propósito de lo que representan los fallos de la Corte Constitucional o instrumentos específicos como la acción de tutela. Aunque para un sector amplio de servidores públicos las sentencias proferidas por la Corte Constitucional son el avance más claro en cuanto a la posibilidad de la población desplazada de acceder a sus derechos, otros perciben a la Corte Constitucional y las tutelas como una amenaza y lo que resaltan es cómo estas terminan ejerciendo una presión considerada por ellos injusta sobre dependencias específicas y cargos particulares pues no está en sus manos responder por falencias estructurales del Estado.

Se resalta, además, que cuentan con límites presupuestales concretos que los lleva necesariamente a priorizar y dejar a un sector de la población por fuera, así la Corte diga lo contrario. Por ejemplo, un alto funcionario de Acción Social, a pesar de que rescata la labor de la Corte por cuanto en sus últimos pronunciamientos ha definido las responsabilidades estatales frente a la implementación de la política³⁴, también fue bastante explícito

34. Hace referencia a los Autos de Cumplimiento 176, 177 y 178 que produce la Corte Constitucional en seguimiento a la Sentencia T025 y en los que ordena a diferentes dependencias estatales y a los entes territoriales definir planes, responsabilidades y recursos para la atención a la población desplazada (ver el punto 2 de este informe referido al papel de la Corte Constitucional).

en compartir su sentimiento de agotamiento frente a las críticas realizadas tanto por la Corte como por varias ONG y organismos internacionales a esta institución: “Ya estamos cansados... o sea, que nos den madera, ya estamos aporriados por todo lado”. Desde una posición de menos poder, una joven encargada del manejo de los albergues temporales coincide con este sentimiento a partir de la presión que ejercen, siguiendo las orientaciones de la ley, los organismos de control:

Eso es con lo que peleamos todos los días, yo directamente que soy el enlace entre el albergue y la UAO, ese problema lo vemos a diario: Derechos Humanos o el Ministerio Público presionan permanentemente. Eso, para que usted vaya sabiendo cuál es el problema aquí. O sea, hay gente que no cumple definitivamente con los criterios para estar en el albergue, no los cumple porque no están recién llegados, porque no están registrados, por cualquier razón no están dentro de los criterios. Pero ellos pasan por encima de los criterios y nos obligan a recibir a algunas personas porque a ellos les parece que les estamos lesionando los derechos, y no es así. Es que hay tantas personas que necesitan el albergue y nosotros tenemos que priorizar, tenemos que mirar que realmente cumplan los criterios y muchas veces el Ministerio Público no lo entiende o si lo entiende se hacen los bobos porque pasan por encima de nuestros criterios profesionales, de nuestros criterios de protocolo para que recibamos gente; no es que no lo necesiten, sino que no cumplen con lo que debe estar ahí para recibir ciertos beneficios. Entonces para uno es esa misma sensación, es una sensación de estar maniatados, de estar como (...) Sabemos que no se puede, pero nos tocó porque nos obligaron, es muy difícil (Mujer programa de atención y orientación a población desplazada).

Esto da lugar a una postura que mira la ley como un límite y no como una oportunidad (Celis, 2005), y en ello encontramos bastantes coincidencias entre testimonios de funcionarios de alto nivel con otros funcionarios que operan programas de atención, pero con muy poco margen de decisión.

Entre los servidores públicos el mismo sentimiento, la impotencia, proviene entonces de situaciones diferenciadas y de interpretaciones también distintas sobre la problemática y sobre el papel que deben jugar: porque con lo que hacen no logran modificar realmente la dramática situación de las personas; porque no son capaces de remover los obstáculos institucionales y estructurales que impiden la aplicación de las políticas; por las presiones que ejercen sobre algunos de ellos los mandatos constitucionales o la acción que ejercen los organismos de control. En todo caso sobresale la incredulidad y la insatisfacción con lo que se hace.

Aunque hay otros elementos y situaciones que nos permiten delinear lo que podríamos denominar como este “lugar de enunciación”, lo expuesto hasta aquí logra explicar en alguna medida el tipo de representaciones que allí se construyen. En síntesis: la relación con las personas desplazadas marca y deja profundas huellas emocionales en los funcionarios; la mayoría cuentan con pocos niveles de información y formación específica en esta problemática, por lo que la información obtenida a través de los medios y el sentido común del que participan juegan un papel relevante en las imágenes e interpretaciones que construyen; predomina un sentimiento de impotencia frente a lo que hacen y a lo que es posible lograr institucionalmente, pero aún así algunos reconocen que existen márgenes de maniobra que permiten actuar desde un campo ético; hay una tendencia implícita a mirar el marco legislativo y normativo y especialmente instrumentos como la tutela o las órdenes

producidas por la Corte Constitucional como una amenaza y no como una posibilidad.

El problema: ¿el desplazamiento o los desplazados?

Un componente central de las políticas públicas es la manera como se interpreta el problema que se quiere enfrentar, cómo se ha convertido en objeto de las políticas y qué se necesita hacer para resolverlo. De esto depende el tipo de estrategias y acciones emprendidas para solucionarlo.

Pues bien, también los funcionarios, informados o no sobre el contenido de las políticas actualmente existentes en el país, son portadores de maneras específicas de entender el fenómeno del desplazamiento forzado. Estas interpretaciones, más allá de simples opiniones, explican en buena medida tanto la valoración que se hace de las orientaciones normativas o programáticas que hacen parte de las políticas públicas, especialmente en el tema de la prevención, como del papel específico que cumplen o debieran cumplir las localidades y las instituciones que representan.

El tema del conflicto armado resulta el elemento explicativo más preponderante. Casi todos reconocen que las personas han tenido que desplazarse porque sus vidas han sido amenazadas por uno u otro actor armado; las personas no deciden libremente, “les toca” ante el poder de los armados. El reconocimiento del conflicto armado como el principal generador del desplazamiento forzado supone para algunos que es el Gobierno Nacional, y no los gobiernos locales, el que tiene la potestad de intervenir en este ámbito de la prevención. Es por eso que las localidades se ven abocadas a dirigir su accionar a las personas desplazadas y no al desplazamiento forzado. Un funcionario representante del Ministerio Público argumentaba así esta postura en uno de los talleres:

Encontramos que el problema sustancial del desplazamiento es el conflicto armado. Esto es lo que se conoce en políticas públicas como “una causa estructural”, es decir, no depende del alcalde de Apartadó. Entonces, ¿cómo construimos nosotros política pública cuando la causa esencial de ese problema del desplazamiento, la posibilidad de intervención nuestra no es efectiva? Entonces, nuestra política tiene que ir más a la forma de intervención frente a la población desplazada que al fenómeno tal del desplazamiento. Eso implica que tendríamos que definir el problema de acuerdo con las posibilidades reales de intervención que tenga el Comité local de atención integral a la población desplazada (Hombre director organismo de control público).

Desde este argumento se explica el escepticismo que esgrimen frente a las políticas encaminadas a la prevención del fenómeno del desplazamiento forzado y especialmente frente al papel efectivo que los alcaldes y las administraciones locales puedan jugar en este campo. Además evidencia las resistencias de algunos gobernantes para reconocer la existencia del conflicto armado en su localidad o región en cuanto ello podría cuestionar los impactos que se supone han tenido las políticas de seguridad democrática y proyectar una imagen negativa de las regiones y las localidades.

Para otro grupo de participantes, más que el conflicto, lo que está en el trasfondo del problema es la inequidad como factor detonante justamente de la conflictividad armada. En esta interpretación coinciden empleados estatales y miembros de organizaciones no gubernamentales; para unos y otros el origen del desplazamiento forzado es el modelo de desarrollo imperante en Colombia en el que persiste la pobreza, la concentración de riqueza, de formas de productividad basadas en la explotación y de relaciones sociales desigua-

les. Se trata, igualmente, de un problema de orden estructural, difícilmente modificable.

Dos asuntos llaman la atención en este punto: el primero de ellos es que, ciertamente, para algunos se ha complejizado la comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado. El conflicto armado ya no aparece como único factor explicativo y su comprensión va más allá de una simple disputa entre guerrillas y paramilitares. Y esta comprensión no es exclusiva, como podría pensarse, de sectores académicos o de organizaciones internacionales. Como vemos, es un discurso que circula por diversas esferas estatales y no estatales. El segundo asunto es que estas interpretaciones fueron expresadas y discutidas generalmente entre personas con una cierta trayectoria profesional y política; es notoria la ausencia de reflexiones de este tipo entre los profesionales más jóvenes, entre quienes predomina una interpretación en cierto sentido “naturalista” que pone en el destino de los sujetos toda la explicación de lo que sucede y de lo que sigue hacia el futuro. Una joven profesional, psicóloga, reflexionaba así en el taller en el que participó:

Es como cuando la enfermedad llega. Cuando la enfermedad llega uno tiene que volcar la mirada no hacia afuera, sino hacia adentro. Le tocó, ¿cierto?, igualmente la vida le tocó... a ellos les mandaron la tragedia y esa tragedia tiene una razón de ser, ¿cierto?, que es volcar la mirada hacia adentro. En un futuro, ¿qué puede pasar en el futuro?, el futuro depende de lo que en el hoy construimos, porque detrás de todo ese sentimiento y detrás de todo lo que pasó, ¿cierto?, sigue habiendo un destino, ¿qué va a pasar conmigo?, lo que yo quiera que pase. Entonces la salvación, la salvación de ese desplazado depende no de que vuelva a cultivar en la tierra, sino de su corazón, que

empiece a cultivarse por dentro, que pueda encontrar en su corazón como esa parte... ese equilibrio... Empiece a cultivarse por dentro, que pueda encontrar un equilibrio a nivel de emociones y pueda encontrarse valiosa (Mujer programa de atención psicosocial a población desplazada).

El desplazamiento es visto entonces como una tragedia, como una enfermedad que les tocó vivir a algunos. La responsabilidad del Estado y las explicaciones estructurales del fenómeno quedan de este modo desdibujadas, lo que también da cuenta de vacíos significativos en la comprensión de la problemática y, por tanto, en las consideraciones sobre las alternativas para enfrentarla. Como veremos más adelante, esta interpretación tiene cierta correspondencia con la mirada de la población desplazada, una mirada en la que el desplazamiento y su solución se ven como un asunto del destino y de la capacidad de respuesta individual que tengan las personas. Paradójicamente, bien por la vía de señalar asuntos de orden estructural o como causa del destino, el efecto en términos de la definición del problema central es el mismo: lo que se pone al centro son las personas desplazadas y no el desplazamiento que generó y sigue generando su situación.

Los “destinatarios” de su acción: Los desplazados

Quienes implementan las políticas públicas son un actor central en la construcción de representaciones sobre quiénes son los sujetos hacia los cuales van dirigidas las políticas y con quienes ellos se relacionan cotidianamente. A través de narraciones sobre lo que hacen, describen a las personas con las que se relacionan, explican su situación, las califican y plantean alternativas sobre lo que deberían

hacer para mejorar sus condiciones de vida y cesar su condición. Lo que intentamos en este aparte es dar cuenta de los principales ejes discursivos presentes en las representaciones que sobre la población desplazada se construyen en estos lugares institucionales y, en algunos casos, la manera como inciden en prácticas específicas.

En el marco de la investigación sobre miedo y desplazamiento (Jaramillo, Villa y Sánchez, 2004; Villa, 2004) se encontró que las representaciones predominantes sobre la población desplazada giraban en torno a los ejes: desplazado/guerrero, desplazado/problema, desplazado/víctima y desplazado/sujeto de derechos. Cuatro años después observamos que algunos de estos ejes explicativos se mantienen, otros pierden peso, otros adquieren nuevos sentidos y otros emergen, constituyendo, todos ellos, el universo desde el que se producen y legitiman ciertas prácticas y modos de implementar/interpretar las políticas públicas. A nuestro modo de ver, estas modificaciones tienen relación directa con el contexto y con las transformaciones que se han dado en las políticas públicas de desplazamiento forzado en los últimos años.

Los verdaderos y falsos desplazados

Desde diversos sujetos y lugares institucionales una preocupación central es la de discernir entre quiénes son los verdaderos y los falsos desplazados. Se anudan aquí varios argumentos. De un lado, la idea de que en el Sistema Único de Registro se encuentran usufructuando “los beneficios” que ofrece la ley personas que en realidad no han sufrido el desplazamiento con toda su rigurosidad, pero que, gracias a un aprendizaje de los parámetros de ingreso al sistema, han sido incluidas en este. Desde esta lectura, el contexto de extrema pobreza en el que vive una gran parte de la población colombiana ha llevado a que muchos vean en la certificación como desplazados una posibilidad de acceder a unos

recursos (“ayudas” y especialmente “subsídios”) a los que de otra forma no accederían; en contraste, muchas personas que vivieron el desplazamiento, que no cuentan con recursos para subsistir por sus propios medios, se encuentran por fuera del sistema pues nunca hicieron la declaración o fueron rechazadas. El énfasis de la preocupación se pone en quienes hacen parte del sistema sin ser “verdaderos desplazados”. La desconfianza y la sospecha sobre el relato que presentan las personas sobre su situación es quizás el efecto más latente y observable; veamos dos ejemplos al respecto.

