



Reflexión Política

Universidad Autónoma de Bucaramanga

iep@bumanga.unab.edu.co

ISSN 0124-0781

COLOMBIA

1999

Esperanza Hernández Delgado

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA OFERTA ESTATAL
PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR
LA VIOLENCIA EN COLOMBIA
Reflexión Política, marzo, año 1, número 1
Universidad Autónoma de Bucaramanga
Colombia

REFLEXIÓN POLÍTICA

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA OFERTA ESTATAL PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

Esperanza Hernández Delgado

Podría decirse que el desplazamiento forzado o las migraciones involuntarias son tan antiguas como la guerra, o el ser humano; que lo que marca la distinción entre los persistentes desplazamientos humanos en los diferentes momentos históricos, son las causas y actores que los generan, su relevancia en términos de población afectada y sus consecuencias tanto en zonas expulsoras como receptoras.

El desplazamiento humano dentro y fuera de las fronteras de los diferentes estados, se ha incrementado en el mundo en las últimas décadas, evidenciándose desde la perspectiva humanitaria como una de las más dolorosas consecuencias de la guerra, los conflictos internos y la pobreza. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha estimado recientemente que el número de "desplazados internos" asciende a 30.000.000, de los cuales aproximadamente 16.000.000 corresponden a África, 7.000.000 a Asia; 4.000.000 a Europa, y 3.000.000 a América .

De igual forma el Alto Comisionado de Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR) ha reportado un incremento considerable de personas bajo su responsabilidad, toda vez que mientras en 1.991 se reportaron 17.000.000, en 1.995 se han registrado 27.000.000. Dentro de las recientes crisis humanitarias generadoras de desplazamientos humanos se encuentran las que tienen origen en la desintegración de Estados, conflictos internos de identidad caracterizados por hostilidades étnicas y tribales, las guerras civiles y la violencia política.

Son manifestaciones de estas crisis humanitarias, el caso de la antigua Yugoslavia, donde bajo el concepto de "limpieza étnica", se han desplazado aproximadamente 3.000.000 de personas; la antigua Unión Soviética en las repúblicas caucásicas de Armenia, Azeerbayán y Georgia, en las que debido a la caída del sistema comunista y la subsiguiente lucha por el poder y el territorio entre líderes y comunidades se ha generado el desplazamiento de aproximadamente 2.000.000 de personas; en África, los casos de Somalia en donde como consecuencia del conflicto interno de clanes se desplazaron 500.000 personas, Liberia en donde la guerra civil generó el desplazamiento de 2.300.000 personas, y Ruanda donde el conflicto interno de clanes generó el desplazamiento de 2.000.000 de personas; en Asia, el caso de Miranmar donde las violaciones de derechos humanos supuestamente por las fuerzas armadas provocaron el desplazamiento de 270.000 Musulmanes, y el caso de Bután en donde el conflicto interno desplazó a 100.000 personas, entre otros .

A pesar del legado de dolor dejado por la guerra a lo largo de la historia de la humanidad y de las conquistas alcanzadas como iniciativas para reglamentar sus límites y proteger los derechos humanos, cada vez es más frecuente la huella de la confrontación armada en los conflictos internos, étnicos y en la reiterada violación de los Derechos Humanos. Huella que se evidencia en el incremento y generalización de los desplazamientos humanos de unas víctimas de guerra que por residir en medio familiar y social para preservar el único patrimonio que les queda: la vida.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Para conceptualizar el desplazamiento forzado es necesario partir del reconocimiento de que no existe unanimidad en el contexto internacional respecto de una definición de "desplazamiento interno"; que no se ha conferido a ningún organismo internacional mandato específico de proteger o asistir a personas que han sido desplazadas dentro de su propio territorio; y que debe distinguirse entre refugiado y desplazado. Por refugiados se entiende, "

REFLEXIÓN POLÍTICA

Todos aquellos que, debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, de pertenencia a un determinado grupo social, o a opiniones políticas, abandonan su país de origen y no pueden a causa de dichos temores, no desean acogerse a la protección de ese país" .

Por definición entonces los refugiados son personas que requieren protección, al ser víctimas de terror político, persecución por motivos de raza, origen étnico, creencias religiosas u opiniones políticas; o por que su vida, y su libertad están amenazadas como consecuencia de la guerra, los conflictos armados internos o la violencia social.

Las experiencias en el mundo permiten inferir que es similar la situación que viven los refugiados y desplazados internos, respecto de los hechos que los generan, y las consecuencias que producen en quienes viven esta problemática.

En ambos casos el terror político, los conflictos internos étnicos o tribales, la violencia política, o la socioeconómica pueden ser sus causas generadoras; en los dos eventos quien se desplaza tiene que abandonar su cultura entendida como la forma de ver la vida y relacionarse, para poder preservarla. En igual forma los dos fenómenos generan consecuencias de tipo psicológico, familiar, social y económico, tales como los sentimientos de temor, desamparo y desconfianza, la descomposición familiar, la ruptura del tejido social y la pérdida de patrimonio consolidado durante toda la vida, entre otros. De conformidad con lo anterior, se entiende que la única diferencia entre los dos conceptos la constituye el traspasar la frontera.

El concepto de desplazamiento forzado está íntimamente relacionado con las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho para los Refugiados. Deben considerarse especialmente en el caso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José, Costa Rica" (1969), la Carta Africana de Derechos Humanos de los pueblos (1981), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes (1984), las Resoluciones de la Asamblea General y las Comisiones de Derechos Humanos. Respecto del Derecho Internacional Humanitario, los convenios de Ginebra, sus Protocolos adicionales y las Resoluciones del Comité Internacional de la Cruz Roja. Con relación al Derecho para los Refugiados, la Convención sobre Refugiados (1951) y su Protocolo adicional (1967); la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (1969); la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984); y la Convención para la Determinación del Estado Responsable de Examinar las demandas de asilo presentadas en uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea (1990).

Dentro de los esfuerzos por conceptualizar el desplazamiento forzado, se distinguen tres tendencias: 1. la tendencia causalista de quienes consideran que la definición del desplazamiento interno debe estar en relación con las causas que lo producen (algunos señalan su inconveniencia ante un rigorismo jurídico excluyente); 2. la tendencia según la cual la definición debe ser el producto de las necesidades de la población desplazada; y 3. la tendencia de quienes consideran que el fenómeno no debe ser definido para evitar obstaculizar la gestión de entidades y organizaciones con oferta para la población desplazada.

Aunque no existe consenso entre las organizaciones sobre la conveniencia de definir en un texto legal el desplazamiento interno; es necesario señalar que la definición más aceptada ha sido la de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas (CPDIA), según la cual, "El desplazamiento es toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las situaciones causadas por el hombre: Conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores, que pueda alterar o alteren drásticamente el orden público".

REFLEXIÓN POLÍTICA

DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Colombia no ha sido ajena al fenómeno del desplazamiento forzado toda vez que se ha percibido una relación de causalidad entre periodos de violencia y desplazamientos humanos, como en el caso del periodo denominado "La violencia" de mediados del presente siglo, en el cual se reportaron 2´003.600 desplazados como consecuencia esencialmente de la violencia partidista, y en menor grado de otras violencias como expresión de conflictos por la tenencia de la tierra, el control de las estructuras del poder local y rivalidades tradicionales entre poblaciones.

En la historia reciente, se reconoce el desplazamiento forzado como consecuencia en mayor grado de la violencia política evidente en el conflicto interno armado, el más antiguo del continente al alcanzar una vigencia de casi 40 años, y en menor grado de la violencia socioeconómica, el narcotráfico y la violencia por territorios; desplazamiento que en la última década ha registrado un considerable incremento y generalización en casi la totalidad del territorio nacional, en la medida en que se ha agudizado el conflicto interno armado.

Bien como expulsores o receptores, en mayor o menor grado, los departamentos de Antioquia, Atlántico, Arauca, Bolívar, Boyacá, Cauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba Cundinamarca, Chocó, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca (23 de los 33 departamentos de Colombia) han presenciado el desplazamiento forzado colectivo manifestado en éxodos campesinos, migraciones forzadas familiares e individuales.

A su vez, en buena parte de los municipios de estos departamentos, esencialmente en las capitales de provincia y de departamento, se ha percibido la presencia del desplazamiento forzado en el incremento de los cinturones de miseria, viviendas nuevas junto a viviendas antiguas en los tradicionales barrios de invasión y en el incremento de vendedores ambulantes. Una visión por regiones registra una presencia del desplazamiento forzado del 27.2% en Santa fe de Bogotá, del 21.8% en la Costa Atlántica, del 21.7% en Antioquia y Chocó, del 9.5% en el Nororiente (Santander, Norte de Santander, Arauca y Casanare), del 8.5% en el Suroccidente (Valle, Cauca, Nariño, Huila), del 7.7% en la Región Andina Central (Boyaca, Tolima, Caldas, Risaralda y Quindío), y del 3.6% en el Sur (Guainía, Meta, Caquetá, Putumayo).