El asunto de la evaluación de las declaraciones que presenta la población ante el Ministerio Público —como requisito para el acceso al Sistema Único de Registro (SUR) y por tanto a los programas gubernamentales de atención humanitaria y restablecimiento, que es un procedimiento a cargo de Acción Social — permite observar estos efectos. En las entrevistas y talleres que realizamos con personas que desempeñan esta función, ellas nos relataron el proceso y los criterios que entran en juego para aceptar o no esta declaración; en su valoración, es claro el papel central que ocupa el funcionario y su experiencia como parámetro para evaluar “la verdad o no de las declaraciones”. Un alto funcionario, participante por muchos años de los comités de profesionales que evalúan las declaraciones, nos contaba:

Nosotros cogemos esa declaración y hacemos la lectura, ¿cierto?, nos basamos en información secundaria. Esa es la información nuestra de todos los días, la que nosotros tenemos acá. Por la experiencia nuestra sabemos cómo se mueven los grupos al margen de la ley en el departamento de Antioquia, sabemos cómo se mueven los paramilitares, cómo se mueven las guerrillas y cómo se mueven los frentes y cómo es el movimiento del ejército (...) por lo general nosotros tenemos... los principios

que son el principio de la buena fe y el principio (...) el beneficio de la duda, ¿sí? esos favorecen directamente a la persona que toma la declaración. Cuando tenemos una duda bastante razonable hacemos unas solicitudes a los municipios para que nos cuenten realmente si sí es el fenómeno o no frente a esto.

A pesar de la declaración ética de la observancia rigurosa del Principio *de la buena fe* como criterio básico, es evidente el peso que tiene la versión del funcionario o las instituciones y no la propia versión de quien ha sido desplazado³⁵. El aumento de las declaraciones que son rechazadas por Acción Social es una consecuencia directa de este intento por separar de los beneficios de la ley a quienes se consideran “falsos” desplazados³⁶.

Otra implicación tiene que ver con la decisión de quienes, a pesar de estar incluidos en el registro, acceden o no a los programas gubernamentales. Es muy reiterativo el discurso de que “los falsos desplazados” se están aprovechando de los recursos gubernamentales y que, por tanto, hay que detectarlos para evitar esta situación; esto se relaciona con la declaración sobre lo que es ser un buen funcionario: “cuidar los escasos recursos con los que se cuenta”, “gastar lo poco que se tiene de manera eficiente y con el que más lo necesita”

y “saber a quién vamos a beneficiar”. El Director de una secretaría municipal con asiento en el Comité Local decía al respecto:

Todos tenemos que hacer un filtro y estar muy atentos porque es que el problema no es del desplazado, el desplazado está ejerciendo su derecho, es que él fue desplazado. El problema es del que viendo la condición del desplazado quiere mentir para adquirir unos derechos que no le pertenecen; entonces ahí es donde tenemos que ser muy juiciosos (...) hay que ser muy cautelosos porque es una obligación del Estado, son unos recursos que tienen limitaciones y que tenemos que buscar es que sean bien utilizados.

Este es un discurso mucho más presente en mandos medios y administrativos para quienes el principal obstáculo para la implementación de las políticas está en los escasos recursos con que cuentan las administraciones locales. En correspondencia, se plantean medidas que van desde la actitud vigilante de cada uno de los servidores públicos en su cotidianidad, hasta propiciar en las comunidades y en las propias organizaciones sociales actitudes ciudadanas de control y vigilancia sobre quienes se sospecha no son verdaderos desplazados. Lo que resulta paradójico es la manera como esta mirada hace

35. En relación con el tema de la declaración, dice la Corte en la Sentencia T327 de 2001 que es necesario considerar que “En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado”. Dado el complejo contexto en el que se produce el desplazamiento, es contrario a la eficacia “buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez... ya que al hacer esto se está buscando un objetivo en muchas ocasiones imposible”.

36. Según informe presentado a la Corte Constitucional por la Procuraduría General de la Nación en el Departamento de Antioquia, el rechazo es de 39% y en Medellín del 42%. Las razones que alude Acción Social para esto son, entre otras: si el desplazado declara luego de un año de ocurridos los

hechos (lo que contradice la normativa que ordena que en estos casos el desplazado pierde el derecho a la ayuda inmediata pero no a los proyectos de estabilización socio-económica, para lo cual necesitarían ser incluidos en el registro); si declaran ser desplazados por delincuencia común (a pesar de las evidencias de la relación entre estos grupos y grupos armados ilegales, especialmente de autodefensas); si declara haber sido desplazado por desmovilizados de los grupos paramilitares bajo el argumento de que ello ahora corresponde a la acción de la delincuencia común por causa de la desmovilización del grupo; porque en las declaraciones no se establecen circunstancias de tiempo, modo y lugar en relación con los actores armados que generaron el desplazamiento (lo que desconoce que la obligación de esclarecer estas circunstancias, así como la autoría de las violaciones a los derechos humanos, corresponde al Estado y no a las víctimas) (Procuraduría General de la Nación, 2006).

carrera también entre la población desplazada y entre algunas organizaciones sociales como un elemento de diferenciación y disputa política. Esto es lo que encontramos en diversos espacios en los que los representantes de instituciones estatales piden a los líderes, y estos consienten con la invitación, para que “sirvan de filtro”, para saber “qué personas tienen verdaderamente la calidad de desplazadas o no, pues hay gente hábil o están bien asesorados o le pegan donde es y realmente no tienen necesidades”³⁷.

Las prácticas derivadas de este discurso van en contravía de las interpretaciones realizadas por la Corte Constitucional, para la cual “no se puede tener como requisito sine qua non para el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la condición de desplazados del Ministerio del Interior” (Sentencia 327) y en segundo lugar, sobre la necesidad de una acción positiva que, dado el grado de vulnerabilidad en el que se encuentra la población, tiene prioridad sobre el conjunto del gasto social de las entidades públicas (Sentencia 602 y T025). Lo expresado por estos funcionarios al respecto va más allá de una opinión, pues se convierte en criterio desde el cual se evalúan las acciones institucionales.

Desplazados = oportunistas y dependientes

Otro eje discursivo toma forma en relación con las actitudes de la población desplazada, calificadas como oportunistas y dependientes de las ayudas, ya sean del Estado o de la caridad pública. Según se dice, “se enseñan a pedir”, “se acostumbran a vivir de las ayudas”, convirtiéndose en una carga para el Estado y para la sociedad. Según un grupo de funcionarios públicos e incluso algunos empleados de organizaciones de cooperación internacional, estas actitudes han sido en gran medida fomentadas por prácticas políticas e institucionales asistencialistas que no potencian las capacidades de las personas para salir adelante por sus propios medios. Pero ¿qué se en-

tiende por asistencialismo? Algunos nombran con esto “las ayudas” puntuales y fragmentadas (referidas casi siempre a la asistencia humanitaria) que resuelven problemas de sobrevivencia inmediata, pero que no permiten ni salir de la situación ni fomentar la autonomía. Por eso, dicen, la gente “se queda pidiendo toda la vida” y así les imputan una debilidad de espíritu y carácter en la que se les ve como “incapaces” de superar la situación. Una mujer que participa de la implementación de un programa de apoyo psicosocial dice:

(...) muchas personas se dan la oportunidad de seguir pidiendo y pidiendo mercados y arriendo y un montón de cosas porque no se ha dado un vuelco hacia ellos mismos, que ellos tengan un espacio para restablecerse en lo emocional, en lo psicológico de un montón de realidad de pérdidas que tienen. Entonces yo creo que si esas personas no se miran hacia adentro, como dice X, no se cultivan por dentro, no se sanan por dentro, todo el tiempo van a estar como los pollitos: “Pío, pío, pío”, pidiendo, pidiendo y pidiendo y no van a ver sus fortalezas, capacidad de resiliencia para acoger esa realidad de desplazamiento como una oportunidad (...).

Desde esta postura se trata, además, de entender el desplazamiento forzado, más que como una tragedia o como una vulneración de los derechos, como una situación que puede arrojar ganancias o incluso dejar de existir dependiendo de la actitud individual “es un camino que decide la gente y por eso las personas se pueden quedar desplazadas toda la vida”. En correspondencia, se plantea como alternativa un enfoque de trabajo que dé prioridad al fortalecimiento de los sujetos más que a las ayudas económicas que, se dice, generan dependencia y minusvalía. En este enfoque,

37. Notasdecampo:ComitéLocaldeRionegroApartadóyMedellín.

los funcionarios se ven propiciando una actitud positiva que permita salir adelante con los propios medios y recursos, esto es lo que se ha entendido como un enfoque de autoayuda o autosuperación.

Durante el trabajo de campo pudimos observar el peso que ha venido adquiriendo esta perspectiva entre quienes realizan algún tipo de actividad de atención psicológica, pero también entre otros profesionales y directivos relacionados con el tema. En diversas capacitaciones o espacios de interlocución en los que hemos participado encontramos que hay toda una apuesta pedagógica y política en este sentido que se resume en llamados a la población en torno a asuntos como la necesidad de una actitud menos trágica sobre lo que les ha sucedido; el ver las cosas positivas que se han hecho; tener iniciativa personal; no ver al Estado y a las instituciones como contradictores, sino como aliados; ocuparse menos de las diferencias, más de la solución de necesidades inmediatas; poner al centro a dios y la familia; y perdonar como único camino para el restablecimiento. Esta narrativa ha venido tomando fuerza tanto en ámbitos globales como en Colombia y en las regiones como una alternativa para responder a la crisis³⁸. Sin embargo, en la manera como se ha asumido esta perspectiva en el tema del desplazamiento forzado es claro que, a la vez que da relevancia al sujeto, oculta las causas estructurales y la condición de víctimas de las personas y, sobre todo, deja en manos de los individuos lo que es responsabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto.

Una forma exacerbada del discurso de los desplazados como oportunistas lo encontramos entre quienes hablan del “negocio del desplazamiento”, según el cual no son sólo individuos los que han aprendido a sacar ventajas de esta situación (sean falsos o verdaderos desplazados). En el desarrollo de algunos de los talleres se fue develando lo que era para

algunos una verdad de a puño: “No nos digamos mentiras, el desplazamiento se convirtió fue en un negocio”, un negocio del que participan las ONG que captan recursos de cooperación internacional, los políticos que se están aprovechando de las necesidades de la gente para convertirlas en un asunto electoral, las organizaciones de derechos humanos “que hacen populismo con la idea de que los desplazados tienen todos los derechos” y la población desplazada que “ha hecho del desplazamiento todo un modo de vida”.

Recientemente, un conocido columnista de un diario nacional, a propósito de un fallo de la Corte Constitucional en el que declaraban inexecutable dos artículos de la ley 387 (el que restringía la ayuda humanitaria a tres meses y el que condicionaba la cesación de la condición de desplazado a la colaboración que prestara la población), argüía planteamientos similares:

Ha dicho la Corte que la atención y los subsidios a los desplazados tienen que ser permanentes y no apenas temporales y de emergencia, como lo establecía la ley. Ello sugiere, lógicamente, que en Colombia se volverá un extraordinario negocio —siéndolo ya en alguna medida— declararse desplazado y vivir de la pensión vitalicia que el Estado estará en obligación de suministrar a todo aquel que se confiese desplazado por la violencia (Acevedo, 2007)

Como vemos, se trata ya de un discurso explícito, que tiene cada vez más adeptos, que se resiste de manera clara a las acciones positivas ordenadas por la ley basadas en una

38. En la investigación que realizamos sobre la construcción social del miedo encontrábamos cómo una de las respuestas planteada a la crisis económica, la guerra y la incertidumbre que tomó fuerza finalizando el siglo XX se alimentaba justamente de la perspectiva bastante en boga de la autoayuda, y se reflejó en campañas con una alta acogida como la de “El futuro será como tú quieres que sea”, bastante próxima, en su sentido, a lo que se plantea aquí en relación con los desplazados. Ver: Jaramillo, Villa y Sánchez, 2004: 152-198.

supuesta crítica a lo que llaman un Estado paternalista y asistencialista y que oculta gran parte de las dimensiones humanitarias del desplazamiento. ¿Qué ha llevado a que un drama humanitario de la magnitud del desplazamiento forzado llegue a representarse para un sector de estos funcionarios como un negocio? Aunque la respuesta a esta pregunta no es del todo clara, hay varios elementos que pueden ayudar a su comprensión: constatamos en estos ejercicios la enorme resistencia a que haya una acción positiva frente a esta población, percepción exacerbada en localidades en las que hay menos recursos y mayores niveles de pobreza y en las que pareciera que una acción de este tipo va en detrimento de los demás pobres; esto lleva, según lo que observamos, a una sobrevaloración de los recursos destinados para este fin y por tanto a la idea de una competencia desmesurada para su captación. Como veremos más adelante, estas posturas son debatidas desde un enfoque de derechos que es asumido y defendido por varios de los participantes, representantes del mismo Estado.

¿Los desplazados son víctimas?

El tema de si la población desplazada es o no víctima, si debería considerarse como tal y cuál sería el sentido de este reconocimiento también apareció en estos espacios. Aquí los discursos oscilan entre lo que podría ser una imagen victimista de la población, el rechazo de su condición de víctimas y su asimilación a pobres y vulnerables, y la reivindicación, desde un enfoque de derechos humanos, de la condición de víctimas.