En la historia reciente, el desplazamiento forzado es reconocido por el Estado Colombiano como fenómeno social, a mediados de la década de los 90, como consecuencia de una multiplicidad de factores entre los cuales se destaca la gestión de organismos internacionales; la realidad de la manifestación ascendente y generalizada del fenómeno en casi todo el territorio nacional; las denuncias instauradas ante los organismos de control y las organizaciones no gubernamentales; los pronunciamientos de estas y de la iglesia católica colombiana sobre la causalidad y consecuencias del fenómeno; y los esfuerzos investigativos emprendidos por la Conferencia Episcopal.

Con relación al contexto sociopolítico y económico en que emerge el desplazamiento forzado de la historia reciente, cabría señalar que se caracteriza por el incremento y generalización de la violencia, especialmente la violencia política; los más altos índices de desempleo que se hayan registrado en el país y las manifestaciones de una recesión económica especialmente en el contexto regional. A ello se aúna la consolidación y expansión de grupos de justicia privada, el alto porcentaje de violaciones a los derechos humanos y la impunidad.

Aunque no siempre Colombia ha sido un país violento, es indiscutible que desde la lucha de la independencia, la violencia ha estado presente en la historia colombiana, en su desarrollo Institucional, en su organización socioeconómica y sociopolítica, en toda su geografía, ya sea a través de la confrontación política armada, grupos de limpieza social, delincuencia organizada, delincuencia no organizada, narcotráfico, autodefensas y enfrentamientos por territorios.

REFLEXIÓN POLÍTICA

Se considera que el desplazamiento forzado de la historia reciente es producto de la violencia, especialmente de la violencia política entendida como, "...lucha por el poder, hay violencia tanto en los que imponen la dominación como en quienes la desafían. Esta forma de violencia materializa una tradición de luchas tanto para alcanzar la plena participación social y política, como para ejercer sobre el pueblo un dominio excluyente" .

También es generado en menor grado por la violencia socioeconómica entendida como "... Aquella que es producto de las desigualdades sociales, muchas veces en situaciones de pobreza absoluta, que se expresa en formas extremas de resolver conflictos que en otras circunstancias tomarían vías bien diferentes" ; y de la violencia del narcotráfico.

Durante la década de los 90, se percibe un incremento en la espiral de la violencia, especialmente la política generada por factores como el incremento de zonas de influencia territorial alcanzado por los actores del conflicto; la acción de estos dirigida hacia la sociedad civil, a la que utilizan como táctica de guerra; el incremento de secuestros (la Fundación País Libre reporta un incremento del 35% en 1996 respecto del año anterior con 1.400 secuestrados) ; y la impunidad (Según datos citados por la Defensoría del Pueblo, en 1989 únicamente el 20% de los delitos cometidos en Colombia llegaba al conocimiento de las autoridades, de los hechos denunciados solo un 4% daba lugar a sentencia, y el número de procesos sin concluir crece cada año, registrándose en 1993, 1.813.400 procesos sin definir).

Respecto de la magnitud del fenómeno, debe tenerse en cuenta, que pese al esfuerzo investigativo comprometido especialmente por la iglesia católica y algunas organizaciones no gubernamentales; hasta la fecha no puede hablarse en el país de un censo de población desplazada, en razón a que no se han unificado criterios técnicos y estadísticos para elaborarlo, y que las características mismas del fenómeno y su realidad regional llevan a que los desplazados buscando la seguridad que les puede brindar el anonimato, oculten su condición.

Debe agregarse a la dificultad para determinar la magnitud del desplazamiento, el hecho de que los registros de población atendida o beneficiarios de algún tipo de oferta elaborados por las distintas entidades y organizaciones, pueden contener la misma población, debido a que los desplazados acuden a diferentes entidades en procura de atención, por lo cual estos datos deben considerarse con precaución.

Pueden considerarse como indicadores de aproximación a la magnitud del desplazamiento forzado en Colombia, los estimativos que arrojan las investigaciones sociales, registros de entidades gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales, y organizaciones internacionales sobre población desplazada atendida. No obstante lo anterior, constituyó un importante aporte a la aproximación de la magnitud del fenómeno, los datos reportados en la investigación realizada por la Conferencia Episcopal, según la cual se estimaba en 600.000 la población desplazada durante los últimos 10 años.

También deben considerarse los esfuerzos investigativos, realizados por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la cual actualizando el estimativo reportado por la investigación mencionada anteriormente, reportó 89.000 desplazados durante 1995, 181.000 durante 1996 y 260.000 durante 1997, lo cual arroja un total de 1.130.000 desplazados en Colombia.