En primer lugar, una mirada al conjunto de estos discursos permite agrupar una serie de características con las cuales se intenta tipificar quién es un verdadero desplazado: la relación con unas condiciones extremas de pobreza (si tiene algunos recursos económicos, educación y empleo, por ejemplo, no es desplazado); su incapacidad para proponer o

decidir sobre lo que quiere o necesita (si lo hace, es porque está movido por “otros intereses”); y una actitud para el reclamo (humilde, agradecido con lo que se le da). Los anteriores son los parámetros que cobran mayor fuerza. El desarraigo forzado y el que hayan sido víctimas de la violación de múltiples derechos desaparecen de esta tipificación y lo que aparece es más bien una imagen victimizante que conmueve y motiva la caridad pública. En este sentido algunos funcionarios describieron situaciones en las que se sentían “engañados” por personas que se decían desplazados y, sin embargo, estaban bien vestidas, tenían dónde vivir, trabajaban e, incluso, habían dejado de lamentarse de su tragedia. Para ellos estos ya no correspondían con su imagen de víctimas y por tanto deberían dejar de ser considerados como tales.

Una segunda tendencia, relacionada con la anterior pero con un matiz específico, es la que entiende que las acciones positivas están produciendo una suerte de “privilegio” de la población desplazada, lo que redundaría en una actitud discriminatoria para con el resto de pobres “que llevan años y años esperando una ayuda del Estado que nunca ha llegado”. Según algunas personas, esto es lo que genera rechazo a los desplazados en la población receptora “pues ellos se creen mejores pobres que los demás”. Es importante anotar que cuando en un taller se hacía alusión a este tema, se ponía en el mismo lugar del supuesto privilegio a los paramilitares desmovilizados, por tanto, se dice, el mensaje que se emite a la sociedad es el de las ventajas de estar en la guerra, de lo que podríamos deducir que la asociación desplazado=guerrero continúa presente. Desde este discurso la alternativa, en términos de la acción, es que los desplazados hagan parte, como todos los demás pobres y excluidos, de los programas sociales del Estado. En este sentido, la dimensión de víctimas de un delito y su situación de extre-

ma vulnerabilidad en razón del destierro forzado desaparecen.

Un tercer matiz está dado por funcionarios que piensan que, efectivamente, es necesario avanzar en el reconocimiento de la población desplazada como víctimas, pero ven como principal obstáculo las resistencias que la propia población presenta a verse como tales. Estas resistencias tienen que ver con: la asimilación del desplazamiento forzado con la pobreza extrema y la invisibilización de las otras pérdidas y vulneraciones que este conlleva; la relación de la condición de víctimas con pérdida de autonomía y capacidad de valerse por sí mismas; y el temor a la estigmatización que tal reconocimiento pueda generar entre la población. Desde esta perspectiva, si bien las leyes existentes tienen limitaciones, ofrecen también un marco de posibilidades que es posible aprovechar en beneficio de la población desplazada. Pero esto no se puede realizar si las propias víctimas no se reconocen y asumen su rol como tales. La prioridad en este caso estaría en el trabajo con la población desplazada en la perspectiva de su fortalecimiento social y político.

Los desplazados como sujetos de derechos

Como decíamos al comienzo, lo que hemos encontrado en este ejercicio es la coexistencia de discursos que responden a diferentes enfoques en las entidades estatales. Hasta ahora hemos abordado interpretaciones que abonan a representaciones sociales de las personas desplazadas como desvalidas y/o oportunistas. Pero sin duda alguna, esto coexiste con un enfoque que se corresponde ciertamente con la asunción del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, con el marco normativo vigente y, de manera particular, con las interpretaciones y las órdenes de la Corte Constitucional a este respecto. Así entonces, encontramos sujetos pertenecientes a

diversas instituciones estatales que reconocen a la población desplazada como víctima de un crimen de lesa humanidad y por tanto sujeta a una protección especial de por parte del Estado. Desde esta postura se refutaron algunas de las afirmaciones anteriores y se cuestionó la actitud de funcionarios e instituciones que se desprenden de mirar a la población desplazada como oportunista, que niegan su condición de víctimas y la necesidad de una acción positiva para con ella.

Es esto lo que expresa un ex coordinador de una institución nacional, a propósito del discurso sobre las personas que están dentro del sistema de atención sin ser “verdaderos desplazados”:

Cuando a mí se me decía que el sistema podía ser permeado por algunas personas que no eran víctimas del delito y el desplazamiento, yo en mi experiencia decía que eran muy pocas, muy pocas las personas que... y de pronto en unas necesidades muy urgentes podría ser (...) o en una situación supremamente calamitosa para calificarse como víctima de una situación de crisis humanitaria como es el desplazamiento forzado e inclusive cargar con la estigmatización que podría ser identificarse sin serlo. Entonces yo decía que la gente... pues finalmente muchos que lo son no se identifican y mucho menos, pues creer que alguien simplemente lo va a entrar. Además, el sistema no ofrece ninguna posibilidad de riqueza ni incremento patrimonial, entonces yo creo que el atractivo para entrar al sistema no creo que sea mucho, pero sí creo profundamente que no estar en el sistema sí es muy... sí lesiona...

Otro alto servidor público de un organismo de control refutó enfáticamente la afirmación de que el desplazamiento forzado se haya convertido en un negocio:

Que haya personas que quieran simular la condición de persona en situación de desplazamiento es una cosa, que haya politiqueros que quieran sacar tajada de la situación es una cosa. Lo que no podemos estigmatizar aquí es que entonces como hay personas que se están aprovechando, la situación misma del desplazamiento se constituye en un valor negativo para definir la política pública. Y no podemos hacer esa inversión. Es importante tener en cuenta que no podemos confundir ese oportunismo que han hecho posiblemente algunos, con el reconocimiento en términos de ejercicio al derecho a la participación ciudadana, que la Constitución y la ley ha dado para la atención al fenómeno del desplazamiento forzado interno, derivado del conflicto armado que vive nuestro país. Yo me resisto a categorizar que porque si una persona ostenta la calidad de persona en situación de desplazamiento, sea servidor público, sea de una ONG, sea de un partido político, sea de donde sea, está haciendo negocio con este tema, porque es que eso nos puede resultar muy perverso... Entonces, no confundamos esos actos tediosos que lo que hacen es distraer el ejercicio de la política pública, con la necesidad de afianzar y consolidar la política pública.

La reflexión sobre la población desplazada como sujetos sociales y políticos también deja aflorar claramente elementos constitutivos de esta postura. Algunos funcionarios reconocen la perspectiva de la ciudadanía como algo implícito en las orientaciones que rigen las políticas sobre el desplazamiento forzado. No obstante, y esto lo plantean algunos de manera autocrítica, la manera como se ha operativizado esta apuesta deja muchos cuestionamientos: el reconocimiento de la población desplazada ha quedado supeditado al cumplimiento de una serie de requisitos relacionados

con habilidades y destrezas (hacia las que se orientan buena parte de las ofertas de capacitación) que además de reducir la noción de ciudadanía a su mínima expresión, dejan por fuera un considerable sector de la población; saber formular proyectos, gestionarlos, tener espíritu empresarial, olfato para los negocios, conocimiento de las instituciones y de la ruta de acceso a los programas ofrecidos por las instituciones públicas y privadas, ejercer un buen liderazgo con las comunidades y reclamar de buenas maneras son algunos de los componentes de este currículo oculto del buen ciudadano.

En relación con la ciudadanía desde el punto de vista de la acción colectiva y reivindicativa, si bien casi todos los funcionarios coinciden en la importancia de las organizaciones de la población desplazada, el sentido de esta valoración tiene matices importantes: resulta muy fuerte su valoración como un medio para facilitar, agilizar y hacer más eficiente la labor institucional; sin las organizaciones de población desplazada y sus líderes, se dice, sería imposible llegar a la población e implementar los planes que se requieren. Las organizaciones son claramente un medio para la gestión institucional. Para otros, sin embargo, el sentido va más allá: que la población desplazada se organice y reclame sus derechos será la única posibilidad de que, efectivamente, pueda cumplirse la ley y puedan llevarse a cabo procesos de reparación y restablecimiento. Las organizaciones sociales son espacios para reivindicar y luchar por la realización de derechos colectivos.

La insistencia sobre que los desplazados deben “reclamar de buenas maneras” fue un punto en el que encontramos insistencia entre los funcionarios, pero incluso también entre la propia población desplazada. Tras esto parece estar la sospecha de que si hay acciones de hecho (especialmente tomas), estas, aunque puedan ser más eficaces, plantean el interrogante sobre “los verdaderos intereses” que

las mueven, lo cual tiene relación con un rasgo de nuestra cultura política: la visión de la protesta como algo negativo, peligroso y que sirve a oscuros fines, y no como expresión de la diversidad y posibilidad de abrir alternativas de formación de sujetos de derecho y de legitimación del Estado. Pero también con una interpretación bastante generalizada sobre los derechos de los migrantes, según la cual estos son aceptados y reconocidos, hasta cuando empiezan a reivindicarse claramente como sujetos políticos (Mármora, 2002).

Representaciones que guían la acción: incidencia en la implementación de las políticas públicas sobre restablecimiento

La interpretación que estos servidores públicos construyen sobre el desplazamiento y la población desplazada tiene relación directa con prácticas cotidianas desde las que también se reinterpretan, de hecho, las políticas públicas de atención a la población desplazada. Queremos detenernos, en particular, en sus implicaciones en las políticas de restablecimiento y la reparación.

Como vimos, de discursos como el de los falsos desplazados o los desplazados oportunistas se deriva una actitud abierta de desconfianza frente a la población y de rechazo implícito a las políticas públicas que, desde un enfoque de derechos, hablan de la necesidad de acciones positivas que restablezcan los derechos y resarzan las pérdidas y los vejámenes a los que esta población ha sido sometida a raíz del desplazamiento forzado. Esto explica la centralidad que en estos talleres tuvo el tema de la cesación de la condición de desplazamiento y, en particular, de la necesidad de definir parámetros para ello, pues según esta mirada, no están claros en la ley o se prestan

para una prolongación irracional de esta situación.

Al respecto encontramos, en primer lugar, aquellos que interpretan que **la variable temporal** debería jugar un papel más claro: si una persona lleva más de cinco años en la ciudad, ya no es desplazado, es un pobre o un ciudadano más. Para otros, es **la cantidad de “ayudas”** lo que debe actuar como parámetro: si alguien ya recibió “todas las ayudas”, esto es, atención humanitaria, acceso a los sistemas de salud y educación, y ayudas para proyectos productivos, ya no debería seguirse denominando desplazado. La **capacidad económica** constituye para otros el criterio para determinar esta cesación: si una persona, a través del acceso al empleo o a una actividad económica, es capaz de autosostenerse, ya no necesita del apoyo de las instituciones ni del Estado, ha dejado de ser desplazada. Aunque con menos frecuencia, también se habló de un elemento complementario a los anteriores: **la capacidad de adaptabilidad a la ciudad**, esto es, que la persona ya se sienta parte de ese nuevo lugar y, aunque no olvide, “deje atrás la nostalgia por el pasado”. En todo caso, lo que se pone de presente es el nivel de ofertas y recursos adquiridos y no la superación de las condiciones de vulnerabilidad que suponen su situación.

Pero igual que en los temas anteriores, también puede delinarse otra mirada entre quienes plantean que, tal y como lo indica la ley, sólo es posible hablar de cesación cuando haya un restablecimiento pleno de los derechos, capacidad de reconstrucción de los proyectos de vida y acciones claras de reparación material y moral. Esta es una postura que ha estado presente en instituciones y sujetos específicos y que, en gran medida, gracias a los pronunciamientos de la Corte Constitucional ha ido permeando a otros, bien sea por la vía de la convicción o simplemente de la obligatoriedad que suponen estos mandatos.

En segundo lugar aparece el tema del retorno. Hoy, a diferencia de hace un par de años, está mucho más claro el hecho de que la mayoría de la población desplazada no tiene intención de retorno, ya sea porque no hay las condiciones de seguridad que garanticen su protección, o porque han logrado construir, a pesar de las precariedades, un nicho en estos nuevos lugares. Para la mayoría de los funcionarios esto es un hecho con lo cual el tema de la alternativa de retorno como única posibilidad de restablecimiento pierde peso. Sin embargo, entre quienes siguen encontrando que volver a los lugares de origen es una alternativa, llama la atención que la argumentación construida es la de la necesidad de que haya quiénes cultiven el campo, no en función de ellos mismos, sino de la sostenibilidad de las ciudades: “Si ellos no producen ¿entonces de dónde vamos a sacar nosotros los alimentos?”, decía alguien en un taller, lo cual interroga sobre la imagen que se ha construido, no sobre los desplazados, sino sobre el campo y los campesinos de este país.

Aunque casi todos comparten la importancia del restablecimiento socio-económico y la perspectiva de un enfoque de derechos que habla de las condiciones reales para la autosostenibilidad y la inserción en el tejido social, correspondiente con la mirada de la población desplazada como pobres extremos, también constatamos una tendencia hacia una naturalización de la precariedad de las condiciones de vida de esta población. Fue muy frecuente escuchar relatos sobre “la cantidad de ayudas” que la población ha recibido, sobre cómo quienes tenían iniciativa habían podido salir adelante con pequeños negocios apoyados por las instituciones, y tácitamente sobre la imposibilidad de acceso, en otras condiciones, al mercado laboral. En el fondo, está siempre la idea de que la población desplazada es y seguirá siendo pobre.