Con relación a las causas de los desplazamientos humanos, se señalan las guerras, violaciones de derechos humanos, catástrofes naturales, degradación del medio ambiente, pobreza, el desempleo, y los conflictos armados, constituyendo estos últimos su causa más generalizada, tal como lo demuestran los desplazamientos generados en las crisis humanitarias recientes. En Colombia, investigaciones sociales recientes, denuncias instauradas ante los organismos de control, registros de las agencias de cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales y la iglesia, señalan como principal causa de desplazamiento forzado el conflicto interno armado seguida por otras causas como los conflictos por la tenencia de tierras y el narcotráfico.

REFLEXIÓN POLÍTICA

En la década del 60 la violencia política partidista es superada por una violencia política que enfrenta, por el poder y la sustitución del sistema político, a los grupos insurgentes contra el estado. El contexto en el que surgen las guerrillas en Colombia se caracteriza en el ámbito internacional por el orden bipolar de la guerra fría y el triunfo de la revolución Cubana; y en el ámbito nacional, por la experiencia reciente de las guerrillas liberales y las guerrillas comunistas como focos armados de respuesta defensiva y un estado débil en la conducción y la resolución de sus conflictos.

Es necesario tener en cuenta como lo sugieren algunos analistas, que el conflicto interno armado de ayer con actores y escenarios específicos, no es el mismo de hoy; lo cual se evidencia en la proyección de su acción, zonas de influencia, y actores. Desde principios de década de los 80 y bajo la influencia de la revolución nicaragüense, la acción de la guerrilla deja de proyectarse hacia sectores rurales y aislados desde su inicial estrategia de "foco guerrillero", para dirigirse hacia las organizaciones sociales y los poderes locales y regionales; no solo desarrolla su rol de actor militar, sino que proyecta su condición de actor político llegando a la opinión pública. Además, a lo largo de su evolución ha logrado una consolidación y expansión, la cual se refleja en el considerable incremento de sus zonas de influencia, "...al comparar la presencia de las organizaciones armadas en 1985 con la más reciente, se descubre que (173) municipios registraban en el pasado presencia guerrillera, mientras que en 1995 esta llega a (622)".

Debe también tenerse en cuenta, que el conflicto contemporáneo no solo enfrenta a la guerrilla y al Estado, sino a un nuevo actor, representado por las autodefensas, las cuales se han expandido logrando tener presencia en aproximadamente 200 municipios del país. A los actores del conflicto, las investigaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, las agencias de cooperación y los organismos de control del estado les atribuyen una inmensa responsabilidad frente al desplazamiento forzado, por cuanto el desconocimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario, reflejado en asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, torturas, toma de rehenes con fines económicos o políticos, uso del terror como estrategia de guerra, operativos en zonas habitadas por la población civil (como las minas antipersonales), el reclutamiento de menores y la coerción ejercida sobre la población civil entre otros, han generado migraciones forzadas de importantes sectores poblacionales en el país.

Respecto de las formas de desplazamiento, es preciso señalar que están vinculadas a las causas que los generan. En Colombia el fenómeno se manifiesta como desplazamientos colectivos, desplazamientos familiares y desplazamientos individuales. Los desplazamientos masivos pueden ser el producto de la provocación directa de los actores del conflicto mediante el terror o la coacción; o del efecto de ausencia de garantías ante el enfrentamiento de los actores. Se caracterizan por presentar un grado de organización entre la población afectada y tener un mayor impacto frente a la capacidad de respuesta de los organismos gubernamentales.

Los desplazamientos familiares, son generalmente el producto del temor generado por amenazas o actos violentos ejecutados contra algunos miembros de la familia o sus vecinos. A su vez, los desplazamientos, individuales, son generados por las mismas causas que los familiares, se denominan "gota a gota" y generalmente no se registran, ni generan impacto en la capacidad de respuesta de los organismos gubernamentales, en razón a que el temor y la necesidad de anonimato los lleva a ocultar su condición. Los desplazamientos también pueden ser temporales cuando la población puede regresar a su lugar de origen, definitivos cuando ante la imposibilidad del retorno deben reubicarse en otro lugar; o intermitente, cuando se someten a continuos desplazamientos.

Con relación a los sectores poblacionales afectados, según las investigaciones recientes, se ha registrado que las mujeres, los menores y los ancianos son los sectores más afectados por el desplazamiento forzado. Según la investigación de la Conferencia Episcopal, el 58% (341.104) de los desplazados en Colombia eran mujeres; el 71% (282.000) menores de 25 años; y el 4.6% (16.967) eran personas de la tercera edad.

REFLEXIÓN POLÍTICA

CONSECUENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

El desplazamiento forzado ha generado unas consecuencias depredadoras, algunas veces irreversibles en la población civil, y el desarrollo socio-político y socio-económico de las zonas receptoras y expulsoras. A nivel individual, " se manifiestan a nivel de las diferentes áreas de la vida de los individuos, es decir, su psiquis, sus relaciones con los demás y su participación comunitaria" . Genera sentimientos de vulnerabilidad, impotencia, desconfianza, culpa, vergüenza, resentimiento, pérdida de la identidad personal y del sentimiento de pertenencia, aislamiento y falta de confianza en sí mismo para recuperar su proyecto de vida, negación de los derechos fundamentales económicos y sociales (los de trabajo, libertad, salud, educación y vivienda), discriminación y estigmatización, miseria y pauperización.

A nivel psíquico produce temores, angustias e incertidumbre (los cuales se manifiestan con antelación al desplazamiento), imposibilidad de elaborar los duelos durante el desplazamiento en razón a que dirige todas sus energías hacia la búsqueda de su supervivencia; e imposibilidad de satisfacer su necesidad de indemnización social lo cual le genera un sentimiento de venganza . Con relación a las consecuencias en las familias, se reflejan en las dificultades afectivas que genera la disgregación familiar, el cambio de los roles tradicionales de pareja y de los demás miembros de la familia para asumir su lucha por la supervivencia, el traslado del conflicto social al ámbito familiar, y la ruptura de la comunicación.

Con relación a las consecuencias del desplazamiento sobre los menores, debe tenerse presente, que según la investigación de la Conferencia Episcopal , 282.000 desplazados eran menores de 19 años; y según la investigación desarrollada por la Arquidiócesis de Bogotá y CODHES el 85% de los menores desplazados no reciben servicio educativo, el 95% no recibe asistencia psicosocial. El 100% no recibe asistencia nutricional, el 1.5% son huérfanos, y el 80% sufren de disfunciones psicoafectivas (pesadillas, miedo, angustia, vómito entre otras).

Respecto de las consecuencias socioeconómicas, ellas se perciben tanto en las zonas de origen, como en las receptoras, y en las relaciones campo-ciudad. Dentro de ellas pueden señalarse, ruptura del tejido social, empobrecimiento del liderazgo local (producto de los desplazamientos selectivos de sectores de la sociedad como docentes, líderes sociales y funcionarios públicos), estímulo de procesos de colonización y configuración de nuevos espacios territoriales, procesos de reordenamiento urbano, urbanización de la violencia, marginalidad, empobrecimiento de nuevos sectores de población, descomposición violenta de las economías campesinas, obstrucción y pérdida de inversiones y programas adelantados por la administración pública, concentración de tierras en las zonas de expulsión, y crecimiento del sector informal de la economía.

OFERTA ESTATAL PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

Se entiende por Estado, "la organización territorial, única y soberana del poder político, institucionalizada a través de su ordenamiento jurídico y materializada en las ramas del poder público" , y por oferta estatal, " las políticas públicas que identifican las iniciativas, capacidad de respuesta y propuesta del gobierno".

A pesar de que el desplazamiento forzado se manifiesta en la historia reciente de Colombia desde mediados de la década de los 80, solo hasta 1995, el Estado Colombiano reconoce en forma expresa el fenómeno y diseña unas políticas para la prevención del desplazamiento y la atención de la población desplazada, aunque dichas políticas solo comienzan a estructurarse en un proceso paulatino desde 1997.

Dado que el Estado Colombiano no estaba preparado para asumir la problemática del desplazamiento forzado, sino que situaciones de hecho, como la agudización del conflicto interno armado y su efecto sobre el incremento y generalización del desplazamiento forzado, los pronunciamientos de la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y la iglesia, la obligaron a generar una respuesta para asumir este fenómeno; puede afirmarse que la oferta estatal para la atención de la población desplazada es una oferta incipiente, debiéndose

REFLEXIÓN POLÍTICA

tener en cuenta los datos reportados por la investigación reciente sobre, "Identificación de la Oferta para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia en Colombia" , según los cuales, el 41% de las entidades estatales iniciaron actividades a favor de esta población antes de 1997, el 42% en 1997, el 18% en 1998, y del total de entidades con oferta en gestión, el 72% corresponde a entidades estatales.

En el proceso de elaboración de la oferta estatal debe tenerse en cuenta, el documento Conpes 2804 de 1995, mediante el cual el Estado Colombiano reconoció por primera vez en forma expresa el desplazamiento forzado y estructuró una política para la atención integral de la población desplazada, con el fin de neutralizar las dinámicas de la violencia y mitigar sus graves efectos sobre la integridad de esta población.