Leído de conjunto, lo que se observa es que predomina una interpretación del desplazamiento forzado y de las personas desplazadas casi exclusivamente desde el parámetro de las pérdidas económicas, lo que refuerza una tendencia ya señalada a su entendimiento y tratamiento como pobres vulnerables y no como víctimas o sujetos con derecho a reparación. Los principales cuestionamientos y resistencias frente a la ley y especialmente frente a las interpretaciones y mandatos generados desde la Corte Constitucional tienen que ver con las acciones positivas, con que haya programas y procedimientos especiales dirigidos a esta población y su poca correspondencia con las posibilidades “reales” de acción y respuesta.

El tema de la reparación está prácticamente ausente; las pocas veces que se hizo mención a ello tenía que ver de manera directa con los debates que al momento de la realización de los talleres se hacía sobre el tema de la desmovilización de los paramilitares, de la Ley de Justicia y Paz y de las prebendas que para algunos esta ofrecía a los victimarios de la población desplazada; pero también con el peligro de establecer estos regímenes especiales en un contexto de pobreza extrema, en los que la gente común y corriente establecía diferencias y veía cómo la única forma que tenía de acceder a los recursos del Estado o incluso de la comunidad internacional era ser o hacerse pasar por víctima o victimario. Desde otra perspectiva, el tema de la reparación se sitúa simplemente en el horizonte de lo imposible. Por tanto, no sólo acentúa el sentimiento de impotencia frente a lo que hacen, sino que profundiza aún más el engaño al que, creen algunos, ha estado sometida la población: “¡No hemos podido garantizar el acceso a derechos básicos, vamos a garantizar la reparación!”.

Como se advertía al comenzar, es necesario leer estas representaciones en relación con contextos específicos, con las representaciones que la propia población desplazada cons-

truye sobre los funcionarios, las instituciones y las políticas públicas, y con las construcciones que circulan por el conjunto de la sociedad. Sin duda alguna hoy el tema del desplazamiento forzado se ha hecho ineludible en el país y a esto ha contribuido la propia acción de la población desplazada y el eco que sus reclamos han tenido en una instancia como la Corte Constitucional, que se ha convertido en una pieza fundamental en la presión para que el Estado colombiano asuma sus responsabilidades; igualmente, la presencia de organismos internacionales comprometidos de manera diferente con el drama humanitario de estas personas, en la asunción del tema del desplazamiento forzado como un tema importante de investigación. Sin embargo, esta visibilidad y los importantes cambios que se han dado en el terreno de la política pública e incluso en algunos aspectos del accionar institucional no han modificado, en términos generales, las condiciones de vida de la población.

Desde este ejercicio investigativo podemos constatar que además de los obstáculos estructurales que se han ido haciendo evidentes para garantizar el restablecimiento de la población desplazada y su reparación integral, existen otros obstáculos que se sitúan en el campo de las construcciones sociales y culturales que se han hecho en esta sociedad sobre el desplazamiento forzado y las personas desplazadas, y de manera más específica, con la manera como estas construcciones están presentes en los enfoques de trabajo y atención a la población desplazada. Como vemos, no se trata de meras interpretaciones individuales, se trata de interpretaciones que median de manera diferenciada relaciones, prácticas y políticas específicas sobre la población desplazada y que, a nuestro modo de ver, distan muchísimo, en conjunto, del sentido y los alcances de una perspectiva de la reparación y el restablecimiento desde un enfoque de derechos.

LA OTRA CARA DE LA MONEDA: LAS POLÍTICAS Y LOS FUNCIONARIOS VISTOS POR LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Hemos hablado de las políticas públicas como un campo en el que es posible leer la participación de diferentes actores sociales, los intereses en juego y la manera como estos se negocian y se moldean. Realizamos ya una mirada de este campo desde la textualidad de las políticas y desde las representaciones y prácticas de los servidores públicos. Ahora haremos un breve acercamiento a la manera como estas políticas y quienes las implementan son vistos por la población desplazada desde su experiencia cotidiana. Al igual que en el punto anterior, resaltaremos algunos ejes discursivos que nos permiten dar cuenta de estas representaciones y de la manera como ellas coinciden o no con lo señalado arriba.

La declaración: Un paso que se aprende

Cuando nos acercamos a los trayectos de vida de la población desplazada y exploramos la manera como las políticas públicas han incidido efectivamente en sus condiciones de vida, encontramos que un asunto central es la inscripción de las personas en el Sistema Único de Registro, SUR, y lo que esto les posibilita en cuanto al acceso a los programas estatales para la atención a la población desplazada: atención humanitaria de emergencia, educación, salud integral, vivienda, capacitación para el empleo, generación de ingresos y atención en programas del ICBF. Por eso se dice que estar en el SUR es la puerta para el acceso a los derechos de la población.

Como hemos dicho, un requisito para lograr ingresar a este sistema es presentar la

declaración ante un organismo público hasta un año después de ocurrido el evento del desplazamiento; después de esta fecha, aunque la declaración debe ser recibida, es considerada por Acción Social, que es la entidad que hace la evaluación, como extemporánea y por tanto un argumento para el rechazo de su inscripción en el Sistema Único³⁹. Lo que encontramos es que hacer esto pasa por un aprendizaje que implica asumir su situación como persona desplazada y, si su declaración es aceptada, adquirir una serie de conocimientos y habilidades para poder acceder efectivamente a estos servicios.

Según los relatos de las personas desplazadas, muchas de ellas no hicieron la declaración en un primer momento, otras lo hicieron en el tiempo siguiente o incluso años después, y algunas nunca la hicieron. Son tres las razones que explican esta situación: por desconocimiento, por miedo o por vergüenza de reconocerse como desplazado.

Varios de los relatos, especialmente de las personas que se desplazaron hace más tiempo (entre el 95 y el 2000), hablan del tema de la declaración como algo que supieron no por su situación de hecho, sino por la orientación de otras personas que saben que este es un requisito para “recibir ayudas”. Una mujer que fue desplazada de Urabá y hoy vive en Medellín recuerda:

Bueno, las mismas personas del barrio, cuando había, pues, las juntas en los barrios, los mismos de los barrios, era que nos decía el mismo presidente: “Póngase pilas que hay ayuda para los desplazados, hagan la declaración”. Pues yo hice mi declaración en el 97 y, pues, como uno no sabe a quién dirigirse, yo desde esa época hice mi vuelta, que fuimos a la Procuraduría y allí me dijeron, pues, que ya había quedado la carta registrada. (Entrevista a mujer de Urabá)

Se trata de un conocimiento transmitido, de un saber entregado principalmente por quienes ya han vivido la experiencia o incluso por organizaciones o instituciones que cumplen esta función de orientación. Un hombre líder de una organización social en Urabá, relata cómo hablarle a la gente recién desplazada sobre la declaración ha sido una de las principales tareas que ha asumido y en las que se encuentra más útil:

Yo, cuando la gente se desplazaba de la zona donde yo vivía y llegaban aquí, les decía: “A usted le toca hacer una declaración”, — “¿Y no me van a meter a la cárcel?”. “No, usted vaya allá y haga su declaración común y corriente y diga sin miedo que usted va a ir para la Personería o para la Defensoría o la Procuraduría, pero diga sin miedo lo que le pasó, que esa gente son muy confidenciales y usted les puede decir”. Entonces ahí fue donde yo empecé a alertar a la gente y a decirle: “Mire, es que eso lo primero que usted debe hacer es la declaración, declarando el suceso por el que se vino y diciendo la verdad y no inventando cosas”.

Detengámonos en los dos asuntos sobre los que ese líder hace hincapié: decir sin miedo y decir la verdad. Con respecto al miedo, ciertamente abundan los relatos que dan cuenta del sentimiento de miedo que los acompañaba en todo el proceso de desplazamiento, pero específicamente en el momento de decidir sobre si hacer o no la declaración, lo que tiene que ver con varias situaciones: con el impacto aún latente de los eventos que dieron lugar al desplazamiento y por tanto la resistencia a nombrar y revivir otra vez todo lo sucedido; con el temor de que esta información sea usada por los actores que generaron su desplazamiento para ubicarlos nuevamente y continuar la persecución; y con amenazas específicas de estos actores que ven, en la declaración, una

39. Ver en la primera parte de este capítulo: Las rutas de acceso.

especie de delación ante el Estado. Una mujer proveniente de Urabá, a quien le tocó desplazarse con toda la gente de su vereda, cuenta que ninguno de los que se desplazaron hizo la declaración, pues esto representaba, nuevamente, un peligro para sus vidas: “Decían que si nosotros declarábamos entonces nos mataban...” (Entrevista a mujer de Urabá, vive en Medellín). En suma, la presentación de la declaración se ve, en un primer momento, como una acción que genera mayores riesgos y vulnerabilidad; el decir de una mujer indígena:

Éramos un poco de gente que nos desplazamos, pero cuando eso no existía nada porque uno salía huyendo, pero no iba a hacer una declaración porque a uno le parecía que a quien uno le rindiera una declaración antes ese lo iba a hacer matar por la noche, entonces estaba era uno calladito, arrinconadito que nadie lo mirara (Entrevista a mujer indígena, vive en Mutatá).

Es posible que hoy, a diferencia de hace siete u ocho años, haya mayor nivel de información e incluso orientación sobre este procedimiento. Aún así seguimos encontrando personas que, por ejemplo, fueron desplazadas dentro de la ciudad pero no sabían de la necesidad de declarar su situación ante las autoridades como requisito para obtener apoyo institucional o que se resistían por temor.

En cuanto al tema de “decir la verdad”, lo que observamos es que mientras que tanto los funcionarios que reciben o evalúan las declaraciones como incluso algunos líderes comparten la idea de que hay personas que están presentando falsas declaraciones con el objetivo de ser reconocidas como desplazadas, sin serlo⁴⁰, las personas que fueron rechazadas nunca saben a ciencia cierta por qué y lo único que atinan a decir es que, a lo mejor, “me equivoqué en la declaración” (...) aún quiénes saben que dicen su verdad.

El papel de los funcionarios es central en el tema de la declaración, especialmente en lo concerniente a la manera como la reciben o a los criterios con los que la evalúan. En un encuentro entre organizaciones y personas desplazadas en el 2006 se decía al respecto que “en la toma de declaraciones se han evidenciado casos de manipulación de la información por parte de los funcionarios, quienes muchas veces realizan una serie de preguntas que generan temor y desconfianza en las personas desplazadas”. Se enfatizaba entonces sobre la importancia de que la gente suministrara buena información sobre lo sucedido y de capacitar técnica y humanamente a los funcionarios para recibir estos testimonios (Gobernación de Antioquia, Comité Departamental de Atención a la población desplazada, 2006).

Dependiendo del tipo y las condiciones del desplazamiento, hacer la declaración puede ser algo casi simultáneo con el evento del desplazamiento e incluso muchos no lo recuerdan. Pero, en la mayoría de casos, se trata del primer paso de un largo proceso de aprendizaje sobre lo que significa “ser desplazado” y de las posibilidades de subsistencia al respecto.

El registro: “Y me dieron la carta...”

Después de la declaración viene el ingreso al Sistema Único de Registro, SUR. Como ya se ha explicado, ni haber vivido el desplazamiento ni haber presentado la declaración ante los organismos del Ministerio Público

40. En el encuentro departamental de Población Desplazada realizado en el 2006, una de las preocupaciones expuestas por la población frente al Sistema Único de Registro es justamente la relacionada con las personas que están en el sistema sin ser desplazadas, frente a lo cual Acción Social afirma que “así como hay un proceso de inclusión, las personas pueden ser excluidas. Por tanto, cuando hay razones para que una persona salga del Sistema porque la información suministrada no es veraz, es necesario notificar el caso para su respectiva evaluación”. Ver: Lopera, 2006: 45-49.

implica ser aceptado como destinatario de los programas gubernamentales para la atención a la población desplazada. De hecho, el porcentaje de las declaraciones no aceptadas es bastante alto: alrededor del 30%, aunque en algunas regiones es mucho más alto (Procuraduría General de la Nación, 2006).

Cuando las declaraciones han sido aceptadas, Acción Social, que es la institución que coordina el Sistema, es la encargada de ingresar a la persona a la base de datos gubernamental, la cual se convierte en la fuente de información sobre las personas desplazadas para las demás instituciones estatales. Hasta hace algún tiempo este ingreso se comunicaba a través de una carta que era empleada como prueba de que, en efecto, eran reconocidas como desplazadas. Aunque este procedimiento ya no existe, entre la gente ha quedado la idea de que estar incluidos en el registro es “tener la carta”. Como ya lo hemos señalado, a pesar de que la Corte Constitucional ha refutado que este procedimiento de ingreso a la base de datos haya adquirido el sentido de “requisito” para el acceso a derechos, más que de un procedimiento administrativo, en la práctica, para las personas desplazadas, estar reconocidas en el SUR es un asunto de gran importancia, pues determina las posibilidades o no de acceso a los programas gubernamentales orientados hacia la atención de esta población. Esto explica la insistencia de algunas de las personas que fueron rechazadas en presentar recursos de reposición⁴¹ para que su solicitud fuera considerada nuevamente e incluso en que esto se haya convertido en un punto importante de las plataformas reivindicativas de algunas organizaciones sociales: “Aspirar porque esas personas entren dentro del mismo vínculo que nosotros los que hemos logrado ser certificados, que también tengan ese mismo rango de reconocimiento” (taller con hombres, Urabá).