En este documento se define por primera vez lo que se entiende por desplazado, acogiendo la definición de la Consulta Permanente para el Desplazamiento Interno de las Américas (CPDIA); y la oferta se estructura sobre el Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el cual define y desarrolla acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia, y el acceso a los programas sociales del gobierno, y compromete entidades gubernamentales para el desarrollo de dichas acciones (Fondo Agropecuario de Garantías, Ecocarbón y Mineralco, Red de Solidaridad Social, Sena, Ministerio de Agricultura, Salud Interior, Inurbe y Comité de Cofinanciación).

Debe destacarse también, el documento Conpes 2027 de 1997, toda vez que al modificar la estructura institucional creada en el Conpes 2804 de 1995, la cual no respondió al propósito trazado en dicho documento por deficiencias institucionales, fija gran parte de la estructura que adopta la Ley 387 de 1997, la cual estaba integrada por el Sistema Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y la Red Nacional de Información para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia.

Finalmente concreta la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia, la Ley 387 de 1997, "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

Debe destacarse que este mandato legal constituye un importante logro del Estado Colombiano, al consagrar la oferta estatal para la prevención del desplazamiento forzado y la atención de la población desplazada por la violencia como política de estado, lo cual impide que en el futuro quede sometida a la discrecionalidad del gobierno de turno; no obstante que su efectividad dependerá de que no quede reducida a su consagración normativa. Con relación a la atención de la población desplazada, la Ley 387 de 1997, la contempla dentro de unas fases acordes con las necesidades que genera el fenómeno, las cuales se orientan al logro de soluciones definitivas o duraderas para la población desplazada.

La fase de prevención la cual si bien no define, se infiere, consiste en la adopción de medidas, planes y programas tendientes a evitar el desplazamiento, superando las causas que puedan generarlo; la fase de atención humanitaria de emergencia, definida en su artículo 15, como acciones inmediatas para asistir, socorrer y proteger a esta población frente a sus necesidades básicas (alimentación, alojamiento, transporte, asistencia médica, entre otras); la fase de consolidación y estabilización socioeconómica definida en su artículo 13, como acciones de mediano y largo plazo tendientes a posibilitar la recuperación del proyecto de vida del desplazado, generando soluciones definitivas para su sostenibilidad económica y social, ya sea en el ámbito del retorno voluntario o del reasentamiento; y del área de protección que aunque no es definida en forma expresa en la ley, se entiende como las medidas tendientes a garantizar la seguridad de la población desplazada, por lo cual se infiere debe estar presente en cada una de las fases de atención señaladas.

REFLEXIÓN POLÍTICA

Es necesario llamar la atención sobre la importancia de reglamentar la ley en mención, aprovechando la experiencia acumulada frente a la manifestación del fenómeno con sus características propias en las diversas regiones del país, y las deficiencias registradas en la oferta de atención a la población desplazada.

Con relación a la fase de prevención se destaca su relevancia, toda vez que en ella se soporta la posibilidad de impedir la presencia del fenómeno y las pérdidas que genera en términos humanos, socioeconómicos y sociopolíticos, al dirigirse a las causas que lo generan.

Según la investigación reciente, sobre "Identificación de la oferta para la atención de la población desplazada por la violencia" , la oferta estatal se ha proyectado en un 77% (147 entidades) hacia actividades de prevención, en un 35% (62 entidades) hacia actividades de protección, en un 89% (170 entidades) hacia actividades en emergencia, y en un 46% (87 entidades) hacia actividades para la consolidación y estabilización socioeconómica.

Es pertinente cuestionarse sobre los resultados de la oferta en prevención, teniendo en cuenta que ha representado un 77% de la proyección de la oferta estatal, frente a un fenómeno que se incrementa y generaliza. También se destaca que dicha oferta se ha concretado en actividades dispersas y sin planificación que van desde pronunciamientos humanitarios, jornadas de convivencia y apoyo a cabildos, hasta eventos de capacitación.

Valdría la pena considerar para el desarrollo de la fase de prevención en una futura reglamentación de la ley, mecanismos como la "Alerta Temprana" para la identificación de las urgencias que puedan presentarse en materia de desplazamiento forzado; el "Plan de Contingencia" para poder responder a la emergencia del fenómeno; el "desplazamiento protegido", como mecanismo de protección temporal de la vida y de los derechos humanos de la población; la responsabilidad de la fuerza pública de brindar protección a poblaciones o personas en riesgo de desplazamiento, entre otras.

Respecto de la fase de atención humanitaria de emergencia, la cual ha representado el énfasis de la oferta del estado para la atención de la población desplazada por la violencia (89%), debe señalarse que si bien ha respondido a una necesidad de subsistencia de los sectores poblacionales beneficiarios, no ha permitido o ha retrasado el desarrollo de acciones tendentes a la reinserción de esta población .

Debe también agregarse, que no se ha unificado criterios para el acceso a los beneficios de esta fase, quedando a la discrecionalidad de las entidades con responsabilidad en ella; que ha generado expectativas que han superado las posibilidades reales; que en algunas ocasiones el acceso a los servicios de esta fase se ha politizado: que ha generado en algunas poblaciones desplazadas dependencia; que debido a lentos trámites y a la centralización en algunas entidades, la atención no es oportuna; y que requiere recursos que difícilmente serán suficientes frente a la magnitud del fenómeno, por lo cual es indispensable profundizar el desarrollo de la fase de consolidación y estabilización socioeconómica.

Sería conveniente frente a la realidad de emergencia en que viven desplazados de más de 2 años o de quienes han soportado desplazamientos intermitentes, consagrar la oferta alimentaria hasta tanto se logre la solución definitiva de esta población y que la iglesia, organismos internacionales no gubernamentales de reconocida credibilidad y trayectoria asumieran la atención de emergencia, para efectos de que el estado pueda concentrarse en la profundización de las fases de prevención y consolidación y estabilización socioeconómica.

Con relación a la fase de consolidación y estabilización socioeconómica, también se destaca su relevancia dado que en ella reposa la oferta para el logro de soluciones duraderas de la población desplazada.

Según la investigación mencionada , no obstante el impacto de esta oferta para la población desplazada y los entes territoriales, en la medida en que les permite neutralizar las consecuencias del desplazamiento, se ha evidenciado que importantes entidades con responsabilidad en el Sistema de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia no han desarrollado acciones a favor de esta población; que en materia de salud y educación la cobertura es insuficiente; que no existen aún programas educativos dirigidos especialmente a la

REFLEXIÓN POLÍTICA

población desplazada; que no se han adoptado mecanismos de control por parte de las entidades de nivel central sobre la ejecución de los recursos otorgados a las entidades territoriales para la prestación de servicios; y la baja capacidad de respuesta de las entidades territoriales teniendo en cuenta su situación económica y su tradicional dependencia del nivel central.

En cuanto a la oferta para el acceso a los programas de reforma agraria, se señalan en la referida investigación, que si bien se ha materializado en negociaciones de predios para procesos de reubicación, y en algunos retorno; se ha evidenciado un pobre resultado en algunos de estos procesos, debido en las reubicaciones a la incompatibilidad entre la oferta estatal para la adquisición del predio con el subsidio del 70% y la capacidad de endeudamiento de la población desplazada, que además de asumir el crédito por el restante 30% del valor, debe asumir el crédito correspondiente al proyecto productivo; ausencia de capacitación; deficiente elaboración de los proyectos productivos; y ausencia de garantías de seguridad en procesos de retorno, entre otras.

COMPORTAMIENTO DE LA OFERTA ESTATAL PARA LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

El esfuerzo investigativo patrocinado por el Comité Internacional de la Cruz Roja , constituye un aporte para el análisis del comportamiento de la oferta estatal para la atención de la población desplazada, en los aspectos que se relacionan a continuación:

Respecto de los recursos invertidos durante 1997, las entidades consultadas que suministraron esta información, reportaron haber ejecutado recursos por US\$19'014.537.81, discriminados por tipo de entidad así:

- a. Entidades de Nivel Central:
US\$ 12'964.942. (Ministerios)
- b. Entidades Descentralizadas:
US\$ 3'576.914 (INCORA e ICBF)
- c. Programas de Gobierno:
US\$ 1'615.562. (Consejo para Desplazados y Red Solidaridad)
- d. Entidades Territoriales: US\$857,119. (Gobernaciones y Alcaldías)

Con relación a la población beneficiaria de atención humanitaria de emergencia durante 1997, las entidades consultadas reportaron un total de 226.229 beneficiarios, discriminados así:

- a. Entidades del Nivel Central: 56.856
- b. Entidades Descentralizadas: 79.010
- c. Programas de Gobierno: 19.608
- d. Entidades de Control: 22.530
- e. Entidades territoriales: 48.225

Frente a los recursos proyectados para 1998, las entidades consultadas que suministran información, y reportes de la Consejería Presidencial para los Desplazados y del Departamento Nacional de Planeación, registran un total de US\$ 78'562.508, discriminados así:

- a. Entidades del Nivel Central US\$14'218.275
- b. Entidades Descentralizadas US\$59'978.755
- c. Programas de Gobierno US\$4'365.477
- d. Entidades Territoriales (Sin definir)

Respecto del énfasis en la fase de atención, la oferta estatal registra un énfasis en la fase de atención humanitaria de emergencia, con un 89% de actividades dirigidas a este tipo de atención; comportamiento que se mantiene tanto en las entidades descentralizadas con un 98%, en las gobernaciones con un 89%, en las alcaldías con un 94%, y en los programas de gobierno con un 79%.