A pesar de esto, según varios testimonios, especialmente de gente que lleva más de diez

años desplazada, sólo fue mucho tiempo después de haber obtenido la carta que supieron para qué servía. Esto ha ido de la mano con el conocimiento progresivo de los derechos a los que tienen como población desplazada y en esto, además de familiares y amigos, otra fuente de aprendizaje han sido las instituciones que han cumplido una labor de formación e información sobre los derechos y las rutas de acceso a los programas. Organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y entidades del Ministerio Público son en este sentido referenciados por la población. En el caso del Oriente Antioqueño, en casi todos los talleres y entrevistas realizados, las personerías de los diversos municipios resultan relevantes cuando se reconstruyen esas fuentes de aprendizaje y apoyo institucionales con los que han contado después de haber sido registrados. En igual sentido sobresalen en Urabá, Opción Legal y Acnur como las instituciones que los han orientado sobre cómo acceder a sus derechos, lo cual incluye un importante aprendizaje sobre el uso que pueden hacer del registro. En Medellín, Pastoral Social es la entidad más reconocida en este aspecto.

No obstante, hay muchos que no acceden a este conocimiento y por tanto el uso que hacen de este recurso es absolutamente precario. Una mujer procedente de Urabá y hoy habitante de Medellín, nos cuenta sobre las limitaciones con las que ella ha contado:

Yo hice simplemente la vuelta porque no supe a donde más (...) o sea, yo ya dejé, saqué simplemente la carta y ya como para tenerla allí, porque ya no nos siguieron orientando y yo tampoco me preocupé como mucho por eso. Entonces desde ese

41. Este es un recurso que presenta la ley para que quienes han sido rechazadas pidan una segunda evaluación. No conocemos cifras de este procedimiento y aunque hemos encontrado algunos testimonios referidos a su uso, no parece que hubiera mucha información al respecto por parte de la población.

recorrido tuvimos esa carta ahí guardada, hasta hace como tres o cuatro años que el niño mío, como sufre ataques, la primer vez que le dio eso él necesitaba un electrocardiograma, entonces a él se lo hicieron con esa carta, claro que en la Unidad intermedia de Manrique, que fue a donde yo lo llevé por urgencias. Allí nos tocó pagar particular porque no aparecía en la base de datos la carta de desplazado y no teníamos SISBEN del niño (...) Entonces, bueno, le hicieron el examen al niño y fue lo único que yo saqué de esa carta de desplazados porque yo nunca, pues, yo nunca supe sacar nada de eso (Entrevista a mujer de Urabá, vive en Medellín).

Como vemos en este testimonio, lo que ocurre es un proceso en el que la carta deja de ser un medio de registro para convertirse en una verdadera fuente de posibilidades. Para algunas personas, “tener la carta”, además de un requisito para acceder a unos servicios, ha jugado el papel de documento de identidad, “una carta de presentación” ante las autoridades y entidades públicas que acreditan de algún modo su existencia social. A pesar de que ya se ha derogado este procedimiento, algunos la siguen guardando o portando con sus documentos como un verdadero tesoro. Otros en cambio nunca quisieron tenerla, pues veían en ello un riesgo a ser identificados o señalados como desplazados.

El asunto del Sistema Único de Registro ocupa un lugar central en las preocupaciones de la población desplazada y en lo que denominan “los obstáculos” para el acceso a sus derechos. En los encuentros con población desplazada (Gobernación de Antioquia, Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada, 2006:45-49), esta ha señalado problemas como el desconocimiento que los funcionarios tienen del Sistema de Atención a la Población Desplazada; la falta de ac-

tualización de datos actualizados; los criterios discriminatorios empleados para la evaluación de las declaraciones; el desconocimiento que también la población posee del sistema y sus derechos; la falta de información con la que cuentan muchos municipios; la tardanza entre la inclusión al SUR y la prestación de la atención humanitaria de emergencia y el restablecimiento; la falta de procesos de caracterización claros que, se supone, debería arrojar el mismo sistema. Es importante señalar que entre sus preocupaciones está también, al igual que lo señalado por los funcionarios, el acceso al sistema de personas que no son desplazadas: “Existe una preocupación por parte de los líderes, en cuanto hay evidencias de que hay personas incluidas en el Sistema y que no han sido desplazadas”.

Como vemos, el ingreso al Sistema Unido de Registro representa para la gran mayoría de la población desplazada una verdadera puerta para el camino que sigue; una puerta que se abre para algunos y se cierra para otros. En el caso del desplazamiento intraurbano además de los obstáculos encontrados por el resto de la población, encuentran uno adicional: la aceptación, por parte de los funcionarios, de que su caso tipifica una modalidad de desplazamiento forzado. En casi todos los casos que hemos analizado, estos han pasado, sin excepción, por el uso del mecanismo de tutela como mecanismo para el logro de este reconocimiento.

La atención humanitaria: “Cuando llegan las ayuditas”

Tal y como lo hemos señalado el apoyo más importante en los momentos iniciales de reasentamiento de la población desplazada proviene de familiares y amigos. Son estos los que les brindan techo y comida, así sean precarios, y sobre todo, los que ofrecen orientación y comparten sus estrategias de supervivencia. El reconocimiento de las instituciones es bas-

tante precario, excepto en los casos de desplazamientos masivos, eventos en los cuales sí se reconoce una presencia de instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales de ayuda humanitaria, nacional e internacional.

Es después, pasados unos meses e incluso años para algunos, cuando saben que uno de sus derechos es el de recibir asistencia humanitaria. Es cuando llegan “las ayuditas”: el mercado, los implementos para aseo, el auxilio para arriendo. Frente a esta asistencia, hay un doble sentimiento de la población: sentirse como mendigos y a la vez reconocer que en sus condiciones es casi el único recurso con el que cuentan. Por eso rara vez se hace referencia a este componente de las políticas en unos términos que no sean el de “la ayudita” o la expresión “¡Salí beneficiado!”. Una mujer desplazada de habitante hoy del municipio de Marinilla describe así su situación:

Y ahí pagando arriendo a como dios nos iba ayudando. Cuando nos vemos muy mal, gracias a dios pues la administración municipal nos han colaborado mucho, a veces así cuando nos vemos pues en circunstancias pues muy extremas que nos toca pedirles colaboración ellos nos colaboran, nos han dado como unos cuatro mercaditos ya, eso ya fue el año pasado y aquí estamos en la lucha, queriendo salir adelante con nuestros hijos. Nos han ayudado también mucho para el estudio de los muchachos con cuadernos, este año nos apoyaron mucho más que el año pasado porque ahora tenemos más conocimiento de las ayudas, nos han apoyado con cuadernos, matrículas (...) (Entrevista a mujer de oriente, vive en Marinilla).

Por el contrario, para quienes no reciben esta atención el sentimiento es de no haber salido beneficiados, el de haber perdido una vez más. El testimonio de esta mujer de Urabá

que hoy vive en Medellín es bastante dicente al respecto:

Yo fui a la UAO y entonces dije: “Vea, yo vengo porque yo llevo ocho años de desplazada y yo cuando eso no sabía, no me sabía mover, pa’ cer vueltas, pa’ recibir las ayudas y yo no he recibido ninguna ayuda, lo que hace que me desplace”. Y lo que me contestaron fue: “Ah, no, lleva mucho tiempo, nosotros le estamos dando esas ayudas es a los que están fresquecitos, de quince días o un año (...) (Entrevista a mujer de Urabá).

Esta situación pone de presente nuevamente el sentido que para estas personas tienen los criterios políticos y administrativos que se establecen para el acceso a las políticas, en este caso referido al tiempo máximo de un año después del evento para recibir asistencia humanitaria. Se experimenta claramente un sentimiento de injusticia para con ellos pues, por un lado, a pesar del tiempo las necesidades permanecen casi intactas, pero, por otro, nadie les enseñó lo que podían hacer. Además, salen a relucir tensiones entre los que reciben y no las ayudas, y de nuevo el señalamiento a algunos como “falsos desplazados” se convierte en un recurso a través del cual este sentimiento de injusticia se nombra y en cierta manera se canaliza, pero dirigiéndolo hacia sus pares.

El restablecimiento

Las personas desplazadas hablan de necesidades y, para satisfacerlas, de ayudas, beneficios o derechos. La política pública es homologada con la acción estatal y no hay una idea de que ella se fragmente en fases o algo así; simplemente hay unas demandas que tienen que ver con alimentación, vivienda, empleo y educación que ellos buscan satisfacer. Esto hace que, por lo general, no se mencione el concepto de restablecimiento como tal, pero sí se hable de unas condiciones, para algunos ideales, en las cuales podrían hablar de “una

nueva vida”, de “ser gente otra vez”. Veamos algunas de las reflexiones que se realizan en ese sentido y su correspondencia con lo que se denominan políticas de restablecimiento.

El retorno: entre la subsistencia y la muerte

A pesar de la nostalgia que sienten por sus lugares de origen, sus tierras, sus pertenencias, sus amigos, su historia, la gran mayoría de las personas con las que conversamos tienen la idea de que el conflicto que las expulsó sigue intacto e incluso en algunos casos se ha recrudecido. Por eso, piensan muchos, retornar es buscar nuevamente la muerte. Esto lo sustentan en experiencias de familiares, vecinos o amigos que retornaron y tuvieron que regresar rápidamente por las condiciones de inseguridad en las localidades e incluso algunos fueron asesinados. A raíz de esto, “pensar en retorno es pensar más bien que se va a ir a morir allá porque allá la guerrilla y los paras acaban con todo, *ya más vida para el campesino no hay, en el campo no, yo no creo (...)*” (Taller con hombres, Urabá). Como se observa, no se trata entonces sólo de una renuncia a volver a su casa, también al campo en general y a ser lo que eran: campesinos.

Los que han decidido retornar, aun a sabiendas de los riesgos, no lo hacen en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, como rezan las leyes (Ley 387, Principios Rectores, y Protocolo para el Retorno), sino presionados por las circunstancias de precariedad y la falta de oportunidades en los lugares en donde se habían reasentado. En cierta forma, son “retornos de hecho” resultado no de las políticas de restablecimiento, sino del abandono y la desprotección. Esto es lo que planteó un campesino de la vereda de Mulatós, reasentado en San José de Apartadó⁴² y quien emprendió un proceso de retorno con su comunidad: “Hemos mirado los sufrimientos que hemos tenido, el Estado nos ha dado la espalda, no aparecemos inscritos, no tene-

mos nada, ni tierras ni finca ni nada, vivimos rodando de finca en finca y mientras tanto los hijos sufriendo; entonces nosotros pensamos recuperar nuestras tierras”. El tema de esta y otras dos comunidades es presentado en el Comité Local de Apartadó para que se estudie la posibilidad de realizar un acompañamiento institucional; este campesino recalca la solicitud con una frase potente: “Estoy seguro de que si las instituciones nos dan un apoyo, a la vuelta de dos o tres años no nos tienen que dar nada; antes, nosotros les podremos dar”. Finalmente, señala el tema de seguridad como un asunto crucial para poder sostener el proceso de retorno y relata varias situaciones en las que son atropellados por miembros de la fuerza pública que los acusan de ser guerrilleros; pide por tanto, en primer lugar, respeto de la fuerza pública: “Si no hay ayudas, aunque sea respeto, porque nosotros hemos perdido ya muchos seres queridos”.

A pesar de la solidaridad que les despierta iniciativas como esta, también genera temor y desconfianza frente a los compromisos establecidos por el Estado. Por eso para algunos la alternativa sigue siendo la misma: no retornar, resistir a las presiones que representan las malas condiciones de vida y luchar por los derechos a los que tienen en los lugares en que se han reasentado:

Así pasa en Mutatá: allí no nos quiere la administración, no nos quieren ver ahí. Pero ¿cuántas personas no se han ido para Pavarandó y se han tenido que volver porque están dejando el pueblo solo porque hay cuatro familias solamente en Pavarandó Grande, donde había quince o veinte familias ya retornadas tuvieron que volver, entonces si yo me vuelvo a ir para mi pueblo pa` los tres meses volverme, ¿entonces para qué me voy? Como yo le digo a mis

42. Notas de campo, Comité Local de Apartadó, noviembre 4 del 2006.

compañeras: “Si no nos quieren ver, entonces reubíquenos, hombre, ya después de que usted tenga su casa, su lote, su terreno usted verá si se va a dejar, yo creo que vamos a seguir como estamos todavía allí, pero ya tenemos una vivienda digna y que ya no somos como una carga como ellos dicen (Taller con mujeres, Urabá).

Reasentamientos precarios: “Entre las necesidades las más”

Coherente con lo anterior, para la gran mayoría el horizonte es quedarse en los lugares donde se han reasentado. Independiente de si han recibido algún tipo de “ayuda”, y contrario a lo que piensan muchos funcionarios, la aspiración en la que casi todos coinciden es vivir por su propia cuenta, ser autónomos y, según algunas miradas, otra vez ciudadanos. Un hombre decía sobre esto en el taller en el que participó:

Mire, nosotros tenemos nueve años de habernos desplazado, en ese tiempo algunos éramos ciudadanos, hoy somos menores de edad y seguimos siendo víctimas de la violencia porque no conseguimos el sustento para sostener las familias, vamos a una finca bananera a trabajar y nos dan dos, tres días de trabajo y ya, váyase... En cambio que antes de eso teníamos gallinas o marranos, algunos tenían ganado y había gente que estaban viviendo como pobre, vivían bien en el campo y hoy los más bien que vivían en el campo son los más pobrecitos que hay aquí en el pueblo. Entonces ¿cuándo saldremos de esta situación?, ¿cuándo será eso?, seguimos siendo víctimas porque hoy en día no se puede reclamar, hoy en día no se puede reclamar (Taller con hombres, Urabá).

Son innumerables los testimonios de lo que significa para la gente vivir de las ayudas de las instituciones públicas o privadas, los sen-

timientos de humillación e impotencia. Aun así, como hemos visto, son una manera de subsistir, aunque sea precariamente, cuando no se cuenta con otros recursos. Tener mayoría de edad significa, entonces, poder ganar el sustento de la familia por sus propios medios, no depender de nadie. Cuando la pregunta es por lo que se requeriría para que esto fuera posible, entonces hay una especie de disputa por cuáles son las prioridades, una tensión entre lo urgente y lo importante, lo cual, en medio de tantas precariedades, es difícil de discernir. El siguiente testimonio es bastante ilustrativo al respecto:

Mire que son tantas situaciones que lo ponen a uno a pensar que uno hay veces piensa perder hasta la cabeza de tanto pensar... porque se le vienen a uno muchos problemas juntos: que el arriendo, que los servicios, que la comida, que tantas cosas, que el estudio de esas niñas. Entonces si a mí me ponen a escoger, no sé si seré egoísta, pero si a mí me ponen a escoger: “Señora, ¿quiere que le demos comidita a sus niños o estudio?”. Seré muy egoísta, no sé, yo pienso así, yo pienso que primero la comidita porque un niño con hambre qué va a estudiar, ¿qué piensa usted de eso?, primero la comida ¿o qué? (...) porque así nos ha pasado de que “bueno, (nos dicen) que mire esta platica” y apenas hay con qué pagar servicios y con qué comer. Entonces yo le digo a mi esposo: “¿Cómo que pagar servicios y con qué comemos? entonces, ¿qué les damos a estos niños?”, porque he visto tanta miseria en tantas familias, no he sentido el hambre, pero la he visto sentir que es como si la sintiera yo (Entrevista a mujer de oriente, vive en Medellín).

Esta es claramente una opción que se inclina por resolver lo inmediato, el hambre, que es lo que más apremia. Pese a ello, un poco más adelante esta misma mujer hace una re-

flexión sobre lo que ella piensa podría sacarla, para siempre, de esta situación que hoy vive: “Tener algo propio... entonces mire que esa es una esperanza que uno conserva de que la situación le cambie para uno, tener algo propio y ser alguien mejor, recuperar partecita de lo que uno como que perdió”. Como estos hay muchos testimonios en los que es claro que hay la necesidad de resolver cotidianamente la forma de subsistir; pero esto no quiere decir, de modo alguno, que hasta ahí lleguen sus esperanzas, como decía esta mujer.

La vivienda y el empleo son otros dos temas recurrentes cuando se habla de lo que significa el restablecimiento. Ya hemos hablado sobre el significado que para la población desplazada tiene la casa; esta es la imagen predominante cuando hacen referencia a lo que perdieron, pero también cuando hablan de lo que necesitan y quieren. Esto tiene relación con dos renglones de la política pública: tres meses de arriendo en los programas de asistencia humanitaria y acceso a subsidios para vivienda en los programas de restablecimiento. En ambos casos el balance en la implementación de la política es absolutamente deficitario. Según la Corte Constitucional, el 93% de la población desplazada no ha accedido a programas de vivienda (Sentencia T025), lo cual explica por qué es una de las demandas siempre vigentes.

Lo básico para algunos, y ante la imposibilidad de acceder a soluciones definitivas de vivienda, es obtener apoyo para el arriendo, pues este consume gran parte de los precarios ingresos con los que cuentan. Una mujer del oriente, hoy habitante de Medellín, hacía la siguiente clasificación de sus necesidades:

Lo primero, primero, es que nos colaboren como nos han dicho, primero nos tienen que dar el arriendo y después la casa... Nosotros con tal de que nos den eso porque imagínese nosotros sacrificamos la alimentación para la familia, por eso, porque

imagínese y entre más... aquí tenemos muchísimas que estamos pagando hartísimo, yo pago 125 y por eso de esta mitad de año en adelante nos sube porque es así: dos veces en el año sube. ¿Entonces? ¿Y los servicios? Ay, no (Taller con mujeres de oriente, en Medellín).

Para un hombre, también del oriente, lo que se pone en juego con esto es el riesgo de volver a la calle y perder una mínima independencia que se ha ganado, al menos no viviendo como arrimados. Pero, de nuevo, el costo es alto y sólo es posible cumplir a costa de ignorar otras necesidades. Tener una vivienda propia sería realmente la solución más duradera y definitiva, pues a la vez que permitiría tener nuevamente un lugar sobre la tierra, también posibilitaría atender otras necesidades. Para una organización de población desplazada, esta constituye su principal reivindicación, aunque de nuevo resulta imposible aislarla de otros componentes de lo que para ellos significa una vida digna: “Nosotros como organización hemos tenido una visión y es *siquiera tener una vivienda dónde reclinar el sueño*, que nuestros hijos se puedan crear fuertes y sanos, que puedan tener acceso a la educación, que puedan tener acceso a la salud, que eso implica un derecho fundamental” (taller con hombres de Urabá).

Pero en la práctica, son múltiples los obstáculos que encuentran para realizar este derecho. En el encuentro de población desplazada se señalaban: el desconocimiento por parte de funcionarios y de la propia población de la gestión de recursos y procedimientos para la adjudicación y mejoramiento de vivienda definidos por ley; el requisito de contar con ingresos estables que permitan ahorro programado, en contraposición con las dificultades para la generación de ingresos; la lentitud y la tramitología para el acceso a los subsidios de vivienda y el monto de estos, pues con ellos no se alcanza a conseguir una vivienda que cum-

pla con las especificaciones técnicas exigidas; en contraste, la ilegalidad de la propiedad (especialmente en asentamientos subnormales) y las bajas condiciones de habitabilidad de las viviendas a las que se puede acceder con estos subsidios; falta de voluntad política y apoyo por parte de las administraciones municipales para gestionar recursos en materia de vivienda; ausencia de capacitación e información a la población para acceder a programas de vivienda, y por ende un alto desconocimiento de las rutas de acceso a este derecho; la falta de difusión de convocatorias de subsidios de vivienda para población desplazada; la falta de organización de esta; ausencia de terrenos legalizados para la construcción de vivienda de interés social, entre otros (Gobernación de Antioquia, Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada, 2006:36-42).

Otro componente que, hemos dicho, resulta central cuando se pone como horizonte el rehacer la vida en condiciones de dignidad es el empleo o el tener **una forma de ingresos estable**. Como decíamos al comienzo, una de las cosas que más lacera la autoestima de las personas que han vivido el desplazamiento forzado es la dependencia de las ayudas, la pérdida de autonomía y el sentir que lo que sabían hacer ya no les sirve para vivir. Por eso, plantea un hombre desplazado y habitante del municipio de Rionegro, todo depende de tener alternativas estables para vivir con sus propios medios:

Y lo otro que necesitamos es tener estabilidad, que podamos desarrollar lo que queremos hacer, lo que estamos acostumbrados a hacer. Aquí no, aquí tenemos que acomodarnos a lo que nos proporcionen o las ayudas que tienen... Cuando nos dan un mercado la mayoría es arroz y espaguetis y nosotros tampoco queremos vivir de limosna, queremos estabilidad y como volver a organizarnos como estábamos antes y si no

como estábamos, pues mejor (Taller con hombres de oriente, Rionegro).

Tal como se decía en la descripción normativa de las políticas, esta es una de las áreas más precarias en términos de oferta institucional y de regularización de procedimientos y de impactos. Además de lo ya dicho hay tres temas que salen a relucir de manera reiterativa en las conversaciones con la población: la imposibilidad de conseguir empleo, la queja por recibir capacitaciones que no sirven para conseguir trabajo, y la insuficiencia o la precariedad que suponen los programas de apoyo a iniciativas económicas o capitales semilla para emprender proyectos productivos. A menudo, las tres cosas suponen la continuidad de lo que alguno llamaba “una cadena de humillaciones”.

Una de las personas con las que conversamos, en sus palabras, “salió favorecida” en un programa conjunto entre una institución de beneficencia y la alcaldía para emprender proyectos productivos por un monto de \$1.600.000; de este, debe reponer la mitad. Su idea es la de montar una tienda en la casa donde ahora habita:

Una tiendita en la casa, y a revolverle cositas que yo sé hacer, yo sé trabajar el (...), el chócolo y sé hacer muchas cositas que me han dado (...), me han dado proyecto de vida a mí, antes de quemarme la casita, yo vivía, por ejemplo, yo (...) hacía fritanga el sábado y el domingo, y con eso me conseguía el sueldo que me pagaran por ahí en la semana, ¿cierto?, entonces le pienso revolver eso. También estoy gestionando por allá a ver si me consigo un (...), un congelador de esos de Crem Helado, pero ya me la pusieron muy de para arriba, porque hay que comprar 300.000 de surtido para poderle mandar a uno el congelador, hay que comprar 300.000 pesos.

Lo que se conoce de la experiencia de los demás es muy similar: “Por parte de la UAO yo tengo un amigo que le dieron con qué comprar unos *marranitos* y con qué hacer la *cocherita* y el *caminito* y todo. A muchos, a otros para (...), para *proyecticos* de tiendas, de cacharrerías”. Llama la atención el empleo frecuente de diminutivos para referirse a este tipo de programas o, como ellos dicen, “de ayudas”. En todo caso es uno de los puntos más críticos del restablecimiento.

En el encuentro con población al que hemos estado haciendo alusión, se constataban varias cosas: a pesar de que la gente ha desplegado una enorme iniciativa para la subsistencia, el común denominador es que las personas siguen dependiendo de familiares, amigos o de ayudas caritativas; una de las actividades con las que la población ha subsistido es el rebusque o las ventas ambulantes, pero el control de estas actividades por parte de la administración hace cada vez más difícil esto; a pesar de que se han recibido capacitaciones en técnicas y oficios a través de las cuales se han logrado montar algunos proyectos, estos son poco sostenibles y han terminado en la quiebra; hay una exigencia de proyectos bien formulados que a veces es difícil de cumplir por los niveles de formación de la población, y cuando los hacen no logran que se financien, con lo que la frustración aumenta; se reitera la necesidad de priorizar el tema productivo para poder minimizar el desempleo y subempleo en el que se encuentran las familias.

Como vemos, si bien las personas no hablan explícitamente del restablecimiento, sí hay una descripción de lo que implicaría para ellas rehacer sus vidas, y en esto el tema de la autonomía juega un papel central. Pero para que esto sea posible se requiere un apalancamiento del Estado, pues hoy, en las condiciones de vida en las que se encuentra la mayoría de la población, esto es sólo un gran deseo hasta ahora lejano de su cotidianidad.

Reparar lo irreparable...

Finalmente, encontramos el tema de la reparación. También entre la población desplazada se trata de una reflexión nueva, que surge en el contexto de las discusiones sobre la Ley de Justicia y Paz. Dada la importancia de este asunto en un concepto integral de restablecimiento, quisimos explorar también cuál es el sentido que la gente le da a la reparación y a las políticas que se han enunciado en este campo. De nuevo, aquí encontramos varios sentidos, consensos y matices.

Una de las miradas apunta a ver la reparación como la posibilidad de seguir adelante, viendo el lado bueno de la tragedia que han tenido, es decir, viendo también el desplazamiento como una oportunidad. Una mujer desplazada del municipio de Granada que hoy reside en Medellín y se desempeña como líder de una organización de desplazados dice:

Yo siempre he mirado que todo lo malo tiene su lado positivo también y si esas cosas no se hubieran dado, entonces el encuentro entre nosotras tampoco se hubiera dado. Entonces yo pienso que es una de las cosas que vine a asimilar como algo positivo y siempre hay como que tratar de ir como haciendo a un lado lo malo y escogiendo lo bueno. Para mí esa experiencia es buena en la medida en que me permite encontrarme con varias personas que vivieron algo similar a lo mío y que ahora estamos dispuestas a ayudarnos entre sí. Esa es la esencia de lo que estamos haciendo, me parece que debemos más bien tratar no de olvidar porque eso es imposible y tampoco debe olvidarse a nuestras víctimas y a las personas que por derecho propio merecen todo nuestro amor, pero sí de hacer un alto en el camino y de reconocer que no nos podemos quedar enfrascadas entre tragedias, de que hay cosas que hacer y de que este es el momento para levantar las alas (Taller mujeres de oriente en Medellín).

No quedarse en el pasado y seguir adelante pero sin olvidar es, en síntesis, el resumen de esta postura que pone todo su acento en la actitud que cada quien tiene frente a lo sucedido. Para otros, el tema de la reparación remite de manera inmediata a la acción gubernamental y pone de presente la existencia de cosas que no son reparables. Esto es lo que piensa uno de los hombres desplazados de la región de oriente y hoy habitante de Rionegro:

Yo diría que el gobierno no tiene con qué repararnos lo que nos ha pasado a nosotros, gente que ha perdido familias, pero familias enteras, digo las mujeres, los padres, y si acaso llegan a un acuerdo repararnos en los bienes materiales en algunas cosas, no en todo lo otro, pero eso la cosa psicológica de uno ¿cómo lo va reparar el gobierno a uno o quién se lo va a reparar? Si los sufrientos, las cosas que uno ha vivido con este problema, ¿en qué forma lo repara el gobierno a uno? Reparar algo material ahí sí, si es que acaso llega a alguna cosa (Taller con hombres de oriente en Rionegro).

La duda que expresa este hombre con respecto a la factibilidad de la reparación psicológica y moral, pero incluso también de la material, es ratificada por otras personas para quienes el sentido de la reparación no es otro que el de realizar los derechos que tienen como víctimas del desplazamiento forzado, es decir, cumplir lo que hasta ahora no se ha cumplido. Un hombre, líder de una organización de desplazados de Urabá, hace sobre esto la siguiente reflexión:

A veces las cosas son solamente de papel, las palabras suenan muy bonito y están escritas, pero para que se puedan cumplir hay una cantidad de tramitología que la gente pasa, como lo del restablecimiento socio-económico, que eso sí, que en Colombia existe la reparación, la ley, existen las cosas, pero es que es pura tramitología (...) Y pa-

ra mí repararme social y económicamente sería al menos tener una vivienda digna, un empleo, que los niños tuvieran su forma de estudio y perdonar y perdonar a todas esas personas que ojala que cogieran otro estilo de vida en beneficio de la sociedad, aunque ellos cuando hacen el daño creen que están haciendo un beneficio social, pero no tienen en cuenta todo el daño que le hacen a una familia cuando una de estas personas son víctimas de su accionar (Entrevista a hombre líder de Urabá).

Lo que parece adicional al tema del restablecimiento socio-económico es, entonces, la postura frente a los victimarios y es aquí cuando se mencionan asuntos como “no olvidar pero perdonar”. Aunque no fue un asunto sobre el que se profundizó demasiado, nos llama la atención que no aparece claramente el tema de la verdad y la justicia con respecto a los responsables de su desplazamiento; algunos piensan que llegar a la verdad plena y emprender proceso de judicialización sería avivar nuevamente cadenas de venganza y violencia y, como dicen tantos, ¡ya para qué!

La discriminación y el engaño

Desde la experiencia de la población desplazada, la discriminación y el engaño son dos situaciones a las que se ve permanentemente sometida en su relación cotidiana con algunos funcionarios y entidades públicas; y aunque son actitudes también presentes en otros grupos poblacionales que hacen parte de la sociedad receptora, en el caso de los servidores públicos tiene implicaciones directas en el acceso o no que puedan tener a programas institucionales. Son numerosos los testimonios que nos hablan de situaciones en las que, ante una petición o un reclamo, responden con agresiones y maltratos, lo cual explica por qué en uno de los encuentros realizados entre líderes y organizaciones de población

desplazada en el departamento de Antioquia el tema de la discriminación y las peticiones de “que nos traten bien”, “que no nos traten como limosneros”, “que nos traten como personas que somos”, “que no nos discriminen por ser desplazados”, “que no nos miren como si fuéramos un estorbo” fueron planteadas en varios de los temas trabajados (Gobernación de Antioquia, Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada, 2006). El testimonio de esta mujer indígena refleja bastante bien el por qué de estas peticiones:

Nunca nos han mirado bien porque es verdad que en Mutatá hasta funcionarios de la misma administración cuando uno va, unos lo miran pues bien no sé si por educación, por su profesionalidad, pero muchos lo miran mal. Aquí presente con la compañera nos han hecho hasta llorar porque a veces nos dicen cosas que a uno sinceramente le da como cosa y uno de la rabia o algo así que uno siente de ver que uno no está aquí para que le den una limosna, sino porque la situación lo obliga, a uno le da tristeza (Entrevista a mujer líder de Urabá).

Una de las explicaciones que se construyen frente al por qué de los malos tratos es que hay muchos servidores públicos que no tienen información sobre los derechos de la población desplazada, entonces sienten que les están pidiendo algo que no les corresponde:

Eso lo decimos allá todos, si uno va a una oficina y dice: “Yo soy desplazada”, olvídense que va para afuera ni le atienden siquiera porque miren que no saben los derechos ni nada, ellos no saben los derechos que uno tiene y uno sabe los derechos que uno tiene, pero a uno no le gusta alegrarle a nadie, uno respeta las cosas, como desplazados tenemos el derecho (Taller con mujeres de oriente en Medellín).

Esto coincide con la percepción de los mismos funcionarios, algunos de los cuales reco-

nocen que no poseen una formación adecuada para el tema y que esto es fuente de tensiones en su desempeño cotidiano; pero lo que las personas encuentran es que esta desinformación genera actitudes discriminatorias hacia ellos. Otra consecuencia es tratar a las personas como si les estuvieran regalando algo y no como que su deber como servidores públicos fuera favorecer el acceso a esos derechos o hacer interpretaciones “amañadas” de la normatividad:

Por ejemplo, en la alcaldía dicen que ellos nos regalan, o sea como si ellos sacaran del bolsillo y “cojan para ustedes”, pero eso no es así, nosotros como población desplazada no estamos pidiendo limosna a nadie, es algo que nosotros ya no... Yo creo pues que eso es un derecho, nos han enseñado mucho que no le estamos pidiendo limosna a nadie, es un derecho que tenemos como ciudadanos, pues yo pienso así (Taller de mujeres, Urabá).

A pesar de que las personas tengan otro nivel de información, el funcionario se sitúa en una relación de poder que, como lo indican los testimonios, genera el efecto de cansancio y agotamiento y, en últimas, la renuncia a seguir reclamando. Por eso, casi todos coinciden en señalar como parte de estas prácticas discriminatorias la tramitología a la que los someten para el acceso a programas o ayudas a veces insignificantes o simplemente el engaño al que se ven constantemente sometidos. Dicen un par de mujeres de Urabá y oriente, habitantes de Medellín:

Allá fuimos también a pedir una ayuda y ese gentío nos pusieron fue a voltiar pa' cá y pa' llá y pues la verdad es que yo soy como malita pa' eso, en primer lugar no me sé desenvolver en la ciudad y en segundo lugar, es tan maluco estar pidiendo, o que haga filas aquí y que pierda la madrugada y uno con tanto que hacer en la casa y no le resuelven a uno nada, pues, yo dejé las

cosas así quietas. Y esta es la hora que todavía estamos en las mismas voltiando con eso (Entrevista a mujer de Urabá).

Siempre por lo regular las entidades que hay aquí en Medellín o las que en estos momentos hay, lo ponen es a voltear a uno: “Vaya a la UAO... vaya yo no sé donde... vaya a Belén... vaya a yo no sé qué”. Entonces lo ponen en vueltas... todo ese poco de vueltas que usted está haciendo: “Ah, no, esa señora no, esa señora está borrada”, “Ah, no, esa señora tal cosa” y mientras nosotros allá en el barrio (Taller con mujeres de oriente en Medellín).

El desconocimiento de la ciudad y de cómo se mueven las instituciones y los costos que para estas personas tiene cada una de estas gestiones son, en efecto, elementos en los que coinciden las personas como obstáculos para el acceso a programas gubernamentales y, de manera más general, para subsistir en los centros urbanos.

Durante el 2005, por ejemplo, la población desplazada fue beneficiaria del Programa Familias en Acción, un programa del gobierno nacional dirigido hacia la población más vulnerable del país y que consiste en la entrega de subsidios alimentarios para menores de siete años y subsidio escolar para los que tienen entre 7 y 18 años. Para inscribirse en el programa era requisito estar incluido en el registro y llevar la documentación respectiva. En ciudades como Medellín se convocó a una jornada en las instalaciones del Estadio para que la gente gestionara esta inscripción. Desde la noche anterior y en medio de fuertes aguaceros, la gente comenzó a desplazarse, muchos de ellos caminando, hasta el lugar. Allí empezó para algunos un proceso que es recordado como uno de los ejemplos más claros de lo que les toca padecer para acceder a ayudas que a veces, en comparación con lo invertido, resultan irrisorias:

No, y por ejemplo lo que ha sucedido en Familias en Acción, también ponerlos a que se pongan serios porque de todas maneras eso no justifica, porque nos pasó a más de uno, ir allá, gaste plata y gaste, es que con lo que nos dan allá no recupera los pasajes que hemos gastado, porque primero ir a llevar papelería, después volverlos a llevar que porque se perdieron, después otra vez que ir a llevar un papel y después que dizque no tenía los 14 números que tenía que tener y no 12 números. Entonces así no justifica, uno corra pa'llá y pa'cá y cuando ya le vayan a dar a uno eso ya no... y si uno no tiene para sacarlos, dígame, uno deja de comprar cosas que necesita en la casa para comer, para gastar pasajes para ir allá para nada. Yo creo que no, entonces ¿para qué?, es mejor que no engañen a la gente, yo digo así: no deben de jugar con la gente, que dejen de jugar con los sentimientos de uno porque uno no está para que (...) es mejor que le digan a uno: “Vea, váyase de una vez y no vuelva”. A mí me parece que es una humillación para nosotros, la gente que madruga a la una o dos de la mañana, pues a nosotros nos tocó amanecer allá (...) (Taller con mujeres de oriente, en Medellín).

Como este hay cantidad de relatos asociados a asuntos como los subsidios de vivienda, la gestión para la atención en salud, la solicitud de un cupo o que sus hijos sean eximidos de algún aporte adicional en la escuela, etc., etc., que terminan siendo gestiones infructuosas que de nuevo aporrean la autoestima y la esperanza de la población.

Aprender los derechos, ser ciudadanos

En medio de este panorama, uno de los elementos que parece representar una situación cualitativa diferente es cuando se aprende a

reclamar sus derechos, lo que es interpretado por algunos como un pequeño paso para ser nuevamente ciudadanos. Se trata de un proceso de aprendizaje en el que, como hemos dicho, han jugado un papel clave algunas instituciones u organizaciones que han ofrecido información al respecto. A pesar de que escuchamos bastantes críticas con respecto a los recursos invertidos en capacitaciones (“en lugar de invertirlos en las verdaderas necesidades”), también hubo voces que resaltaron su papel, especialmente cuando estaban enfocados hacia la formación en sus derechos:

O sea, con respecto a lo que estamos mirando allí siempre se ve y se nota mucho que es hablando sobre capacitaciones, sobre formación, bueno todas estas cosas así y eso es muy importante porque le hacen ver como otras cosas a uno: a dónde vamos a llegar, cómo vamos a pedir las cosas, no porque lo estemos pidiendo, no le estamos pidiendo limosna a nadie, es un derecho que tenemos ¿sí? Y también un deber que tenemos nosotros como ciudadanos porque nosotros como población desplazada no es que ya no seamos personas ¿sí? (Taller con mujeres de oriente, en Medellín).

Pasar de una mirada de las ayudas o los beneficios a otra que habla de derechos y ciudadanía es para muchos la gran ganancia de este proceso. Gracias a esto muchos que no tenían una experiencia previa de liderazgo se reconocen a sí mismos aprendiendo y jugando nuevos roles. La conversación entre estos hombres que han vivido el desplazamiento intraurbano es indicativa del sentido de este aprendizaje:

Hombre 1: Sí..., para poder..., para poder nosotros los desplazados que el Estado nos cumpla más a nosotros..., indispensablemente tenemos que aprender qué es lo que vamos a reclamar y por qué lo vamos a reclamar.

Hombre 3: Y en qué..., y en qué Resolución...

Hombre 1: Sí, sí, sí. Si usted no reclama por nombres propios y en los parámetros de la Ley..., lo engañan de cualquier manera.

(Taller con hombres, desplazamiento intraurbano).

Sale a relucir aquí un elemento importante: la apropiación de la ley y el uso de un lenguaje jurídico como un recurso para la exigibilidad de sus derechos; así, encontramos personas desplazadas que citan la ley 387, las sentencias de la Corte o normatividades específicas como el único mecanismo para defenderse, presionar o evitar ser engañados por los funcionarios de entidades públicas que, por lo general, desconocen estos argumentos. Este uso es, según algunos, lo que hace la diferencia entre “los que saben de sus derechos y los que se sienten mendigando”.

En este mismo sentido aparece la organización como una posibilidad de aunar esfuerzos para reclamar y, sobre todo, para enfrentar el miedo que para muchos supone, en la historia de este país, reclamar lo que les corresponde. En un taller sobre políticas públicas con líderes de Urabá se decía:

Nosotros nos organizamos. ¿Por qué? por el temor y cuando va uno solo le da más temor que cuando vamos dos o tres o cuatro (...) Para nosotros aquí en Colombia es más frustrante porque cuando uno sale del campo y llega a un pueblo lo sigue el terror. Del campo lo saca el miedo y llega al pueblo y consigue el terror: que en la esquina mataron uno, que en la cantina mataron otro, que al señor le tumbaron la puerta. Entonces quiere decir que “ah, nosotros todos somos amigos ¿no?, a la alcaldía vamos todos porque yo solo no voy”, entonces aquí se da la obligación de organizarse (...).

Esto se hace más apremiante en la medida que algunos señalan que a pesar de que la normatividad de la política ha avanzado, esto no se refleja en la mejora de las condiciones de vida de la población o en que hayan cesado posturas hostiles de servidores públicos hacia ellos, lo que implica que hay que seguir luchando en colectivo:

Turbo nunca ha reconocido a las personas que llegan en situación de desplazamiento porque nunca ha tenido la intención de ayudarles, de colaborarles o brindarles la mano, no. Y ahora su política que tiene, lo que le dicen a los secretarios que puso como atención a la población desplazada, que ya la gente no hable de desplazados, sino de vulnerable, porque o sea que ya salió de desplazado y quedó como vulnerable. Entonces eso ahí lo estamos es peleando con... porque nosotros no podemos renunciar a desplazado porque tenemos unos derechos que todavía no se han cumplido y nosotros creemos que nos ven mal todavía o nos siguen viendo mal (Taller sobre Políticas con líderes de Urabá).

Es que nosotros seguimos siendo rechazados, pero esa es una razón para podernos organizar y ya organizados tenemos más fuerza, pero individualmente seguimos siendo los mismos. En la organización eso fue lo que nos motivó a organizarnos, organizarnos para poder que nos escuchen, y ya la organización tiene más eco, ya nos han llamado para proyectos y para cosas (Taller con hombres de oriente, Rionegro).

Sin duda alguna las organizaciones de población desplazada se han convertido, para sus integrantes, en un espacio importante para rehacer confianzas, tejer nuevas relaciones, reconstruir identidades. Sin embargo, su sostenibilidad y consolidación dependen, en buena medida, de que efectivamente logren

sus reivindicaciones. Y justamente en ese aspecto algunos de los líderes con los que hemos conversado expresan temor y escepticismo, ya que finalmente sienten que el incumplimiento del Estado frente a las políticas atenta contra la credibilidad de la población respecto a los líderes y sus organizaciones.

Las políticas como instrumento

La población construye una mirada de conjunto sobre las políticas públicas y al igual que los servidores públicos señalan avances y limitaciones.

Cuando se habla de políticas públicas se hace referencia a las leyes, la jurisprudencia producida desde la Corte Constitucional, algunos programas gubernamentales, la coordinación entre las instituciones, la participación de la población. En general, se ve que hay en este conjunto de cosas un insumo para el reclamo de sus derechos:

Yo pues pienso de que la política pública como herramienta nos sirve a nosotros para tener una manera de reclamar nuestros derechos y al Estado le sirve también para tener la manera también de cómo responderle a la población desplazada, si, en caso pues de que tenga realmente el pensamiento de cumplir lo que está en la política pública, lo relacionado a los derechos de la población desplazada; porque ahí se trata también de lo que es la articulación de las instituciones para llevar a cabo el cumplimiento del restablecimiento a la población (Taller Políticas Públicas, líderes de Urabá).

El tema de las tutelas ocupa un lugar importante en esta reflexión. Las personas desplazadas, especialmente aquellas que han participado de procesos institucionales y de asesoría, han encontrado en la tutela un recurso expedito para el reclamo de sus derechos y, de

manera específica, para presionar a los funcionarios que se niegan al reconocimiento de sus derechos. En el caso del desplazamiento intraurbano, este ha sido claramente casi el único recurso para lograr su reconocimiento como personas desplazadas y por tanto el acceso a los programas ofrecidos por el Estado. El conocimiento de este recurso ha significado para esta población un cambio radical:

(...) Por situación de persecución de Inspecciones de Policía nos vimos obligados a buscar apoyo de la Defensoría del Pueblo, inclusive de Pastoral Social, para ver qué podíamos hacer, en ese tiempo estábamos en la total ignorancia, éramos más de 30 familias, en un principio, luego vivimos la situación que nos colaboraron con una tutela en la cual sucedieron muchas anomalías, no una sino varias, es la tutela más larga de la historia, creo yo.

A continuación se describe un largo periplo de recorridos por juzgados, cartas que van y que vienen, nuevas asesorías, aprendizajes técnicos sobre cómo reclamar citando la ley, en fin, un largo proceso que culmina, finalmente, en su inclusión en el registro único. Por eso, aun los que han tenido algún nivel de éxito en su reclamo coinciden en señalar que la brecha está entre su formulación y su cumplimiento:

Aunque tengamos las herramientas no se les está dando cumplimiento. Entonces ahí está que aunque tengamos conocimiento de la política pública y las herramientas y los derechos que tenemos, pues no se están cumpliendo. Entonces tenemos que buscar estrategias como la tutela y eso que ni tutelamos porque ahí está la T025 que por medio de las tutelas se pronunció la Corte y todavía no se le ha dado un mínimo cumplimiento a eso, entonces aunque lo estamos exigiendo no se están cumpliendo (Taller Políticas Públicas, líderes de Urabá).

Para la población desplazada, entonces, el problema de las políticas públicas no está en el enfoque, es más, se ve que la manera como están orientadas por lo menos en términos de la legislación e incluso de algunos programas gubernamentales ofrece posibilidades para la realización de sus derechos. Pero de nuevo el problema está en su incumplimiento. En que, a pesar de lo buenas, en casi nada han modificado su situación.

Conclusión

Sintetizando este aparte y retomando la noción de campo de la que partimos, encontramos que así como los servidores públicos y todas las demás personas que se relacionan con la implementación de las políticas públicas construyen una mirada sobre las personas desplazadas y las políticas públicas, las personas desplazadas construyen una mirada sobre los funcionarios, las instituciones y las políticas. Entre unas y otros hay coincidencias, matices y, por supuesto, también diferencias que resultan en buena medida de la posición de poder que se ocupa. En los servidores públicos estas miradas derivan en criterios de acción, en decisiones cotidianas que implican de manera directa la vida de la población.

Mientras que para muchos servidores públicos el tema de la declaración y el ingreso al sistema, por ejemplo, son meros procedimientos administrativos, para la población desplazada esto representa una posibilidad de acceder a recursos gubernamentales a los que de otro modo no accederían. Pero se trata sólo de una posibilidad, pues lo que sigue en adelante, para quienes logran ingresar, es un camino lleno de dificultades.

Hay coincidencia entre quienes implementan las políticas y la población en la preocupación por lo que han denominado “los falsos” desplazados, en ambos casos la desconfianza y el control son formas de respuesta a esta supuesta amenaza. En la administración pública esto conduce a unos criterios de gestión; en la población crea

competencias y desconfianzas que horadan las posibilidades de reconstrucción del tejido social.

Si bien salen a relucir algunos nombres de personas e instituciones específicas que han jugado un papel importante de apoyo para la población desplazada, la apreciación predominante es la de que a diario se encuentran con personas que los maltratan y los engañan. Personas que no comprenden su situación y en muchos casos se sienten amenazadas por sus exigencias. Esto se suma a una larga cadena de situaciones discriminatorias que no únicamente atentan contra la dignidad de las personas, también afectan su disposición subjetiva para luchar por sus derechos.

A pesar de que la mayoría evalúa positivamente las políticas existentes, de nuevo la brecha está entre su formulación y su cumplimiento. Aun así, la mirada general es que siguen representando una herramienta, una posibilidad para luchar por sus derechos. En esto, las organizaciones sociales y la formación en derechos cumplen un papel central.

Como se advertía al comenzar y como se pudo observar después, hay una fuerte interacción y circulación de imágenes y discursos entre los enunciados de las políticas, quienes las implementan y sus destinatarios, la población desplazada. Entre unos y otros se construyen narraciones sobre lo que significa el desplazamiento forzado y sobre las alternativas para enfrentar esta problemática. Estas narrativas median, de manera específica, prácticas y relaciones entre la población y las instituciones. A nuestro modo de ver, esto no es un asunto ajeno a las políticas, por el contrario, las está interpelando desde su cotidianidad pues es ahí donde se identifican, como hemos visto, otras limitaciones y también otros retos diferentes a los que se han señalado desde los balances de las políticas desde su textualidad.

Referencias

- Abric, J. (s.f). Prácticas y representaciones Sociales. Traducción: Michel Soltter. Documento mimeografiado.
- Acevedo, J. (2007). La Corte y los Desplazados. Periódico El Tiempo, mayo 5/2007.
- Acnur. (2002). Balance de la política de Atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1999-2002. Bogotá: Acnur.
- Acnur. (2004). Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia. Bogotá: Acnur.
- Acnur. (2007). Introducción, conclusiones y recomendaciones del Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006. Bogotá: Acnur.
- Álvaro, J. (2002). Representaciones sociales. En: En Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid ss <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>
- Barutcisky, M. (1998). El conflicto entre el concepto de refugio y el debate de los DI. En: Revista Migraciones Forzadas #3, Pp11-14. Inglaterra: Centro de Estudios sobre Refugiados, Queen Elizabeth House, de la Universidad de Oxford.
- Bordieu, P.W. (1995). Respuestas por una antropología reflexiva. México: Grijalbo.
- Celis, A. (2005). Política pública y derecho. Reflexiones sobre los alcances de los fallos de la Corte Constitucional en materia de derechos de protección de derechos de la población desplazada. En: Bello y Villa (compiladoras). El desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas. Medellín: REDIF, Acnur, Universidad Nacional, Corporación Región, pp. 377-408.
- Codhes. (2005). Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia. Documentos Codhes N° 3. Bogotá: Codhes.
- Comité Departamental de Atención a Población Desplazada de Antioquia. (2006). Memorias del primer encuentro de líderes, representantes y organizaciones de población en situación de desplazamiento en Antioquia. Rionegro, septiembre 22 y 25 de 2005.
- Conferencia Episcopal. (1995). Derechos humanos: desplazados por violencia en Colombia. Bogotá: Conferencia Episcopal.
- Conferencia Episcopal, Codhes. (2006). Desafíos para construir Nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. Bogotá: Conferencia Episcopal, Codhes.
- Defensoría del Pueblo, OIM. (2004). Políticas públicas y desplazamiento. Una reflexión desde la experiencia. Bogotá: Defensoría del Pueblo, OIM, 2004.
- Domínguez, R. (2004). Teoría de las representaciones

- sociales. Apuntes. En: *Nómadas 3*. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas. En: www.ecm.es/info/eurotheo/nomadas
- Estados Unidos de México, Naciones Unidas, Universidad de Johns Hopkins Seminario regional sobre desplazamiento interno en América. Ciudad de México, 18-20 de febrero de 2004. En: <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/MexReportSpanish.pdf>. Consulta: abril de 2006.
- Global Projec IDP. (2004). Desplazamiento Interno en América Latina. En: www.acnur.org/biblioteca/pdf/3644.pdf Consulta: abril de 2006.
- Gobernación de Antioquia, Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada. (2006). Memorias. Primer encuentro departamental de organizaciones, líderes, lideresas y representantes de población afectada por el desplazamiento en Antioquia.
- Ibáñez, A. y Moya, A. (2006). ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción. Documento CEDE 2006-26. Bogotá. Universidad de los Andes.
- Jaramillo, A.; Villa, M. y Sánchez, A. (2003). Miedo y desplazamiento. Medellín: Corporación Región.
- Jaramillo, A.; Villa, M. y Sánchez, A. (2004). Miedo y Desplazamiento. Experiencias y percepciones. Medellín: Corporación Región.
- Jodelet, D. (1989). Las representaciones sociales: fenómenos, concepto y teoría. En S. Moscovici (ed). *Psicología Social*. Barcelona: Paidós.
- Mármora, L. (2002). Las políticas migratorias internacionales. Barcelona: Paidós.
- Muller, P. (1998). Las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Osorio, F. (2001). Actores y elementos de la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados. En: *Scripta Nova*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales N° 94 (en línea). Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2001.
- Procuraduría General de la Nación. (2006). Informe de seguimiento presentado a la Corte Constitucional. En: Corte Constitucional, Auto de Cumplimiento 333.
- Red de Solidaridad Social. (2001). Guía para la atención a la población de la población desplazada por la violencia. Bogotá: Red de Solidaridad Social.
- Red de Solidaridad Social. (2004). Formato Único de declaración. Guía de procedimiento. Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la Violencia. Bogotá: Red de Solidaridad Social.
- Rodrigo, M. (1994). Etapas, contextos, dominios y teorías implícitas en el conocimiento social. En M^a. J. Rodrigo (Ed.). *Contexto y desarrollo social*. Madrid: Síntesis.
- Roth Deubel, A. (2003). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Suárez, H. (2004). La conexión entre conocimiento y acción social. Una propuesta a propósito del balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado interno. Bogotá: Acnur.
- Varela, E. (2001). Políticas públicas y derechos humanos. Cali: Defensoría del Pueblo.
- Vidal, R. (2005). Derecho Global y Desplazamiento Interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Tesis presentada para obtener PhD en Derecho. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia. Bogotá.