Con relación a las entidades estatales con oferta, de la totalidad del universo consultado (373 entidades estatales, no estatales, e internacionales), el 51% (190) correspondió a oferta estatal, el 39% a entidades no estatales, y el 10% a entidades internacionales. De la totalidad de entidades sin oferta (69 entidades), el 76% corresponden a entidades estatales; y de la totalidad de oferta en gestión (65 entidades), el 72% corresponden a entidades estatales.

REFLEXIÓN POLÍTICA

Se ratifican las conclusiones de la investigación patrocinada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, en el sentido de que la oferta estatal para la atención a la población desplazada es normativa, incipiente, de gran potencialidad, coyuntural e inmediatista.

La oferta es normativa, por cuanto aunque la Ley 387 de 1997 representó un avance importante, no ha alcanzado en el ámbito de sus realizaciones la dimensión consagrada en su tenor literal.

La oferta es incipiente, dado que no todas las entidades comprometidas en el sistema han asumido sus responsabilidades; la cobertura de los servicios en las diferentes fases es insuficiente frente al incremento de población desplazada; se evidencia el desconocimiento por parte de un buen número de entidades estatales del nivel regional, de las políticas estatales para la atención de esta población (Ley 387 de 1997); y las entidades territoriales no cuentan con rubros presupuestales destinados para tal propósito, entre otras.

La oferta es de gran potencialidad, si se tiene en cuenta el poder, radio de acción y capacidad instalada de las entidades estatales con responsabilidad en el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

La oferta coyuntural, en razón a que ha concentrado esfuerzos privilegiando la respuesta a lo inmediato, postergando el diseño y la ejecución de planes y programas soportados en las investigaciones sociales y la planeación, que posibiliten soluciones duraderas para la población desplazada, lo cual se ha evidenciado en el énfasis de la oferta estatal en la atención humanitaria de emergencia.

CONCLUSIONES FINALES

El desplazamiento forzado es un fenómeno social con características propias, generador de consecuencias depredadoras sobre la población civil que lo padece, sociodemográficas, sociopolíticas, socioeconómicas en las zonas de expulsión y recepción; y con una proyección de incremento y generalización en todo el territorio nacional en la medida en que se agudice el conflicto interno armado.

Es evidente que la superación del desplazamiento forzado está íntimamente ligada a la solución negociada del conflicto interno armado y al desarrollo; y aunque por primera vez en Colombia se percibe una sintonía de circunstancias favorables para la negociación del conflicto con las diferentes manifestaciones de voluntad de los actores; el Estado Colombiano y de la sociedad civil en torno de la búsqueda de alternativas para la paz, será este si se materializa, un proceso largo como ha acontecido en otros países que han logrado la solución negociada de su conflicto interno armado.

Teniendo presente esta realidad, es necesario que el Estado Colombiano oriente sus esfuerzos a mejorar la capacidad de respuesta de su oferta para la prevención del desplazamiento forzado y atención de la población desplazada, aprovechando la experiencia recogida. Para tal efecto, deberá concentrarse en profundizar las fases de prevención, y consolidación y estabilización socioeconómica por representar la primera la posibilidad de superar las causas que generan el fenómeno, y la segunda soluciones duraderas a la población desplazada para la construcción de su proyecto de vida y su reinserción a la sociedad.

En igual forma es indispensable aunar esfuerzos, superando las distancias que tradicionalmente han separado al Estado, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional; mediante una gestión coordinada que parte desde el diseño de las diferentes acciones que consoliden la oferta para la prevención del desplazamiento y la atención de la población desplazada.

Se hace necesario profundizar en la implementación de mecanismos como la alerta temprana, el desplazamiento protegido, las comunidades o territorios de paz, el fortalecimiento de los Comités Para la Atención Integral de la Población Desplazada, la divulgación de la Ley 387 de 1997, y la sensibilización de los representantes de las entidades y organismos con responsabilidad en el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada.