

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL DESPLAZAMIENTO EN
COLOMBIA**

DAVIAN ORLANDO SAADE ARIZA

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA (ATLANTICO)

2009

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE AL DESPLAZAMIENTO EN
COLOMBIA**

DAVIAN ORLANDO SAADE ARIZA

Trabajo de grado presentado como requisito para optar el título de
Abogado

Directora
Dra. AMPARO ESCORCIA MANOTAS

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA
2009

Nota de aceptación

Asesor

Firma del jurado

Firma del jurado

Barranquilla, Septiembre de 2009.

Dedicatoria

A Dios por la sabiduría y la constancia que derramó sobre mí con sus bendiciones, esas que les permitieron a mis padres sembrar una más de sus esperanzas para recoger los frutos que hoy les ofrezco; a mis hermanos, tíos, primos, seres amados y demás familiares, que con su apoyo han sido partícipes de mi crecimiento personal y aportaron su granito de arena para que este sueño se hiciera realidad.

Entrego a ellos este triunfo como recompensa de la fe y confianza que depositaron en mí para esta meta, que cultivada desde mi infancia tiene hoy su mejor premio.

Hoy sé que la Fe y la perseverancia hacen hombres fuertes y capaces de lograr objetivos, y sé que ningún sacrificio en la vida dejara jamás de tener un premio alto por parte de DIOS.

Davian

Agradecimientos

A mis padres Pedro Luis Saade V. y Jackeline Ariza B., quienes con sus consejos, constancia y apoyo; me dieron fortaleza para vencer los obstáculos y desavenencias que se presentaron en el desarrollo de este propósito.

A mi abuela Arisolina Vergel, a mis tíos Alfredo, Ana Patricia y Nair Saade V. los cuales me apoyaron incondicionalmente en este largo camino, a Mercedes Angulo Carrillo por su apoyo sincero y por darme fortaleza para salir adelante. A Deysi Padilla, que me colaboro externamente en este bello proyecto.

A todos los docentes de la Corporación Universitaria de la Costa (CUC), quienes fueron la guía y el puente para mi formación como profesional.

A todos muchas gracias.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCIÓN	10
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
0.1.1 Descripción del problema	13
0.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	14
0.3 JUSTIFICACIÓN	14
0.4 OBJETIVOS	15
0.4.1. Objetivo General	15
0.4.2. Objetivos Específicos	16
0.5 ALCANCES Y LIMITACIONES	16
0.5.1 Alcances	16
0.5.2 Limitaciones	16
0.6 MARCO TEÓRICO	17
0.6.1 Desplazamiento interno	17
0.6.2 Desplazamiento forzado	17
0.6.3 Desplazados internos	18
0.6.4 Refugiados	18
0.6.5 Asilo	18
1. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA	20
1.1 ORÍGENES DE LOS REFUGIADOS Y DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS	23
1.2 CATEGORÍAS DE VÍCTIMAS DE LAS MIGRACIONES FORZADAS	26
1.2.1 Refugiados	26
1.2.2 Buscadores de asilo	28
1.2.3 Concepto de víctima	28
1.3 EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA	35

1.4 DERECHOS Y LIBERTADES VULNERADOS A LA POBLACIÓN DESPLAZADA	36
1.4.1 Derecho a la protección, la seguridad y la paz	37
1.4.2 Derecho a la vida	37
1.4.3 Derecho escoger el lugar de domicilio, a circular libremente por el territorio nacional y permanecer en el sitio escogido para vivir	38
1.4.4 Derecho a la igualdad	39
1.4.5 El derecho a la familia y a la unidad familiar	39
1.4.6 Derecho al libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión y asociación	39
1.4.7 Derecho a la vivienda digna	40
1.4.8 Derecho al trabajo, a escoger profesión u oficio	40
1.4.9 Derechos políticos	40
1.4.10 Derecho a la educación	41
1.4.11 Derecho a la salud y a la alimentación mínima	41
2. SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA	42
3. EL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO	49
3.1. APROXIMACIÓN ANALÓGICA DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y DE LA DOCTRINA SOBRE LAS MIGRACIONES	49
3.2 CONTENIDO Y ALCANCE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y DE LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA RELATIVA AL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO	53
3.2.1 Elementos causantes del desplazamiento forzado	54
3.2.2 Evolución y contenido del ordenamiento jurídico colombiano	56
3.2.3 La jurisprudencia de la corte Constitucional y el fenómeno del desplazamiento forzado	61
4. HERRAMIENTAS JURIDICAS Y DOCTRINALES FRENTE AL ESTUDIO DEL DESPLAZADO INTERNO COMO VICTIMA	66

4.1 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.	66
4.2 EL DESPLAZAMIENTO COMO UNA CONDUCTA VIOLATORIA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO	67
5. LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL	72
5.1 EL DESPLAZADO FORZADO COMO VÍCTIMA A LA LUZ DEL DERECHO COLOMBIANO	84
6. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO FRENTE LAS VICTIMAS POR DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA	91
6.1 RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD	
6.2 LOS APORTES DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A LA CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD FRENTE AL DESPLAZADO INTERNO	96
6.2.1 Obligaciones y responsabilidades del Estado frente a la atención de la población desplazada y necesaria de un trato diferencial frente a la misma	96
CONCLUSIONES	103
PROPUESTAS	108
BIBLIOGRAFIA	110
ANEXO	114

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Personas y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada RUPD según departamento de expulsión, departamento de llegada y departamento en que se presentó declaración	114
Anexo B. Personas desplazadas por año de expulsión, recepción y declaración	116
Anexo C. Tabulados generales de población desplazada	117

0. INTRODUCCIÓN

El Desplazamiento Forzado en Colombia, es una problemática interna que agrupa personas que comparten rasgos, características y elementos con otro tipo de migraciones a un movimiento migratorio involuntario y obligatorio. Cuando se presenta la violencia rural, que imparten los grupos al margen de la ley, las personas deben huir de sus hogares para buscar protección frente a un conflicto armado, una situación de violencia generalizada o violaciones de derechos humanos, dentro del marco de su propio país.

Esta población desplazada por la violencia dentro de un proceso de huida y de llegada a lugares ajenos a su idiosincrasia en busca de auxilio, debe enfrentar situaciones adversas que van desde las dificultades en su proceso de instalación, hasta la insatisfacción de sus necesidades básicas de salud, alimentación, educación y unas precarias condiciones de existencia.

De esta forma, ésta población se convierte en víctima y frente a la misma se hace necesario tomar medidas adecuadas para lograr no solo la neutralización de su situación, sino el restablecimiento de los derechos que le han sido vulnerados y desconocidos de manera ostensible.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, con esta monografía, pretendo hacer un estudio socio – jurídico sobre la Responsabilidad Del Estado Frente al Desplazamiento en Colombia, y como consecuencia de ello, determinar cuál es la responsabilidad del Estado frente al mismo, empezando por hacer referencia a la parte conceptual dentro del cual podemos ubicarlo, extrayendo de allí las directrices que han de servir de guía para el posterior desarrollo y comprensión del tema.

Con este propósito se encausara esta monografía, estableciendo el papel de los dirigentes, en la búsqueda de soluciones frente a esta problemática social, y en los estudios de campo relacionados con los desplazados que día a día vemos en las calles de nuestro país, para encontrar en ellos elementos útiles para iluminar el desarrollo de nuestro estudio. Para esto, describiré los momentos históricos que han dado lugar a este tipo de situaciones, y establecer a partir de estas reflexiones, unas conclusiones y políticas internas en torno a la concepción que se ha tenido del desplazamiento forzado, como fenómeno al interior de nuestro sistema. De igual forma, estudiaré si la doctrina y la jurisprudencia colombiana han sentado precedente frente a este flagelo social, y si han tratado de ahondar sus verdaderas causas, implicaciones y consecuencias.

Así pues, frente a la necesidad de hacer un aporte para el proceso de comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado, y consciente de las repercusiones que dicha concepción tiene, a la hora de tomar medidas para hacerle frente al mismo, considero conveniente resaltar aquellos puntos de estudios que puedan resultar útiles para promover una integración, tomándolas como referencia para los propios estudios que se lleven a cabo en nuestro medio con el fin de lograr una comprensión amplia y precisa del tema, que desemboque en la adopción de medidas más eficaces. De esta manera, acercándome a las causas de los flujos de refugiados, podré encontrar elementos que contribuyan a racionalizar el fenómeno del desplazamiento forzado, relacionando las similitudes que existen entre estos dos tipos de migraciones.

Por otra parte, abordaré el estudio del desplazado interno y su carácter de víctima, el tratamiento que se les ha dado a estas personas, y la protección que se ha consagrado en su favor, por medio de la consagración de declaraciones y principios que se han referido a la condición particular del desplazamiento forzado interno. De igual manera, precisar cómo el

desplazamiento forzado interno es una violación contra el derecho a la libertad de circulación y residencia, y cuáles son aquellas disposiciones donde se han consagrado los derechos a las víctimas de la violación a los derechos humanos. Lo anterior con el propósito de dejar claro el panorama dentro del cual debe inscribirse la protección a las víctimas y la prohibición del desplazamiento forzado interno dentro del derecho colombiano.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su lado, ha venido esbozando elementos que deben conducir hacia un reconocimiento de un verdadero régimen de responsabilidad, resaltando la obligación de atender de manera real e integral a las víctimas del desplazamiento forzado y restablecerles sus derechos conculcados por la violencia. Sin embargo, aún cuando sus pronunciamientos constituyan un avance en la forma de concebirse el tema, estos resultan insuficientes a la hora de conceder una verdadera dimensión a la reparación a que tienen derecho las víctimas de este fenómeno, ya que terminan circunscribiéndose dentro de las instituciones ya existentes y dentro de la normatividad nacional temiendo dar un paso adelante hacia la verdadera visualización, atención y reparación de estas personas. A pesar de esto, su contribución, dentro del proceso de evolución y de transformación del sistema de atención a la población desplazada, resulta esencial a la hora de establecer en cabeza de autoridades precisas, obligaciones concretas e improrrogables, y de esta manera hace realidad el contenido mínimo de las disposiciones aplicables en la materia, revistiéndolo de exigibilidad y aplicabilidad práctica.

Se pretende hacer una aproximación al tema de las migraciones internas forzadas, con la intención a que había hecho mención, de enmarcar de manera adecuada el contexto dentro del cual se presenta el desplazamiento forzado interno. Es así, como haré referencia de los movimientos migratorios en general y de los movimientos migratorios involuntarios en particular, señalando las categorías de víctimas que resultan de los mismos, en sus

orígenes y sus diferencias, para llegar al caso específico del desplazamiento interno forzado en Colombia y de los derechos especialmente vulnerados a sus víctimas.

Primero se hará referencia al fenómeno del desplazamiento interno, para hacer un estudio comparativo de los hallazgos normativos en ambas materias, resaltando las falencias que existen en nuestro sistema tanto legal como jurisprudencial, y resaltando los elementos que pueden acompañar el proceso de complementación tanto de las disposiciones nacionales, como de la forma de concebir el tema.

Se tratará al desplazado interno como víctima, señalando las principales vicisitudes que se han dado sobre el tema en el ámbito nacional, para evaluar cómo es el sistema de atención de la población desplazada. Se resaltarán también el papel de la Corte Constitucional en el proceso de desarrollo de un régimen de responsabilidad frente a las medidas de atención y contención del desplazamiento forzado y, finalmente, trataremos de hacer aportes sobre políticas internas para conformar un verdadero sistema y hacerle frente al desplazamiento forzado en Colombia, en el cual se abordara de manera integral el fenómeno, se concentrara en las causas del mismo, para evitar que hacia el futuro se siga presentando, y por otro lado, se buscará reparar de manera integral a sus víctimas para sentar, de manera adecuada las bases para la reconstrucción de nuestra sociedad afectada por el conflicto.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

0.1.1 Descripción del problema. El desarrollo de esta monografía está orientado a estudiar la responsabilidad del estado frente al desplazamiento en Colombia y el Desplazamiento Forzado Interno como fenómeno social, su historia, causas, implicaciones y consecuencias en el ámbito social,

económico, político de Colombia, además cual es o ha sido la influencia internacional en el ataque contra este flagelo.

La meta es la de establecer cuál es la incidencia de esta problemática a nivel interno y externo en nuestro país; qué se ha hecho para combatirla, cuáles medidas se han adoptado en beneficio de las Personas Desplazadas, y que tipo de sanción se ha creado para todo aquél autor o partícipe de este delito, para de esta forma plantear una propuesta o recomendaciones que se deban tomar para combatir y aminorar los efectos del mismo.

En Colombia, se ha creado la Red de Solidaridad Social, el Sistema Único de Registro de la Población Desplazada para llevar el control de las personas desplazadas como requisito para acceder a la atención estatal; sin embargo, existen falencias respecto al tratamiento que se le debe dar a esta parte de la población vulnerable y de las medidas que se deben adoptar frente a este fenómeno.

0.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.

¿Cuáles son las causas e incidencias del Desplazamiento Forzado en Colombia y qué puede hacer el Estado Colombiano para combatirlo?

0.3 JUSTIFICACIÓN.

En Colombia, el desplazamiento es un fenómeno asociado a la guerra de baja intensidad que se libra en todo el país. Ha sido un evento central en la organización territorial. El desplazamiento no ha sido un fenómeno de expulsión en un periodo corto de tiempo; por el contrario, ha sido un fenómeno recurrente y continuo. En general, es un acto repetitivo y cuasi permanente en la organización de la población colombiana

El desplazamiento de la población es el resultado de prácticas de control sobre el territorio y depende del interés de los diversos grupos por mantener el control de áreas militares y de recursos tales como: el agua, la tierra, el oro, el petróleo y áreas de cultivos de uso ilícito, entre otros. Sin embargo, el desplazamiento no es un hecho obligatorio de las operaciones militares ni obedece únicamente a los actores armados. Detrás de este fenómeno hay intereses económicos y políticos de grandes ganaderos, narcotraficantes, capitalistas nacionales y transnacionales.

En algunas áreas, el desplazamiento es un fenómeno silencioso, diario, cotidiano, realizado por un miembro de la familia o por familias completas, es un proceso de ida y vuelta, de sucesivas expulsiones, cortos retornos y estabilizaciones temporales, que dura años, dependiendo de los actores armados y el poder que ejerzan sobre el territorio. Por ello, se hace necesario realizar un estudio sobre sus orígenes, causas, implicaciones y consecuencias, y en virtud de ello, establecer que papel ha desempeñado el Gobierno Nacional para combatir este fenómeno, que medidas se han adoptado, que entidades u organizaciones se han creado para brindar atención y asistencia a las personas desplazadas, y qué influencia o aporte internacional se ha recibido para contrarrestar los efectos de este flagelo.

Lo anteriormente citado ayudará a que los colombianos pongamos nuestra mirada ante esta problemática social, y en conjunto con el Gobierno se elaboren estrategias políticas y sociales para contrarrestarla.

0.4 OBJETIVOS.

0.4.1. Objetivo General. Establecer las causas e incidencias del Desplazamiento Forzado Interno en Colombia y cual es la responsabilidad del estado frente a este.

0.4.2. Objetivos Específicos.

- Precisar los conceptos sobre migración, refugio y desplazamiento.
- Realizar un estudio y análisis sobre el origen y consecuencias del Desplazamiento Forzado Interno en Colombia.
- Evaluar cuál ha sido el papel del Gobierno frente a esta problemática.
- Definir qué se debe hacer para proporcionar atención y asistencia inmediata a las Personas Desplazadas.

0.5 ALCANCES Y LIMITACIONES.

0.5.1 Alcances. Con la determinación de las causas e incidencias del Desplazamiento Forzado Interno en Colombia y la consecuente responsabilidad del estado, dentro de este proyecto, se pretende estimular procesos de investigación que favorezcan la construcción de alternativas integrales de prevención y atención al desplazamiento forzado. Igualmente se pretende sensibilizar en torno a la situación de desplazamiento forzado que se vive en el país, en especial, sobre las causas estructurales que explican el fenómeno; los impactos a nivel de las dinámicas regionales rurales y urbanas; sus efectos en los grupos poblacionales y las respuestas de atención, entre otros.

0.5.2 Limitaciones. Este proyecto solo estará enfocado a identificar las causas e incidencias del Desplazamiento Forzado Interno en Colombia y la consecuente responsabilidad del estado, a través de notas bibliográficas y trabajo de campo.

Dependiendo de los recursos bibliográficos y tecnológicos se buscará diseñar unas posibles alternativas para contrarrestar esta problemática.

0.6 MARCO TEÓRICO

La presente sección se enfoca primordialmente hacia uno de los aspectos más interesantes del tema a tratar: El Desplazamiento Forzado y quienes tienen la calidad de Personas Desplazadas. La bibliografía será de gran utilidad a la hora de ampliar el tema. A continuación, se presentará una perspectiva general y puntual sobre los aspectos más importantes que involucran el fenómeno del Desplazamiento Forzado en Colombia.

0.6.1 Desplazamiento interno. Con este nombre se conoce a las migraciones forzadas dentro de un mismo país y no existe ninguna definición legal; sin embargo, un informe de las Naciones Unidas, Guiando los Principios en los usos del Desplazamiento Interno establece la siguiente definición:

“Las personas internamente cambiadas de sitio son personas o grupos de personas que han sido forzadas o se han obligado huir o dejar sus casas o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos de conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, las violaciones de derechos humanos o los desastres naturales o humano-hecho, y quién no ha cruzado una frontera Estatal internacionalmente reconocida”¹.

0.6.2 Desplazamiento forzado. “Puede ser entendido preliminarmente como el movimiento poblacional compulsivo generado al interior de un país por razones vinculadas a la existencia y seguridad de las personas, fue considerado exclusivamente como un fenómeno con connotaciones de orden demográfico, sociológico y político”².

¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Desplazamiento_interno.

² <http://www.monografias.com/trabajos16/desplazamiento-forzado/desplazamiento-forzado.shtml>.

0.6.3 Desplazados internos. Son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, o abandonar sus actividades económicas habituales o migrar dentro de los confines del territorio nacional y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, en particular como resultado o para evitar los efectos de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado, disturbios o tensiones interiores, situaciones de violencia generalizada, violaciones sistemáticas o masivas de los derechos humanos, catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público³.

0.6.4 Refugiados. "Refugiado" se aplica a toda persona que "(...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y que no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él." Vale decir, en ese orden de ideas, por refugiado se ha entendido a aquellas personas que se ven obligadas a abandonar su país por razones graves. (Artículo 1º y 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967)⁴.

0.6.5 Asilo. El asilo es el amparo que los países o estados ofrecen a los perseguidos políticos para que la autoridad no los pueda procesar o someter a prisión. "El perseguido queda protegido por el país extranjero que concede

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

el amparo. Distinguiéndose doctrinalmente entre el asilo territorial y el asilo diplomático, siendo ésta última una modalidad propia de América Latina, conforme lo reconoce la Convención sobre Asilo Territorial suscrita en la X Conferencia Interamericana de Caracas de 1954”⁵.

Se puede sostener que los desplazados son las personas que se han visto forzadas a huir de sus hogares por las mismas razones que los refugiados, pero que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente, y que tampoco han buscado amparo en territorio extranjero (sea dentro de un Estado diferente al suyo, en una misión diplomática en su propio país o en naves de guerra estacionadas en puertos extranjeros) basados en la existencia de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos, que constituyen las motivaciones que caracterizan a los asilados.

⁵ *Ibíd.*

1. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA

La historia colombiana ha estado caracterizada por violentos procesos de despojo y de expulsión de población indígena, negra y campesina. Este pareciera ser el mecanismo de adecuación a las necesidades de producción y acumulación que el capitalismo impone y la estrategia de dominación de los diversos sectores que disputan el poder. Lejos de obedecer a un modelo de desarrollo pensado en función de los intereses de la nación colombiana, los movimientos migratorios, la mayoría de ellos involuntarios y violentos, obedecen a las necesidades e intereses de quienes han detentado el poder sobre la tierra, el poder político y a los intereses de capitales nacionales y transnacionales.

El problema del desplazamiento forzado por razones de violencia se ha convertido en una gran manifestación de la crisis humanitaria que enfrenta la sociedad colombiana en medio de diversas modalidades del conflicto social e interno, de un conflicto armado que tiende a privilegiar dinámicas de confrontación violenta y agresión a la población civil.

El estudio del desplazamiento forzado es necesario enmarcarlo como un fenómeno social, y para esto, se debe entender al desplazamiento interno forzado como una clase que hace parte de un concepto más amplio y complejo: El de las migraciones forzadas en Colombia.

“Las migraciones forzadas son entendidas como un cambio de lugar de domicilio o cambio de residencia usual, de carácter involuntario o inducido por la decisión de otro”⁶. Este es un término complejo que comprende tanto al desplazamiento forzado interno y a los refugiados, como los desplazados

⁶ Elizaga Juan CI *Migraciones internas. Teoría, método y factores sociológicos.*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía, 1975. p. 37 y ss.

por desastres ambientales, químicos o nucleares, hambrunas o proyectos de desarrollo.

Estas clases de migración forzada pueden agruparse en 3 categorías en razón de las causas que la motivan.

- Desplazamiento inducido por el desarrollo

Son personas que se ven compelidas a migrar como resultado de políticas y proyectos en pro del desarrollo, tales como: proyectos de infraestructura a gran escala, diques, presas, carreteras, aeropuertos entre otros.

- Desplazamiento inducido por desastres

Esa categoría incluye a las personas desplazadas como resultado de desastres naturales: volcanes o terremotos, cambios ambientales como el calentamiento global y desastres creados por el hombre.

- Desplazamiento Inducido por el conflicto

En estos casos las personas se ven obligadas a huir de sus hogares por razones como conflictos armados, incluyendo aquí las guerras civiles, violencia generalizada, y persecuciones por cuestiones de nacionalidad, raza, religión u opinión política.

Dentro de este gran grupo de personas se hace otra distinción entre quienes huyen más de las fronteras nacionales, a quienes se le conoce como aislados y son objeto de una protección especial por parte del derecho internacional que les reconoce una serie de prerrogativas, y quienes

permanecen dentro de las fronteras de su propio país, conocidos como desplazados internos o IDP (por su sigla en inglés).

“Para algunos no existen razones de fondo para hacer diferenciaciones entre estos dos tipos de migrantes, ya que ambos se encuentran ante necesidades semejantes de protección y asistencia al tratarse, en los dos casos, de víctimas del conflicto”⁷. Para otros existen diferencias suficientes entre estos dos conceptos que ameritan su tratamiento por separado, ya que “al estar fuera de su país los refugiados se encuentran en una situación diferente en virtud del ordenamiento jurídico internacional”⁸.

Para quienes defienden esta teoría el hecho de ser un extranjero que ha escapado de su lugar de origen constituye una situación diferente que justifica su tratamiento especial en el derecho internacional. Su situación es separable de aquella en la que se encuentran quien aún permanece dentro de las fronteras de su propia nación, por lo cual no resulta posible adaptar las disposiciones que se han establecido internacionalmente para el caso de los refugiados, a los desplazados internos.

Otros por su parte, encuentran que la exclusión de los desplazados internos dentro de la convención que regula a los refugiados no fue un problema de principios conceptuales, sino que obedeció más bien a una reflexión sobre el limitado alcance del derecho internacional.

Para los que están a favor de esta teoría, lo que inspira la diferenciación entre desplazados internos y refugiados es sobre todo la incapacidad del derecho internacional para intervenir en asuntos territoriales violando de esta manera la soberanía territorial, es decir, que la diferencia no estribaría en los

⁷ Turton, David. *Op cit*

⁸ Barutciski, Michael. “El conflicto sobre el concepto de refugiado y el debate de los DI” En: *Revista Migraciones forzadas*. No.3 (1998):11

elementos configurativos de los fenómenos, sino en la aplicabilidad práctica de las disposiciones para cada uno de ellos.

Independientemente de lo profundo o superficial que sean las barreras conceptuales entre el desplazamiento interno y el refugio, lo cierto es que en cuanto a la normatividad aplicable a las víctimas de cada uno de estos, sí podemos encontrar diferencias, las cuales resaltaremos más adelante. Por ahora, pasamos a sus orígenes históricos.

1.1 ORÍGENES DE LOS REFUGIADOS Y DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS

Para poder entender de donde surgen las diferencias entre los refugiados y los desplazados internos, y desde cuándo se puede hablar de migraciones forzadas, debemos acudir a los orígenes de este fenómeno que se remontan en la antigüedad. En el antiguo Egipto se emitió el primer documento escrito que trataba el tema de la extradición. “Este hacía parte de un tratado de paz de la época del Medio Imperio y de la XIX dinastía, entre Ramsés II y el Rey de los Hititas”⁹; en este caso se dijo: “Se entregan a todos los fugitivos a condición de que sean tratados con clemencia una vez llegados a manos de los respectivos soberanos”¹⁰.

Posteriormente, en Grecia, se extendió la idea de conceder asilo a toda clase de personas y categorías sociales tanto para inocentes como para culpables.

En Roma por su parte, no existió ninguna clase de asilo o refugio en la antigüedad. Fue luego con la influencia de la iglesia católica, cuando se

⁹ Gutiérrez Noguera María Teresa, y Russi Neira Yolanda. “Los refugiados, aproximación jurídica y social.” Tesis para adoptar el título de abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá 1988, pg 21

¹⁰ Luque Ángel, Eduardo. “El Derecho de Asilo.” Bogotá: 1952, pág., 42 En: Gutiérrez Noguera. op cit.

empezó a recibir a personas en los templos para resguardarlos, práctica que se consolidaría más adelante en la edad Media. El siglo XII fue considerado el siglo de oro del asilo en los templos, monasterios, cementerios, casas episcopales etc.

Finalmente con la llegada del renacimiento y la reforma protestante, al decaer el poder de la iglesia, cayó y se desprestigió la institución del asilo, hasta la época de la Europa moderna cuando nace una nueva preocupación a raíz de un fenómeno social distinto.

“Mientras que antes se hablaba de otorgar protección en templos a sujetos que eran perseguidos por cometer delitos políticos o por haber sido derrotados en guerra bajo el concepto de asilo”¹¹ ahora encontramos un nuevo concepto, “la palabra Refugiado, que se originó en Francia a finales del siglo XVII en el contexto de la protección a los hugonotes, quienes siendo perseguidos por la corona huyeron a Inglaterra”¹². Podemos citar varios ejemplos de la época, donde personas que se veían obligadas a abandonar sus lugares de origen por medio de la persecución de la religión, es el caso de los judíos que abandonaron a España en el año 1492 por negarse a convertirse en católicos.

Hacia finales del siglo XVIII el periodo revolucionario marca otro capítulo, como son los conflictos políticos que impulsan las autoridades imperialistas a huir de las colonias que proclamaban su independencia.

Llegando al siglo XX encontramos dos movimientos en la historia, que fueron la primera y segunda guerra mundial. En la primera guerra mundial los países aislados vieron la necesidad de proteger las víctimas que se encontraran en cualquier zona que estuviera bajo su control. Fue hasta

¹¹ <http://www.monografias.com/trabajos16/desplazamiento-forzado/desplazamiento-forzado.shtml>.

¹² Luque Ángel, Eduardo. “El Derecho de Asilo.” Bogotá: 1952, pág., 42. *Ibíd.*

1921 que se le encargó al señor Frigjof Nansen la labor de “Alto Comisionado de la Sociedad de la Naciones para los Refugiados”, su labor consistía en prestar asistencia jurídica y humanitaria mediante el suministro de alimentos, combustibles, vestimenta y la repatriación de quienes así lo desearan.

Tras la muerte del Noruego Nansen, se creó la oficina Cansen que cubrió sus actividades y el Alto Comisionado para los refugiados procedentes en Alemania, en 1933. Este se convirtió en el Alto Comisionado de la Sociedad de las Naciones para los Refugiados.

“En el marco de la segunda Guerra Mundial en 1943 encontramos la Administración de Socorro y Rehabilitación de la Naciones Unidas”¹³ “Que se encargaba de planificar, coordinar, administrar u organizar la aplicación de medidas de socorro a los refugiados”¹⁴ . Más adelante en 1947 entró en vigor La Organización Internacional para los Refugiados (OIR); esta institución prestó asistencia en campamentos de refugiados en Alemania, Austria, Grecia e Italia.

En “1952 se creó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como una continuación de la OIR pero con enfoque diferente ya que por medio de esta no se prestaba ayuda material sino que se prestaba asesoría. El mandato de la ACNUR estaba circunscrito a la prestación de asistencia a los refugiados. Sin embargo una vez terminó la guerra fría, la naturaleza de los conflictos empezó a cambiar, pasó de una confrontación de las potencias a luchas internas menores”¹⁵. Estas guerras dejaron como consecuencia la aparición de un nuevo fenómeno de migración forzada, el de los desplazados internos, y una nueva preocupación sobre el

¹³ En este tiempo todavía no se había creado la ONU como institución, así que con el termino de Naciones Unidas nos referimos a los países que hacían parte del bloque de los aliados.

¹⁴ Gutierrez Noguera, Maria Teresa. Pág. 23. Op. cit.

¹⁵ <http://www.acnur.com>

tratamiento que debería dársele a esta nueva variante del fenómeno migratorio.

Cuando el desplazamiento forzado empezó a cobrar importancia, se empezaron a tomar medidas para restringir el flujo migratorio por fuera de las fronteras de las propias naciones, se empezó a dar entonces una especie de tensión entre las instituciones del refugio y el desplazamiento interno.

“El aumento de migraciones representa a las Instituciones de refugiados altos costos, para la asistencia y atención de estas personas, y por ende son más rígidos los requisitos para acceder a la ayuda de los países extranjeros; así por ejemplo, la tensión que se ha venido dando entre el desplazamiento interno y el refugiado lo encontramos en la alternativa de huida interna o principio de traslado”¹⁶. Esta es una causal que se usa para restringir el acceso o denegar otorgamiento del status de refugiado a quienes se ha comprobado que habrían podido escapar a la persecución de su país de origen instalándose en otra parte de su propio país. Finalmente, podemos decir que toda evolución histórica ha llevado a la categorización de los sujetos pasivos de estos fenómenos.

1. 2 CATEGORÍAS DE VICTIMAS DE LAS MIGRACIONES FORZADAS.

1.2.1 Refugiados. Para dar una definición legal de refugiados nos remitirnos a la convención de 1951, Ginebra, Suiza, sobre el estatuto de los refugiados, cuyo ámbito fue ampliado y modificado más adelante en 1967 con el protocolo sobre dicho estatuto, para lograr abarcar otras situaciones diferentes a las inicialmente planteadas. En estos instrumentos se define al refugiado como:

¹⁶ Glosario de términos claves relativos a la protección Internacional a los refugiados En: www.acnur.org.com

La persona que debido a fundados temores se ve perseguido por motivos de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y que no pueda, o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no puede o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Sin embargo, esta definición de refugiados no recoge a todas las personas que en realidad podrían encontrarse huyendo de sus países de origen buscando protección en otro país, razón por la cual se ha llegado a decir que ésta no corresponde a la realidad que pretende regular y que mas responde a intereses políticos que en su análisis científico de la situación.

Las razones de estas afirmaciones las encontramos en el hecho de aquellos sujetos que se encuentran en el exterior y encuadren dentro de la definición antes transcrita. Se les conceden el status de refugiados el cual les da derecho a obtener una protección por parte del país que lo recibe. Existen sin embargo, otros sujetos que no reciben protección pese a estar genuinamente necesitando refugio.

La doctrina ha hablado entonces de 3 clases de refugiados:

Los “estatutarios” que serian aquellos que se ciñen a la definición antes citada de la convención de 1951, a partir de la cual se pueden sacar de los tipos de refugiados:

- Quienes son activistas en actividades políticas significativas que el estado quiere extinguir
- Quienes están en peligro por pertenecer a un grupo social o cultural que ha sido rechazado por el abuso del poder estatal

- Esta recoge al refugiado como “simple víctima” es decir aquellos que se ven obligados a huir por causa de la violencia social o internacional que no necesariamente se dirige a ellos directamente, como individuos, pero si hace que la vida en su propio país sea imposible. (esta tercera categoría no es reconocida por la Convención de 1951) la inclusión o no de este último grupo dentro de la protección por parte del estatuto de los refugiados y su reconocimiento como tales, es una cuestión que se debatió en la Liga de Naciones después de la primera guerra mundial pero que solo fue formalmente institucionalizada en el nivel interestatal en la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA), por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en ese país, y en la Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984.

1.2.2 Buscadores de asilo. Se trata de las personas que se han movido desde su Estado a través de las fronteras de otro Estado buscando protección como refugiados pero cuya solicitud de refugio no ha sido aún determinada. En el momento en que el asilo es otorgado, estas personas se convierten refugiados.

1.2.3 Concepto de víctima. Es necesario considerar la situación en la que ha quedado la víctima, dentro del ordenamiento procesal penal colombiano debido al cambio que se está experimentado, teniendo en cuenta además de la transformación de la legislación, se ha presentado un auge en la doctrina de los últimos tiempos a considerar el contexto de la víctima dentro del derecho penal.

La jurisprudencia también ha evidenciado una tendencia a especificar los campos de acción de las víctimas del delito, de infracciones a los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Es necesario considerar que en el nuevo código de procedimiento penal en su artículo 132 establece:

“Se entiende por víctimas, para efectos de este código, las personas naturales, personas jurídicas y demás sujetos de derecho que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño directo como consecuencia del injusto, la condición de víctima se tiene con independencia de que se identifique, aprehendida, enjuicie o condene al autor del injusto e independientemente de la existencia de una relación familiar con este”

“Según el artículo en mención, se da un amplio margen para poder tener la calidad de víctima, cabe entonces preguntarnos si esto conduce a una extra protección o por el contrario a una deficiente protección legal a las víctimas.”¹⁷

Plantaremos algunas consideraciones frente a la disposición citada a fin de resolver las inquietudes que pueda surgir de la misma:

- **Sujetos de derechos.**

Observamos que el Art. 132 del nuevo C. P. P., admite esta calidad a las personas naturales, personas jurídicas y demás sujetos de derecho, esto quiere decir que se abarca una gran número de sujetos para que asista como víctimas al proceso penal, aunque consideramos que con la expresión “demás sujetos de derecho”, era suficiente pues, tanto personas naturales como personas jurídicas está incluidas.

¹⁷ ley 975 de 2004, que en su artículo hace la misma referencia en lo concerniente al competo de victima.

Resaltamos entonces que con la inclusión de persona jurídica y persona natural en la definición de víctima se concreta la garantía constitucional del acceso a la administración de justicia.

Aunque haya sido un avance el hecho de establecer todas las situaciones en que se configure la calidad de víctima en este concreto punto, es evidente que tanto la doctrina y jurisprudencia nacional no ha desarrollado el tema de la persona jurídica como víctima y se ha propendido por explorar todas las posibles entornos pero de las víctimas como personas naturales olvidando estas situaciones que puedan crear ciertas clase de incertidumbre

- **Víctimas individuales y colectivas.**

Siguiendo de cerca esta definición, vemos que la normatividad procesal penal establece que pueden ser víctimas aquellos sujetos de derecho tanto individuales como colectivos; pues bien en este estado surge una simple pero importante cuestión: ¿Qué significa sufrir un daño individual o un daño colectivo?.”¹⁸

El daño colectivo es aquel que se produce afectando a todo un grupo definido, es el que perturba a esa generalidad en algunos aspectos,

El daño individual es el que acaece afectando al individuo o sujetos de derecho entendidos como unidad.

¹⁸ Es necesario recordar que un sector de la doctrina ha establecido una diferencia entre el daño y el perjuicio, entre los autores encontramos a Juan Carlos Henao en nuestro país, quien expresa de la siguiente manera: “... Se plantea una relación de causalidad entre el daño- como hecho, como atentado material, sobre una cosa, como lesión-y el perjuicio-menoscabo patrimonial que resulta del daño,, lo cual permite señalar la siguiente regla: se indemniza sólo el perjuicio proviene del daño” Henao, Juan Carlos. *El Daño*. Universidad Externado de Colombia P.78.

- **A la luz de la Jurisprudencia Internacional.**

En el sistema interamericano de derechos humanos, en materia desaparición forzada, aunque como bien sabemos examinar la responsabilidad estatal y o individual, nos sirve de guía para mostrar algunas aproximaciones a fin de conceptualizar que entendemos por víctimas.

La jurisprudencia de la corte Interamericana ha aceptado que cuando se violan derechos fundamentales de una persona, como el derecho a la vida, o el derecho a la integridad física, las personas más cercanas a la víctima también pueden ser consideradas como víctimas.

- **Desplazados Forzosos Internos.**

Se refiere a las “personas que se han visto obligadas a salir de su lugar de residencia y huir de sus hogares manteniéndose dentro de las fronteras estatales (internacionalmente reconocidas), porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión del conflicto armado, la violencia generalizada, los abusos de los derechos humanos o los desastres naturales o provocados por el ser humano”¹⁹. Existen dos elementos característicos que permanecen constantes en ellas:

- “La coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación, genera desplazamiento y pueden ser el instrumento de situaciones de amenazas, enfrentamientos armados, masacres, tomas de poblaciones o ataques indiscriminados”²⁰. Estos factores influyen sobre el derecho a escoger

¹⁹ Ley 387 de 1997. Principios rectores de los desplazamientos internos.

²⁰ Hace alusión a una fuerza externa que ejerce una influencia determinante y obliga a alguien a hacer algo en contra de su voluntad. Diccionario de la Real Academia Española.

libremente el domicilio y determinan a las personas a huir del mismo, buscando la protección y seguridad

- La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación es el rasgo que diferencia a los desplazados de los refugiados. Aunque ambos abandonan sus hogares por las mismas razones, los refugiados cruzan la frontera nacional en busca de asilo en otro país mientras que los desplazados internos, permanecen en sus propios países lo que hace “sea su propio gobierno quien tenga la responsabilidad primordial de satisfacer sus necesidades de protección y asistencia”²¹.

Para el fenómeno del desplazamiento forzado no existe un cuerpo normativo especializado de carácter internacional al cual podemos remitirnos para su tratamiento. Encontramos solamente los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU presentados por el secretario general de la Naciones Unidas, señor Francis Deng como documento internacional que se refiere exclusivamente a éste fenómeno.

Dentro de los desplazados forzosos internos podemos encontrar dos subcategorías de víctimas las cuales atienden a dos criterios diferentes. La primera se refiere a los escenarios dentro de los cuales se desarrolla el desplazamiento, esto es, los lugares, de salida y de llegada de la población desplazada, así encontramos como el desplazamiento se puede dar:

a) De un municipio a otro, de un municipio a una ciudad.

Es estos casos los desplazados buscan lugares donde la concentración de población sea mayor, así son menos vulnerables a los factores que

²¹ ACNUR. *Manuel de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y derecho Internacional Humanitario. Volumen II. Bogotá: Defensoría del pueblo y Unión Europea, 2004. pg 232.*

motivaron su traslado. Cuando el desplazamiento es hacia una ciudad el impacto para los desplazados es mayor que ya implica un mayor desarraigo y un cambio de hábitat más grande que el que se da en el caso de los desplazamientos intermunicipales.

b) Dentro del mismo municipio de la misma localidad.

En este caso los desplazados se radican dentro de la misma localidad, la Corte Constitucional hizo unos pronunciamientos, si había o no desplazamiento forzado, ya que las víctimas no habían salido de su localidad sino que se habían instalado dentro de la misma ciudad. Esta segunda sub-categoría se refiere a la cantidad de población que sufre el desplazamiento.

c) Desplazamiento Individual.

Se refiere al de uno a diez hogares o menos de 50 personas, no es necesario que exista un grado de parentesco, solamente vivir bajo el mismo techo según lo establecido en el decreto 2569 de 2000 art. 12. Este tipo de desplazamiento es difícil detectar ya que en muchas ocasiones quienes lo padecen no se registran oficialmente por miedo a represalias.

d) Desplazamiento masivo.

Se refiere cuando afecta a 10 o más hogares o más de 50 personas dentro de las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar. Este tipo de desplazamiento se ha establecido un accionar conjunta de las autoridades para su recepción, y tratamiento ya que al tratarse de un volumen tan grande de población se hace necesario tomarse medidas especiales que reduzcan el impacto de su llegada a los lugares de recepción.

e) Desplazados por el desarrollo.

Llamados “reasentados” son aquellas personas que se ven obligadas a cambiar de residencia con ocasión de la implementación de políticas y proyectos, usualmente permaneciendo dentro de las fronteras de su país, este tipo de desplazamiento afecta en muchas ocasiones a las comunidades indígenas y minorías étnicas.

f) Desplazados por desastres ambientales.

Esta categoría incluyen quienes huyen de sus hogares por desastres naturales como volcanes, inundaciones, por cambios ambientales como deforestaciones etc. Creados por el hombre como accidentes industriales.

g) Víctimas del contrabando de personas.

Este tipo de migrantes se trasladan ilegalmente para evadir las barreras migratorias de los países de entrada. Quienes entran ilegalmente a un país no siempre están motivados por razones económicas, en muchas ocasiones y debido a las trabas que existen en el proceso de asilo, las víctimas de conflictos o de situaciones violentas se ven obligadas a usar este método para huir de sus lugares de origen.

h) Víctimas del tráfico de personas.

Se refiere a las personas que se trasladan bajo el efecto de engaño o por coerción, para ser explotadas sexual y laboralmente. Este mecanismo en la mayoría va unido a prácticas de tortura y maltrato y a la imposibilidad de la víctima de volver a su lugar de origen al estar sometida totalmente al dominio de los traficantes.

Ahora bien, todo lo que se ha planteado hasta ahora se ha hecho con la intención de encuadrar el desplazamiento forzado, dentro del contexto en el cual se da. Hemos tratado de mostrarlo como un fenómeno que hace parte de las migraciones forzadas y que por lo tanto comparte rasgos característicos con otros fenómenos del mismo tipo. Esta aproximación tiene como fin mostrar las incidencias y variantes que existen alrededor del desplazamiento forzado, lo cual nos revela desde ya la necesidad de abordarlo de manera completa empezando desde sus causas para poder atajar sus consecuencias. La responsabilidad de estudiar el fenómeno del desplazamiento consiste precisamente en tomarlo como un fenómeno poblacional y como tal hacerle frente, no solo quedándonos en el tratamiento de sus manifestaciones y sus consecuencias.

Teniendo establecido el desplazamiento forzado como una categoría especial con unas características propias pasaremos a ver como se ha abordado su estudio y como se ha dado su tratamiento particularmente al interior de la legislación colombiana.

1.3 EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Lo primero que debemos decir es que frente al desplazamiento la atención se ha centrado en las víctimas, en su tratamiento y contención más que un estudio del fenómeno como tal. Esta deficiencia ha hecho que se adopten medidas que busquen atajar consecuencias del fenómeno más no sus raíces o causas remotas, para de esta forma evitar que siga ocurriendo.

Frente a las víctimas del desplazamiento forzado interno en Colombia podemos decir lo siguiente:

Teniendo en cuenta que el desplazado es el sujeto que se ve obligado a migrar bajo coerción dentro del interior de su propio país, como lo vimos

anteriormente, debemos entender que más allá del simple cambio de domicilio el desplazamiento trae consigo muchas otras cosas para quienes los sufren. Los desplazados se enfrentan a una situación extrema que implica para ellos un cambio total con su esquema de vida. “Una ruptura violenta con su devenir existencia, además de la violación múltiple y continua de sus derechos”²².

Para darnos una idea de lo que encierra este fenómeno para sus víctimas la corte Constitucional ha dicho que este “implica entre varias cosas, el despojo de bienes materiales, tierra y vivienda; la pérdida de ingresos, de empleo y oportunidades económicas; las restricciones de acceso a bienes comunales, la inseguridad alimentaria, el incremento de morbilidad y mortalidad; la ruptura de redes sociales y la desarticulación comunitaria, desarraigo, trastorno psicosociales y afectación de las relaciones intrafamiliares y de salud pública”²³.

Teniendo en cuenta lo anterior, del impacto que genera el desplazamiento forzado en sus víctimas podemos extraer cuales son los derechos y libertades que les resultan violadas o afectadas a estas personas.

1.4 DERECHOS Y LIBERTADES VULNERADOS A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

Como lo ha dicho en varias oportunidades la corte Constitucional, “el desplazamiento forzado implica una violación múltiple, continua y masiva de los derechos de quienes se ven obligados a migrar, dadas las condiciones en las que estas personas se deben instalar y dados los conflictos y situaciones que deben enfrentar al momento de salir de sus lugares de origen”²⁴. Ante

²² Corte Constitucional. Sentencia SU1150 del 2000 Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz

²³ Mejía Botero, María Clara. “Introducción. La Experiencia Colombiana en reasentamiento.” Reasentamiento en Colombia. Bogotá: Banco Mundial, 2000. En: Sentencia T-602 de 2003 Mp. Jaime Araujo Rentería.

²⁴ Ver entre otras Corte Constitucional T 025 de 2004, SU 1150 de 2000, T 327 de 2001

este panorama los derechos que resultan especialmente violados o amenazados a la población desplazada son los siguientes:

1.4.1 Derecho a la protección, la seguridad y la paz. El primer derecho que se vulnera a la población desplazada es el derecho a la protección que se deriva de la calidad de habitantes o residentes de la nación y en virtud de la cual se asegura y protege la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz (preámbulo Constitución Política) además de la honra, los bienes y demás derechos y libertades (Art. 2 CN.).

La Defensoría del Pueblo ha reiterado que: “el desplazamiento forzado es consecuencia de la falla en el deber de protección por parte del Estado y que aunque el actor directo del desplazamiento no es parte del gobierno, este no puede sustraerse de su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de la población desplazada”²⁵, correspondiéndole entonces actuar conforme al “principio de solidaridad previsto en el artículo 95 de la carta”²⁶.

La corte Constitucional en cuanto al alcance del derecho a la seguridad tal y como fue consagrada en la Constitución de 1991 expresó que:

La seguridad aparece bajo múltiples formas en el texto de la Constitución ya que fueron varios los aspectos de la misma que el Constituyente quiso prever, promover y proteger; sólo uno de tales aspectos, que no se identifica ni se debe confundir con los demás, es

²⁵ Defensoría del pueblo. Desplazamiento forzado. Informe defensoría de abril de 2002. párrafo 89.

²⁶ Ídem, Párr. 90 El artículo 3 de la Ley 387 de 1997 señala: “Es responsabilidad del Estado Colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia, en los cuales se asienta la organización del Estado. Dentro de los principios 3 y 24 de los principios rectores de los desplazamientos internos, encontramos también: 1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primaria de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. 2. los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de las autoridades, no serán perseguidos no castigados por formular esa solicitud”:

el de la seguridad como derecho de la persona. Así, en términos generales, se observa que la seguridad y la visualizada en la Carta bajo tres manifestaciones distintas: (a) como un valor y una finalidad del Estado que permite la totalidad del texto constitucional, (b) como un derecho colectivo, y (c) como un derecho individual, derivado entre las múltiples garantías previstas en la Carta contra los riesgos extraordinarios a los que se pueden ver sujetas las personas”²⁷.

1.4.2 Derecho a la vida. El derecho a la vida no se limita solamente al estar vivo, es decir, a la vida en sí misma, sino que además deben incluirse aquí las condiciones que hacen que esa vida sea adecuada y digna. Como se ha señalado antes en muchas ocasiones los desplazados deben vivir en condiciones inhumanas y son expuestos a toda clase de riesgos y peligros que deterioran su calidad de vida.

1.4.3 Derecho escoger el lugar de domicilio, a circular libremente por el territorio nacional y permanecer en el sitio escogido para vivir. “Los desplazados ven vulnerados sus derechos a la libertad, ya que sin existir ninguna motivación legal, se ven obligados a salir de su territorio y confinarse en otro lugar no voluntariamente escogido por ellos. En este punto es interesante traer a consideración la figura del confinamiento que es otra forma de limitación al derecho de circulación. En esos casos lo que sucede es que se imponen bloqueos de manera coercitiva frente a la entrada y salida de alimentos y medicinas a determinados lugares como estrategia militar o simplemente se le impide a los habitantes de determinado territorio la salida del mismo, se establecen áreas prohibidas o toques de queda”²⁸.

²⁷ Corte Constitucional Sentencia T-719 de 2.003. Mag. Ponente Manuel José Cepeda.

²⁸ Reed, Michael Seminario: Desplazamiento forzoso interno: Políticas públicas y acción social. Universidad Externado de Colombia Dpto. de Gobierno M/pal. Bogotá noviembre 15 de 2.005 (ponencia no publicada)

1.4.4 Derecho a la igualdad. Aun cuando todos los habitantes del territorio nacional se encuentran ante la posibilidad de ser víctimas de conflicto que se vive en su interior, a la población desplazada, en virtud del artículo 13 CN, debe otorgársele una especial protección al encontrarse ante un caso de debilidad manifiesta.

Esto significa, en palabras de la Corte Constitucional que “estas personas tienen el derecho a recibir asistencia en la situación de emergencia que enfrentan.”²⁹

“El derecho a la igualdad también implica que se le dé un tratamiento especial a las mujeres cabeza de familia, ancianos y menores desplazados, ya que frente a ellos el impacto de este fenómeno es mayor”³⁰.

1.4.5 El derecho a la familia y a la unidad familiar. La familia como núcleo esencial de la sociedad esta, especialmente protegida por nuestra constitución en los artículos 42 y 44. Frente a la situación del desplazamiento, es entendible que este flagelo genera la disgregación de familias enteras, violando los principios rectores que se han referido al derecho de estas a permanecer unidas.

1.4.6 Derecho al libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión y asociación. “El desplazamiento forzado se da en un ambiente de intimidación, de amenazas y de temores que hacen que la población se inhiba expresar lo que piensa, y de denunciar lo que ve. Además al llegar a su lugar de recibo los desplazados deben acoplarse a las nuevas

²⁹ Sentencia SU-1150 del 2.000 Mag. Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz

³⁰ Frente a los ancianos se ha dicho: “Estos pueden encontrarse en situación de urgencia manifiesta ya que por su avanzada edad o por su estado de salud no están en capacidad de generar ingresos” Sentencia T-312 de 2.005 Mag. Ponente Jaime Córdoba Triviño. Frente a este panorama se establece la necesidad de continuar proveyendo la ayuda humanitaria aún más allá de los términos establecidos por la ley hasta que las circunstancias de debilidad de estos sujetos sean resueltas.

circunstancias que lo rodean lo cual también hace que su proyectos de vida se vean afectados”³¹.

1.4.7 Derecho a la vivienda digna. Aunque el derecho a la vivienda no tiene un carácter fundamental, se ha dicho en aquellos eventos en que el derecho a la vivienda digna se encuentra en conexión directa con derechos fundamentales como la dignidad humana o la igualdad, aquél asume el carácter de fundamental y puede ser objeto de amparo constitucional. Frente al desplazamiento podemos ver un claro ejemplo de cómo la vivienda digna está íntimamente relacionada con el derecho a la dignidad ante las condiciones de salubridad y hacinamiento en la que deben vivir estas personas al no contar con una vivienda adecuada a sus necesidades.

La dignidad implica aquellas condiciones materiales y espirituales de existencia que permiten vivir con cierta calidad no solamente vivir de cualquier manera sino hacerlo en un lugar y en unas condiciones adecuadas.

1.4.8 Derecho al trabajo, a escoger profesión u oficio. Como se vio antes la procedencia en su mayoría rural de la población desplazada, limita las posibilidades de conseguir un empleo en las ciudades de recibo donde se deben enfrentar a un nuevo mercado laboral y responder a la oferta con su bajo nivel de escolaridad.

1.4.9 Derechos políticos. Cuando el desplazamiento implica un cambio de municipio o de ciudad se pierden los derechos políticos que se habían adquirido en su lugar de origen, como por ejemplo el derecho a elegir y ser elegido para aquellos escaños que exigen un periodo mínimo de pertenencia en la región o el municipio (como por ejemplo para los gobernadores, alcaldes, concejales) el derecho de ejercer el derecho al voto en aquellos

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2.004 Mag. Ponente Manuel José Cepeda.

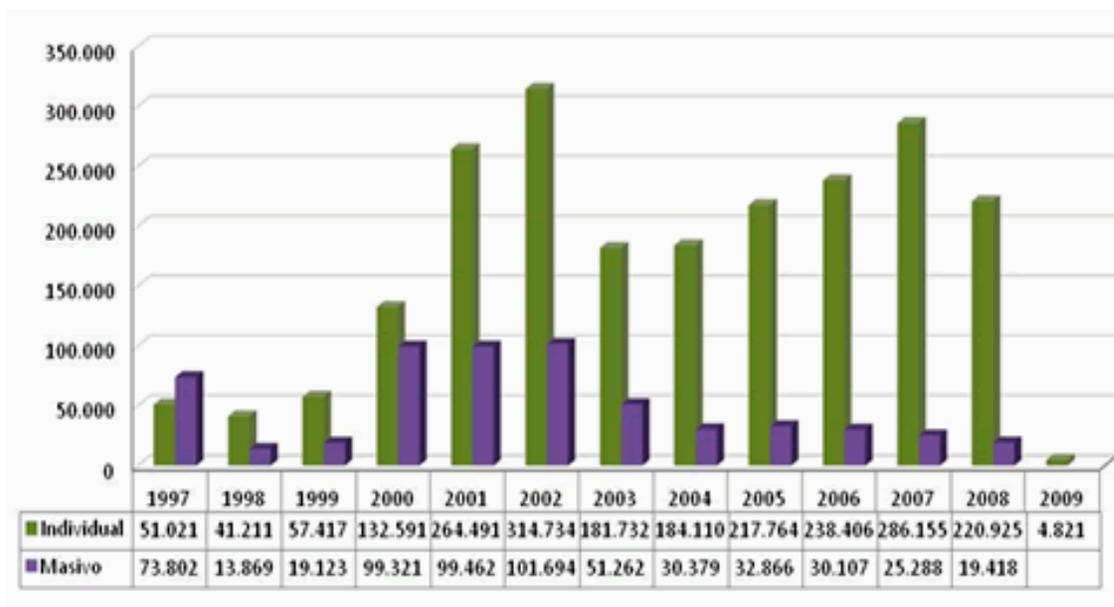
casos en que los desplazados se encuentran indocumentados o cuando no pueden realizar la inscripción respectiva.

1.4.10 Derecho a la educación. Los menores que se ven obligados a desplazarse ven suspendidos sus procesos educativos por largos periodos mientras logran asentarse en otro lugar y mientras superan las secuelas del desplazamiento. En ocasiones cuando el desplazamiento implica una descomposición familiar, los menores simplemente no pueden volver a estudiar ya que deben entrar a sustituir roles que antes eran desempeñados por hermanos mayores o por sus padres.

1.4.11 Derecho a la salud y a la alimentación mínima. Dados los grados de pobreza extrema a los que llega la población desplazada que les impide satisfacer sus necesidades más esenciales como las de alimentación y ante las condiciones de sanidad y hacinamiento que ponen en peligro su salud.

2. SITUACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

Tabla 1. Situación del Desplazamiento en Colombia, 1997-2009.



Fuente: Acción Social, Sistema de Información de Población Desplazada-SIPOD-.

ANCUR (Organismo de las Naciones Unidas) Unidad encargada de protección de refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos.

Una de las conclusiones arrojadas por el Observatorio Internacional DDR (desarme, desmovilización y reintegración) - Ley de Justicia y Paz del Centro Internacional de Toledo para la Paz, en su área de trabajo de políticas públicas, es que “el proceso de justicia y paz resquebrajó el sistema de relaciones gubernamentales” ya que no existe una conexión entre el nivel central responsable de las decisiones y los niveles locales responsables de la ejecución de los programas emanados de dicho proceso. Lo anterior, según

el informe, se ve reflejado en la gestión de los dirigentes locales ya que tienen que enfrentarse al fenómeno del Desplazamiento”³².

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas -ACNUR- organismo de las Naciones Unidas encargado de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos, las personas desplazadas son individuos o grupos de personas que han sido forzados a huir de sus hogares para escapar del conflicto armado, la violencia generalizada y los abusos de los derechos humanos.

Como se puede observar en la gráfica, en esta se tienen en cuenta los dos tipos de desplazamiento que establece el artículo 12 del decreto 2569 de 2000, los cuales son el desplazamiento individual y el desplazamiento masivo. Para los dos casos el año de mayor incidencia es el 2002 mientras que el desplazamiento masivo desde el 2003 registra una tendencia decreciente, si observamos el desplazamiento de tipo individual presenta su segundo punto más alto en el año 2007.

A pesar de los esfuerzos, “las cifras de desplazamiento en Colombia siguen elevadas permanentemente, pues se requiere de toda una estructura de atención para las necesidades de este grupo poblacional”³³.

Para hondar el tema del desplazamiento forzado en Colombia, es necesario tratar cuatro grandes aspectos: a) la magnitud y dinámica del fenómeno; b) las características de la política pública que durante los últimos años se ha venido implementando para su atención; c) el “enfoque de derechos”, y el “enfoque de discriminación positiva”, dos temas que durante el gobierno del Presidente Álvaro Uribe constituyen el centro del debate sobre la política pública; y d) algunas apreciaciones críticas respecto a algunos aspectos de formulación e implementación de dicha política.

³² RSS – SEFC corte a 30 de junio de 2003.

³³ *Diario El Tiempo*, Bogotá, 25/05/03.

En cuanto al primer aspecto, la magnitud y dinámica, puede destacarse que existen millones de desplazados y que el fenómeno ha adquirido una gran complejidad respecto a las diferentes modalidades, siendo notoria la relación entre el conflicto, el desplazamiento y el despojo de la tierra. Adicionalmente, el desplazamiento afecta de manera más significativa a las mujeres cabeza de familia, a la niñez, y a las comunidades indígenas y afro colombianas.

En referencia al segundo aspecto, las características de la política pública, se concluye que aunque se ha desarrollado un buen marco normativo e institucional, y se ha formulado una estrategia integral de intervención, la magnitud de las necesidades ha sobrepasado en mucho la capacidad de respuesta del Estado y aún de la comunidad internacional cooperante.

Respecto al tercer tema, teniendo en cuenta la información adquirida en investigación de campo ante Acción Social y las páginas de la Red de Solidaridad Social, el debate sobre el enfoque de la política, se analiza en primer lugar la tensión que existe entre un “enfoque de derechos” que busca garantizar el resarcimiento de los derechos de la Persona Desplazada, reconocidos por la normatividad nacional e internacional, y un enfoque que tiende a confinar la respuesta en la simple provisión de condiciones materiales para la subsistencia de la población afectada. En segundo lugar, se pone de presente que durante el último año de gobierno se ha venido desmontando el esquema de atención basado en el principio de la “discriminación positiva” de la Persona Desplazada incorporándolo al esquema genérico de política social para la población pobre y vulnerable.

Finalmente, en lo relativo a la formulación e implementación de la política pública, en primer lugar se analizan los esfuerzos gubernamentales para superar la desarticulación entre la dimensión sectorial y la dimensión regional de la política, concluyendo que dicha desarticulación aún no está siendo

resuelta satisfactoriamente. En segundo lugar, se señala que aún no se superan algunos desbalances entre los distintos componentes de la política, tales como el hecho de que se sigue poniendo mucho énfasis en la atención de emergencia, mientras que es muy débil la acción en la estabilización socioeconómica, y hay escasísimos resultados en materia de prevención del desplazamiento. En tercer lugar, se señala que el actual gobierno, ha establecido como primera prioridad de su política la promoción de los retornos de la población desplazada (PD), con pocas acciones en la integración local y todavía menos en el reasentamiento.

Por último, se señalan algunos de los temas que actualmente son objeto de debate respecto a la política de retornos, en particular los referentes a las garantías a la población que retorna (principalmente la de la seguridad), resaltando que el factor clave ha sido la dificultad para garantizar la sostenibilidad de los retornos a mediano y largo plazo, en medio del conflicto.

Los estimativos sobre el número de personas desplazadas a causa del conflicto interno armado son varios, y corresponden a diferentes maneras de percibir el fenómeno.

El gobierno, a través de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República (RSS) administra el Sistema Único de Registro (SUR), en el cual debe inscribirse la población desplazada como requisito para acceder a la oferta de atención estatal, y de acuerdo a la información allí suministrada esta misma entidad es la encargada de adoptar las medidas para desvincular del SUR a aquellas personas que se considere han recuperado su estabilidad social y económica. Sin embargo, es ampliamente aceptado, incluso por el mismo gobierno, que existe un sub-registro de población desplazada, debido a que muchas familias no se inscriben en el SUR. Existen para ello múltiples razones tales como: a) el temor a entregar información a entidades públicas, b) el deseo de mantener el anonimato para

no ser víctima de la discriminación o para evitar nuevas amenazas por parte de actores armados, y c) las reducidas expectativas sobre la posibilidad real de recibir asistencia pronta y efectiva, entre otras.

El “desplazamiento forzado en Colombia se ha venido convirtiendo en un fenómeno extremadamente complejo, dentro del cual coexisten múltiples causalidades y múltiples modalidades de afectación de la población civil. La primera - que era la más frecuente al inicio del conflicto - consiste en el desplazamiento como consecuencia (no deliberada) del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública, cuando la población huye por carecer de las garantías mínimas de protección de su vida e integridad física”³⁴.

Con el paso del tiempo el desplazamiento se fue convirtiendo en parte sustantiva de la estrategia de control político-militar de los actores armados, que en muchas ocasiones tenía (o tiene aún) un carácter temporal.

Sin embargo, contemporáneamente el desplazamiento como estrategia ha tendido a convertirse en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidar su control territorial para instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas. En muchos de estos casos se produce una “sustitución de la base social”, de manera que la población desplazada es reemplazada por personas afectas al respectivo actor armado, y a ellas les son transferidos activos tales como tierra e inmuebles.

Desde hace unos años, han surgido nuevas modalidades en las que la población residente ya no es desplazada, sino que se ve obligada por el respectivo actor armado a vincularse de manera forzada a los procesos

³⁴ Forero, Edgar: “La promoción de políticas preventivas del desplazamiento interno en Colombia”, pág. 4 – Coloquio.

productivos ilegales, sin posibilidades de salir de la zona para proteger su vida, integridad y libertad.

También se ha extendido el fenómeno de las comunidades “sitiadas” o “encajonadas” por un actor armado, que colocan a la población en situación de emergencia humanitaria y que en ocasiones se prolongan por largo tiempo sin que sea posible romper el bloqueo de alimentos medicamentos, combustibles, etc., por parte del Estado o de agentes humanitarios. Esto hace necesario desarrollar alternativas efectivas de protección y de atención humanitaria de emergencia por parte del Estado y de la Sociedad, en donde la modalidad de pactos humanitarios y misiones humanitarias tendría un papel muy importante.

Así mismo, existe una clase de desplazamiento intra-urbano, es decir de familias entre zonas de la ciudad, e interurbano, consistente en la expulsión de familias desde una ciudad hacia otra, generadas por amenazas de actores armados que ahora luchan por el control de barrios y zonas de las mismas (los ejemplos más conocidos son los de Barrancabermeja y Medellín, y contemporáneamente Bucaramanga y Cúcuta). Es muy frecuente, incluso, que las familias afectadas sean víctimas en este caso de un segundo desplazamiento forzado³⁵.

A las modalidades descritas se agrega la de los desplazamientos temporales entre veredas de un mismo municipio, casos en los cuales la población adopta esta táctica como una manera de salvaguardar su vida y su seguridad.

Finalmente, la más dramática la constituye el desalojo planeado de localidades enteras por parte de los actores armados, quienes obligan a las

³⁵ Forero, Edgar: “La promoción de políticas preventivas del desplazamiento interno en Colombia”, pág. 4 – Coloquio

comunidades a trasladarse masivamente bajo su vigilancia y a permanecer en un sitio distinto al de origen (por ejemplo, Mapiripán).

Una mención aparte merece el tema de los desplazamientos de la fuerza de trabajo vinculada a cultivos ilícitos (trabajadores denominados “raspachines”) generados por la erradicación de los mismos, la mayoría de las veces mediante aspersión aérea. En muchas regiones, tales como el Catatumbo o Putumayo, resulta prácticamente imposible deslindar el desplazamiento producto del conflicto del desplazamiento generado por la fumigación. Pero también es muy importante destacar los desplazamientos asociados a los procesos de apropiación y concentración de la propiedad de la tierra. Estos pueden ser promovidos por personas o actores con un interés económico (entre los cuales al menos se ha identificado a los grandes narcotraficantes) que operan a través de grupos de acción privados, o por los mismos actores armados que obligan a los campesinos a abandonar tierras y cultivos.

3. EL DESPLAZAMIENTO COMO FENÓMENO

Después de haber mostrado el panorama general dentro del cual nos desenvolveremos, pasamos ahora, a entender el desplazamiento forzado interno como fenómeno. Para hacer esto debemos abordarlo desde el análisis de las migraciones en su conjunto y especialmente a partir del derecho internacional de los refugiados, para lograr entender realmente los contextos y las condiciones bajo las cuales se presenta el mismo.

3.1. APROXIMACIÓN ANALÓGICA DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS Y DE LA DOCTRINA SOBRE LAS MIGRACIONES

En el entendido que los movimientos migratorios son una respuesta frente a la necesidad del ser humano de trasladarse de un lugar a otro, ya sea “como mecanismo de superación, espíritu de supervivencia o por simple curiosidad”³⁶. Vale la pena resaltar que este ha cobrado especial relevancia a lo largo del último siglo ya que se ha presentado de manera masiva, en lo que se ha denominado el proceso de globalización de las migraciones.

El proceso de globalización en general, es atendido como aquel mediante el cual se homogenizan las relaciones sociales, la globalización trae consigo un proceso de liberalización y apertura de los mercados, de circulación de bienes y servicios, pero frente al fenómeno de las migraciones y a pesar de la masificación de la tendencia migratoria, la globalización no se traduce en una apertura de las fronteras ni en más facilidades para la circulación de las personas aun contados con las muchas ventajas que traen las condiciones

³⁶ Ramírez Bulla Germán *Política Exterior y Tratados públicos*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia 1999 pág. 125 ss

de transporte que hacen que hoy en día sea posible movilizarse a largas distancias³⁷.

A pesar de esto cada vez es mayor el número de personas que deciden, ya sea de manera libre o forzosa, abandonar sus hogares y dirigirse a otros lugares impulsados por las facilidades que presentan los medios de transporte.

Frente a este movimiento masivo, se pueden hablar de dos regímenes diferentes. Por un lado, aquel de las personas educadas que tienen medios para recorrer el mundo y buscar oportunidades laborales en otros lugares o simplemente se trasladan por razones turísticas y por otro lado, aquellas personas sin recursos que buscan mejores condiciones de vida no solo para ellos sino también para sus familiares.

En el primer movimiento, encontramos como actor influyente a las empresas multinacionales que contratan profesionales para que viajen alrededor del mundo y encontramos también tratados o convenios sobre trabajadores migrantes (un ejemplo el SENA). En el segundo, encontramos la mayor cantidad de población que migra y frente a las cuales casi siempre se han establecido limitaciones para evitar su acceso y permanencia en otros países.

De esta manera, encontramos cómo la respuesta a la masificación de los fenómenos migratorios ha sido en general de carácter represivo, más que preventivo y han tendido a trazar más barreras para evitar los flujos de población. Las migraciones, como se dijo antes, son vistas como una amenaza para los países de recibo por las alteraciones que implican en su

³⁷ Vidal López Roberto Carlos "Derecho Global y desplazamiento interno" Tesis presentada para obtener el grado phd en derecho. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, 2.005, pág. 25.

composición étnica. Por las presiones excesivas sobre su sistema de seguridad social y por los aumentos de la inseguridad que en muchas ocasiones son atribuidos a los migrantes.

Ahora bien, si se analiza esto a la luz de la situación de los refugiados, la cual como institución está inspirada en fines altruistas y humanitarios que pretenden dar protección a aquellas víctimas de persecuciones y de situación tensas al interior de sus propios países, encontraremos cómo incluso en estos casos, donde las migraciones no se dan por motivos económicos o por búsquedas de oportunidades, sino más bien por razones involuntarias, las repuestas estatales siguen siendo restrictivas e incluso hostiles.

Partiendo del concepto de refugiado contenido en la convención de Ginebra Suiza (1951), vemos que ésta tenía ya un ánimo más bien restrictivo y no era coherente con la realidad que pretendía regular, al circunscribir la protección a los hechos que hubiese ocurrido antes de su entrada en vigor, exigiendo condiciones individuales , pero dejando atrás las consideraciones grupales.

Más adelante con la definición del protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1967, además, que se amplió un poco el ámbito de aplicación al suprimir las restricciones de tiempo y las circunstancias dentro de las cuales se concedía el asilo, no alcanzó abarcar todas las circunstancias dentro de las cuales se puede ver inmerso un sujeto al interior de un país y que lo pueden llevar a solicitar asilo en otro.

De esta manera la misma definición de refugiado se ha convertido en una medida de restricción del flujo de personas y más aun, se han establecido estas restricciones como política de acción frente al incremento significativo de las solicitudes de asilo. La interpretación restrictiva de la definición de refugiado puede verse en circunstancias como las siguientes³⁸:

³⁸ *Criterios establecidos por: "Incumplimiento sobre las leyes de refugiados". En amnistía Internacional. Refugiados, los Derechos Humanos no tienen fronteras. Madrid: 1997, pág. 47*

- La tortura y los malos tratos se consideran actos cometidos por particulares: En aquellos casos en que los solicitantes de asilo denuncian actos de tortura, estos se consideran cometidos por parte de particulares y no como persecuciones estatales, negándose se esta manera, a su reconocimiento como refugiado.
- El temor futuro: Para algunos Estados el hecho de haber sido perseguido en el pasado no es razón suficiente para creer que se sufrirá de persecuciones futuras. Aunque la definición estatutaria de refugiados incluye como elemento fundamental el temor a ser perseguido, este elemento suele interpretarse por las autoridades encargadas de la concesión del estatuto de refugiados de manera arbitraria.
- La persecución política: es vista como parte de un proceso jurídico normal: la persecución política debido a la pertenencia a una organización prohibida se puede llegar a tratar como parte de un proceso jurídico normal y no como una circunstancia suficiente para la solicitud de asilo.
- Las violaciones de derechos humanos en las guerras civiles no se consideran persecución: “Es cierto que el requisito de fundados temores de ser perseguidas (contenido en la definición estatutaria de refugiado) implica que la persona solicitante de asilo debe correr peligro como individuo. Pero también está claro que existen situaciones donde todo un grupo ha sido desplazado y sus miembros corren peligro de sufrir violaciones de derechos humanos por alguna característica que comparte.
- La persecución por agentes no estatales: Como ya lo enunciábamos la definición restringida contenida tanto en la convención sobre estatuto de los refugiados como el protocolo de 1967 no incluye los casos de persecución por agentes no estatales ni aquellos de

violencia generalizada y la violación no específica de derechos humanos.

La pregunta que nos hacemos ahora es, ¿Qué quedó después de la evolución del concepto de refugiado?. No quedó un derecho de asilo, sino la posibilidad de solicitar asilo a partir del cumplimiento de los requisitos. No surge un derecho a la protección que se traduzca en una obligación para los países de recibo sino más bien un derecho subjetivo, una simple expectativa que se satisface con el lleno de todos los requisitos rigurosamente establecidos³⁹.

3.2 CONTENIDO Y ALCANCE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y DE LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA RELATIVA AL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO.

Lo primero que se debe decir al hablar del desplazamiento forzado interno en Colombia es que este no es un fenómeno reciente. En nuestro contexto se han presenciado conflictos desde hace más de cuarenta años y se ha dado un deterioro de las condiciones de vida de la población en general y de los afectados por el conflicto que han llevado a la existencia de flujos migratorios al interior del país a través de toda su historia⁴⁰.

Es difícil establecer el número de desplazados durante los casi setenta guerras civiles que se dieron a lo largo del siglo XIX y el momento actual⁴¹. Según las estadísticas desde 1985 han sido desplazadas entre dos y tres

³⁹ Vidal López Roberto Carlos. *Op cit.* P.43

⁴⁰ "... Existe continuidad entre los episodios innegablemente violentos que han ocurrido a lo largo de la historia: las guerras y la violencia pre colombiana, los horrores y matanzas de la conquista; la opresión, la cruenta dominación a los nativos y las demás injusticias de Colonias; las frecuentes y caóticas guerras civiles de la vida republicana; los conflictos sociales del siglo XX EL Bigotazo y los horrores de la violencia y, más adelante, los crímenes, el auge de la guerrilla y las altísimas tasas de homicidio de la actualidad" Montenegro Armando y Posada Carlos Esteban. *La Violencia en Colombia*. Bogotá: Alfaomega, cambio, 2001. p.21.

⁴¹ Rubio Jiménez, Daniel. "Tierras Violencia y protección de bienes: una relación dinámica y permanente". En *Derecho a la Tierra. Conceptos, experiencias y desafíos*. Bogotá: ILSA, 2004, p, 151

millones de personas, convirtiéndose la nuestra en la tercera población de desplazados internos, más grande del mundo⁴².

Son muchos los organismos que han intentado estudiar el contexto dentro del cual se da el desplazamiento forzado interno en Colombia en los últimos años así como la dinámica del mismo: Es importante señalar que este no se trata solamente de un problema coyuntural de tendencias migratorias que se solucione con medidas de emergencia y política de retorno, sino que, se ha encontrado que el subyacente conflictos sociales inconclusos, y problemas estructurales que no pueden desestimarse⁴³. Entre los elementos más comunes resaltados encontramos los siguientes:

3.2.1 Elementos causantes del desplazamiento forzado. Existe una tendencia general a creer que en Colombia la violencia en sentido vago y genérico, es la única que produce los desplazamientos. Sin embargo, existen otros factores que la acompañan y que desatan o contribuyen a que se de este complejo fenómeno:

a) La violencia: Es el principal factor generador de desplazamiento forzado. Más específicamente, nos referimos a las actividades de los actores armados (autodefensas, fuerzas armadas revolucionarias (FARC), ejército de liberación nacional (ELN) y las fuerzas públicas). En encuestas realizadas a la población víctima del desplazamiento sobre las causas que generaron su huida encontramos que en su gran mayoría estas hablan de alguno de estos tres factores, amenazas como se dan en desarrollo de actividades violentas; violencia en general; miedo; en los casos en que no se ha ejercido violencia directamente sobre las víctimas pero existe un temor generador por el mismo contexto hostil.

⁴² CICR. *Op cit.*

⁴³ Vono Villena Daniela. "Tratamiento Gubernamental e Internacional del Desplazamiento Forzado en Colombia". En: *Revista Migraciones Forzadas* Numero 12 (2002):42.

El aumento significativo del desplazamiento forzado muestra que los actores armados han llegado incluso a considerar el constreñimiento o la inducción al desplazamiento como una estrategia militar para ganar territorio y asegurar su dominación.

b) La situación de pobreza: Los factores económicos también han sido vinculados con el fenómeno del desplazamiento interno forzado, como agravantes del mismo. Estas situaciones de pobreza son vistas de dos maneras, unas como determinantes del desplazamiento, en aquellos casos que con ocasión o como resultado de los conflictos internos los sujetos pierden su modo de subsistencia.

c) Distribución de tierra rural: Como sabemos los autores armados tienen fines en ejercer control sobre el territorio y apoderarse de terrenos propicios para cultivos ilícitos, la tierra se convierte en factor determinante del desplazamiento forzado.

d) las fumigaciones de cultivos: Para algún sector de la doctrina las fumigaciones a los cultivos de coca también motivan el desplazamiento de familiares de campesinos. Estas personas han sido consideradas económicamente desplazadas y su limitada asistencia es otorgada por medio de los recursos del plan Colombia⁴⁴

En zonas de Catatumbo y Arauca, fronterizas con Venezuela, así como en Putumayo y Nariño, las fumigaciones “intensas e indiscriminadas” han puesto en riesgo la seguridad alimentaria de las comunidades, que deben esperar por dos años para volver a sembrar”: Según lo indica un informe presentado por el CODHES “Por lo menos 29.980 personas abandonaron sus parcelas en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare, Norte de Santander y Cesar, a causa de las fumigaciones a los cultivos de coca y

⁴⁴ Banco Mundial. *Op cit.*

amapola, a cargo de Policía Antinarcótica con supervisión de asesores estadounidenses.⁴⁵

3.2.2 Evolución y contenido del ordenamiento jurídico colombiano. Al interior de nuestro ordenamiento jurídico se han venido adoptando medidas para afrontar el desplazamiento forzado. Todas ellas, en mayor o menor grado han intentado dar soluciones y establecer compromisos frente al mismo. Sin embargo se han quedado en la atención a las víctimas y las ayudas de emergencia y poco ha aportado para la comprensión del desplazamiento forzado como un fenómeno que se enmarca dentro de los demás movimientos poblacionales y que como tal, puede ser estudiado y previsto con metas a obtener alternativas reales frente a su ocurrencia. Abordaremos las disposiciones normativas en orden cronológico para entender mejor la evolución que ha tenido la comprensión del tema

a) La ley 387 de 1997

En 1997 se expidió la Ley 387 de 1997 de julio 18 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la intención, protección consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Esta Ley es la principal herramienta existente en cuanto a protección a la población desplazada, aunque para algunos se trate tan solo de un catálogo procedimental para el acceso a la atención que ya ha sido consagrada a nivel constitucional o mediante otras disposiciones.⁴⁶

Al enfocarse principalmente en la atención a las víctimas, la ley se concentra en hacerle frente a las consecuencias del fenómeno del desplazamiento. De esta forma encontramos como desde su primer artículo empieza definiendo

⁴⁵ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) *op cit.*

⁴⁶ Documentos CONPES 2804 septiembre de 1995.

quienes son los desplazados forzados y consagrando los principios que deben ser tenidos en cuenta para su tratamiento.

Se crean además, entidades y organismos responsables de estas actividades como el Sistema Nacional del Consejo Nacional, los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la atención integral a la población desplazada y se consagra y se trazan objetivos, el diseño y fases y organismos del Plan Nacional de Atención a la población Desplazada el cual funciona mediante las fases de prevención, atención Humanitaria de Emergencia y Consolidación Socio Económica, focalizadas en el suministro de ayuda y atención a esta población.

La única institución consagrada en la ley 387 que pareciera salirse del esquema puramente asistencialista y aclarar en alguna medida al desplazamiento como fenómenos que sigue unas dinámicas y tiene unas causas determinables es la Red Nacional de Información para la atención a la población Desplazada. Como lo habíamos mencionado antes, fue creada inicialmente mediante el documento CONPES 2927 de 1997 como un instrumento encargado de informar sobre los conflictos violentos y a identificación y el diagnóstico que obligan al desplazamiento de la población para evaluar la magnitud del problema.⁴⁷ Sin embargo, estos estudios se encaminan más a tomar medidas para la consideración de los desplazados y su estabilización que a la toma de medidas a largo plazo para asumir una actitud más consciente frente al fenómeno en general.

La ley 387, sin duda alguna, constituyó un avance significativo en la atención a la población desplazada, teniendo en cuenta que hasta el momento todas las medidas habían sido fundamentalmente sociales y con su expedición se

⁴⁷ Ley 387 de 1997 Art. 11

abrió una segunda etapa y se le dio otro enfoque a la situación, donde el Estado reconoce una falla estructural en la protección.⁴⁸

Sin embargo a pesar de los logros alcanzados mediante su consagración su proceso de implantación ha sido lento, por lo cual se ha dicho que esta es “una pieza modelo de legislación, pero solo con valor en el papel⁴⁹

Se puede decir que la manera como está concebida la ley 387 de 1997 limita el alcance del estudio y la concepción del desplazamiento interno forzado a las medidas de protección a las víctimas, al retorno o restablecimiento de las mismas. Esta situación se puede evidenciar en los decretos que han reglamentado esta ley, las cuales según su tenor literal establecen medidas de asistencia para la población desplazada en temas como vivienda, como los decretos 951 de 2001 y 2575 de 2005, y salud con el decreto 2331 de 2003.

En este proceso de producción normativa, la Corte Constitucional ha jugado un papel muy importante, ya que ha hecho que se tomen medidas y se efectúen cambios en la política de atención. Por ejemplo para darle cumplimiento a lo establecido en la sentencia SU 1150 de 2000 se profirió un decreto como 2569 del 12 de diciembre de 2000, el cual le otorgó funciones a la Red de Solidaridad Social para la atención a la población desplazada, redefinió el concepto y desarrolló las formas de atención por el medio del Registro Único de Desplazamiento y la Atención Humanitaria de Emergencia, estas son instituciones de la asistencia a la población desplazada de las cuales hablaremos más adelante.

En el 2004 otro pronunciamiento de la Corte Constitucional reveló la necesidad de hacer cambios significativos en la manera de afrontar el

⁴⁸ Romero Marco. *El desplazamiento en tiempos de seguridad democrática*. Bogotá:2005

⁴⁹ *Un Marco para la acción sobre el desplazamiento interno en América. Seminario Regional sobre el Desplazamiento Interno en América Ciudad de México, México 18-20 de febrero de 2004*

desplazamiento forzado en Colombia. Aun cuando esta no implica un cambio en la concepción primordialmente asistencialista que se le ha dado el fenómeno.

Con el propósito de cumplir con el pronunciamiento de la Corte, diseño un nuevo Plan Nacional de Atención a la población desplazada (decreto 251 de 2005) que derogó el anterior (decreto 173 de 1998). Aquí se continúa con las fases de atención planteada en la ley 387, pero se estableció que éstas se debían desarrollar de acuerdo con las siguientes líneas estratégicas:

- Acciones humanitarias. Pretenden atender las necesidades humanitarias básicas con el fin de prevenir o minimizar las causas y los efectos del desplazamiento, operando a través de programas de intervención urgente, asistencia y socorro.
- Desarrollo Económico Local: Esta estrategia tiene un rasgo fundamentalmente económico ya que busca mejorar las condiciones de los lugares vulnerables o vulnerados por violencia mediante medidas para hacer más favorable la competitividad local, identificando las ventajas regionales comparativas y desarrollando proyectos regionales para fomentar el desarrollo económico local.
- Gestión social: Destinada a promover procesos colectivos de organización y participación comunitaria pero enfocándose ya en la población que ha sido desplazada por violencia, buscando su inclusión social.
- Hábitat: Esta estrategia está planteada para ser desarrollada “a largo plazo”, lo que de entrada, le da un carácter programática y poca exigibilidad práctica. Mediante esta, se busca construir un concepto de hábitat que contemple temas relativos con el impacto de la violencia en el espacio público, los territorios vulnerados y

receptores, así comunidades expulsadas y receptores, los impactos en el medio ambiente y el uso o la tenencia de vivienda⁵⁰.

Este último punto nos llama la atención, por que hasta acá, la línea de acción parecería ser consciente de la necesidad de entender el desplazamiento forzado en todos sus aspectos como algo fundamental para lograr construir un plan integral, no solo de atención, sino también de comprensión y análisis del fenómeno y de su contexto. Sin embargo, el mismo decreto desestima la pretensión al señalar que “dado que el ámbito de la Línea Estratégica de Hábitat es muy amplio, de manera práctica la política diseñada en el contexto del Plan Nacional del SNAIPD, centrará en la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población en situación de desplazamiento en las diferentes fases de atención.”

Un componente muy interesante de este decreto, el cual vale la pena resaltar, es el de Seguridad Alimentaria, donde se establecen acciones para “propiciar el arraigo de la población en su territorio, y más específicamente la permanencia en el campo”⁵¹. Se ve acá como se empieza a tomar el arraigo como una estrategia para evitar el desplazamiento. Se piensa entonces en la necesidad de tener en cuenta las condiciones de aquellas personas que podrían ser potenciales desplazados, yendo más allá de las necesidades de seguridad y teniendo en cuenta su vocación rural, buscando propiciar un ambiente donde se cuenten con alternativas de vida diferentes a la huida de sus hogares.

Esta estrategia si bien en ocasiones ha resultado peligrosa, para organismo humanitarios como el ACNUR para quienes, “prevenir el desplazamiento no

⁵⁰ decreto 251 de 2005.

⁵¹ Se promueven de esta manera programas que impulsen proyectos de producción para el autoconsumo, mediante una Red de Seguridad Alimentaria (RESA). Este es un “Programa espacio cultural de economía rural, encaminado a producir alimentos para el autoconsumo con beneficio a la población vulnerable y vulnerada por la violencia del país, el cual busca prevenir el desplazamiento y apoyar el retorno de familias desplazadas” Presidencia de la República, Acción Social. Revista Vértice. EE abril (2005): 30.

puede ser entendido como un desestimulo al mismo”.⁵² Por lo menos constituye en cierta medida un cambio de enfoque en la agenda de atención que, si se direcciona adecuadamente, podría dar lugar a varios análisis interesantes y a resultados favorables en el proceso de comprensión del fenómeno.

3.2.3 La jurisprudencia de la corte Constitucional y el fenómeno del desplazamiento forzado. Teniendo en cuenta el papel de la corte Constitucional como guardiana de los derechos fundamentales frente al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, los pronunciamientos de la corte en el marco de la acción de tutela, suelen emitir órdenes dirigidas a proteger algún derecho de los sujetos en situación de desplazamiento y en su gran mayoría se dirigen a ordenar medidas asistenciales o a procurar el desarrollo de políticas de atención; a pesar de esto el trabajo de la corte al abordar el tema del desplazamiento forzado en ocasiones ha ido más allá de las víctimas del mismo y ha intentado reflexionar sobre el fenómeno en sí para darle sustento a las decisiones que ha tomado.

El primer pronunciamiento de la corte que toco el tema de desplazamiento forzado fue la sentencia C-225 de 1995⁵³, donde se examinó la constitucionalidad del Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 sobre protección de victimas de los conflictos armados sin carácter internacional. En esta oportunidad se habló del desplazamiento como una consecuencia del conflicto, así como de los desplazados como población civil afectada por el mismo. Aún cuando para este año y conforme lo resaltaba la conferencia episcopal, ya se hablaba de entre 544.801 y 627.720 personas desplazadas por la violencia, no se hizo alusión de

⁵² ACNUR. *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, Agosto 2002- agosto 2004* p.133.

⁵³ sentencia C-225 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

ninguna clase de tratamiento especial a favor de esta población, aparte de que deriva del carácter de víctimas de los conflictos armados.

Más adelante, y a través de los demás pronunciamientos que se han dado del desplazamiento forzado, se ha hecho referencia a este fenómeno de diferentes maneras:

a) Trayectoria dentro del marco legal

Durante el año 2000, a esta problemática del Desplazamiento Forzado se denominó, como fenómeno social, lo que significa que estas personas se le vulneran sus derechos fundamentales, que son obligados a salir de su hábitat y migrar⁵⁴ dentro del país.

A este grupo de personas se le llegó a categorizar como un grupo ajeno a la población civil colombiana, por lo cual se creó una Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, para que se encargara de brindarles asistencia y protección, de administrar el Sistema Único de Registro (SUR), en el cual debe inscribirse la población desplazada como requisito para acceder a la oferta de atención estatal; y actualmente la RSS está adoptando medidas para desvincular del SUR a aquellas personas que se considere han recuperado su estabilidad social y económica.

Así mismo en año 2001⁵⁵ se le asignó el nombre de fenómeno socio-demográfico y ganó mayor atención e importancia por el crecimiento que había ganado en los últimos años, ya que no solo afecta económicamente el país, sino también política y socialmente, así como la imagen a nivel internacional en cuanto a la violación de los derechos fundamentales en Colombia.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU1150 de 2000, MP Eduardo Cifuentes Muñoz

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-1347 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil, también en la sentencia T-814 de 2004 MP. Rodrigo Uprimmy Yépez.

Desde 1997 con la sentencia T-227⁵⁶ la corte se pronunció respecto de los fundamentos que constituye el desplazamiento en Colombia, siendo los más importantes “el traslado y la permanencia dentro del mismo país”; en esta misma oportunidad se resaltó que la calidad desplazado no surgía de pruebas documentales, sino de la realidad objetiva en que se encontraban estos sujetos. Idea que se confirmó más adelante en el 2001⁵⁷ sobre todo frente al sistema de registro de desplazamiento y la definición de desplazado establecida en el decreto 2569 de 2000 donde pareciera incluirse el registro como una condición para adquirir la calidad del desplazado, para aclarar la situación, se afirmó que el desplazamiento forzado es una situación de hecho por lo cual no necesita estar declarado por ninguna entidad para que se configurara, ya que “no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su confirmación por parte de las autoridades “.

En el año 2003 se afirmó que⁵⁸:

“el desplazamiento, lejos de estructurarse con unos indicadores y parámetros rígidos, debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, las que explican objetivamente el desplazamiento interno. De allí, que la formalidad del acto no debe imponerse ante la imperiosa evidencia y necesidad de la movilización forzada”.

Esta misma posición se ha venido corroborando por la corte Constitucional en otras sentencias como las siguientes: T-1346 de 2001; T-215 de 2002; T-985 de 2003; y T-1094 de 2004 entre otras.

⁵⁶ sentencia T-227 de 1992. Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-327 de 01. MP. Marco Gerado Monroy Cabra

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003. MP Marco Gerardo Monroy Cabra

La mayoría de los análisis profundos que hace la corte sobre contexto del desplazamiento forzado se sirven de los estudios hecho por instituciones como la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES), la Conferencia Episcopal o el ACNUR las cuales se refieren a los lugares de salida y recibo de esta población y las condiciones en las cuales llegan y viven así como las principales razones por las cuales huyen estas personas. Otras veces, es la misma corte la que emprende el análisis del fenómeno y llega a sus propias conclusiones sobre el mismo.

En el año 2000 en la sentencia SU-1150, se realizó un gran análisis sobre el desplazamiento a partir de estudios de la Conferencia Episcopal de 1995, del CODHES, la Red de Solidaridad Social y de otras instituciones. En el se hablo sobre un estado de emergencia social en el que se encontraba el país desde la década de los ochenta y el desplazamiento forzado como una manifestación del mismo. Se contempla la situación de desplazamiento desde los años ochenta hasta 1995 cuando se habla del mismo como “un problema socio-demográfico relevante en el contexto de la situación nacional, toda vez que representa aproximadamente el 2% del total de la población. Es decir, que uno de cada 60 colombianos fue obligado a migrar por factores violentos en los últimos diez años. En esta sentencia también se dice que desde 1995 hasta el 2006 se presenta un incremento en el número de desplazados.

Citando un estudio realizado por le CODHES, se habla de la internacionalización de la crisis humanitaria dado el número de colombianos que han buscado refugio y protección en territorio fronterizo de piases vecinos (Panamá, Venezuela y Ecuador) y finalmente se resalta la situación Colombiana de cara a las cifras de desplazamiento forzado en otros países como Sudán y Turquía los cuales registran las mayores cifras de personas víctimas de este fenómeno; para concluir que, teniendo en cuenta que en estos países el desplazamiento forzado “obedece a conflictos internos

originados de diferencias religiosas y culturales – como en Sudán y en choques entre nacionalidades- como en Turquía, Colombia sería el país con el mayor número de personas desplazadas internamente como consecuencia de un conflicto socioeconómico complejo.

Como consecuencia de el análisis registrado por la corte constitucional se fijaron algunos lineamientos y criterios que debían regir la atención a la población desplazada para garantizar sus derechos fundamentales, los cuales dieron lugar a la emisión. El decreto 2569 del 2006. Sin embargo, a pesar del ejercicio riguroso de analizar la situación y el contexto dentro del cual se da el desplazamiento forzado, realizado durante la parte motiva de la sentencia, no se orientó en la parte resolutive hacia la toma de decisiones dirigidas a abordar el fenómeno socio demográfico que antes se había descrito sino solamente a mejorar la situación de las víctimas y a ordenar la atención y el registro de los actores en el caso concreto.

En el 2002 también se elaboro una reflexión donde se trató al desplazamiento forzado como un fenómeno cíclico y la confrontación como un rezago del pasado. En cuanto a sus causas se dijo que este “nunca había adquirido la dimensión requerida para comprometer el futuro del país, como ocurre en este momento. Por ello, recogiendo autorizados estudios, esta corporación ha indicado que el desplazamiento forzado marcará el sendero del país en las próximas décadas.

Se puede concluir, que si bien la corte Constitucional no ha sido ajena a lo que implica y encierra el fenómeno del desplazamiento forzado, ha adoptado conceptos y denominaciones para abordar el mismo y es consciente de que se trata de un fenómeno que se extiende en el tiempo e implica más que la protección de sus víctimas, no ha sido muy consecuente con la hora de tomar decisiones que impliquen abordar la situación de conformidad con sus verdaderas dimensiones y lineamientos.

4. HERRAMIENTAS JURIDICAS Y DOCTRINALES FRENTE AL ESTUDIO DEL DESPLAZADO INTERNO COMO VICTIMA.

Se ha realizado un recorrido por el fenómeno del desplazamiento forzado interno, abordándolo desde la perspectiva de otros fenómenos migratorios, para asumir una posición crítica frente al tratamiento que se le ha dado al mismo, en nuestra legislación y finalmente aportando una serie de ingredientes que serian útiles para emprender un ejercicio de comprensión coherente del mismo.

Ahora, pasaremos a una segunda fase en la cual analizaremos el tratamiento que se le ha dado a la población desplazada. Como se ha anunciado antes, es en este punto donde se han concentrado la mayoría de esfuerzos tanto normativos, como doctrinales, para afrontar la situación de desplazamiento⁵⁹ que se presenta en nuestro país. De esta manera, es importante analizar el enfoque y alcance que se le ha dado a esta atención a la población desplazada, teniendo en cuenta la normatividad internacional y su carácter de víctimas de la violación de Derechos Humanos.

4.1 EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y DE LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

Al empezar por establecer el marco internacional dentro del cual se ha consagrado el desplazamiento forzado como una conducta contraria a los derechos Humanos y al derecho humanitario, no implica devolvernos al fenómeno del desplazamiento forzado, ya que con esto, pretendemos

⁵⁹ Para algunas personas resulta más adecuado hablar de situación de desplazamiento, en lugar de condición de desplazamiento, ya que al hablar de condición pareciera como si esta se tratara de una categoría de persona y no de un estado transitorio en el cual se encuentra. Andrés, Celis. En: Instituto Latinoamericano de Servicios legales Alternativos. Op cit.

contextualizar el campo de movilidad y los alcances que se le han dado al tema en la normatividad internacional, lo cual necesariamente servirá de marco de referencia para describir y calificar las regulaciones normativas que se han dado en nuestro sistema, y las medidas que se adoptan para hacerle frente.

4.2 EL DESPLAZAMIENTO COMO UNA CONDUCTA VIOLATORIA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.

Empezaremos refiriéndonos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 (artículo 12)⁶⁰, y la Convención Americana de Derechos Humanos, el pacto de San José de 1969 (artículo 22) donde se consagran como Derechos de Libertad de Circulación y Residencia los cuales solo pueden ser limitados en circunstancias excepcionales y mediante una ley que así lo determine⁶¹.

Por otro lado, el protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (protocolo II) de 1978, consagra la protección a la población civil contra ataques, actos de amenaza y violencia y prohíbe los desplazamientos forzados a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas, se establece además, que si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomaran todas las

⁶⁰ Entiende el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al interpretar este artículo, que en este se incluye la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado. ACNUR. *Manual de Conductas Violatorias, derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Volumen II.* Bogotá: Defensoría del Pueblo, Unión Europea, 2004, p 226.

⁶¹ Estos instrumentos frente al desplazamiento forzado fueron resaltados por la Corte Constitucional en la sentencia T227 de 1997 Mp. Alejandro Martínez Caballeros

medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene seguridad y alimentación⁶².

La prohibición al desplazamiento forzado puede también encontrarse implícita en el artículo 3º, común a los cuatro convenios de Ginebra, dentro de la prohibición de tratos inhumanos o degradantes, así como en el estatuto de la Corte Penal Internacional (artículo 7) donde se establece dentro de los crímenes de lesa humanidad, el traslado forzoso de población, entendido como desplazamientos de las personas afectadas por expulsión u otros actos coactivos de la zona en que están legítimamente presentes”⁶³.

Ahora bien, “el desplazamiento forzado además de implicar en todos los casos una violación al derecho a la libertad de circulación y residencia y un crimen de lesa humanidad, conlleva la violación de otros derechos que ya enunciamos en la parte preliminar de este trabajo como lo son el derecho a la vida, a la protección, seguridad y paz, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, entre otros, los cuales no solo han sido consagrados en nuestra constitución política sino también en múltiples instrumentos internacionales”⁶⁴.

Según estudios realizados por la Asociación Internacional de Leyes (ILA) desde 1992, a pesar del fuerte vínculo existente entre el desplazamiento interno y la violación de derechos humanos, las normas del derecho Internacional que protegen a los desplazados se encontraban dispersas en todos los tratados de derechos humanos , Derecho Internacional Humanitario, y del Derecho de los refugiados, razón por la cual se hizo necesario reunir la normatividad existente en un solo cuerpo llamado

⁶² La sentencia C-225-95 revisó la constitucionalidad de este protocolo y no solo consideró ajustada a la Constitucional la anterior norma sino que integró todo el cuerpo normativo del Protocolo a la Constitución

⁶³ Sentencia C-232 de 2002 Mag. Ponente. Clara Inés Vargas Hernández estudió la constitucionalidad de este Estatuto

⁶⁴ Sentencia T-1365 de 2000 MP. José Gregorio Hernández: dice la Corte que en numerosas disposiciones constitucionales, se encuentra reiteración en tratados internacionales sobre los derechos humanos, se contempla la protección y las garantías y derecho de las personas.

*“principios rectores de los desplazamientos internos”*⁶⁵, que se dieron como resultados de los estudios realizados por la Asociación Internacional de Leyes (ILA), los cuales fueron presentados en 1998, por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas en el área de Desplazamiento Interno.

La importancia de estos principios ha sido ratificada por organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la Organización de la Unión Africana, la organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, ya que son un hito importante en el proceso de elaboración de un marco normativo de aceptación general para la protección de 20 a 25 millones de personas desplazadas internamente en todo el mundo y “tratan de contemplar las necesidades específicas de los desplazados internos, definiendo derechos y garantías para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o reasentamiento y la reintegración”.⁶⁶

En este instrumento se establecen, los principios orientadores de la atención a la población desplazada por la violencia mediante tres fases. Una preventiva, contra el desplazamiento, una durante el desplazamiento y una, en la etapa de estabilización socio económico, empezando por unos principios generales para la interpretación y aplicación de todo el cuerpo normativo. En estos restablece, entre otras cosas, su subordinación a las demás disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos o de Derecho Humanitario, consagrando que no se podrán interpretar estos principios de forma que modifiquen o menoscaben las disposiciones de dichos instrumentos, ni mucho menos ir en contra de los derechos concedidos a la persona por el derecho interno.

⁶⁵ M Lovis Joinet. *“Principios de las Víctimas”*. Comisión de los Derechos Humanos.

⁶⁶ *Ibíd.*

También se consagra, dentro de los principios generales, la obligación y responsabilidad de las autoridades de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren dentro de su jurisdicción y la aplicación de este conjunto de principios sin distinción de raza, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política, etc.

Vale la pena subrayar, que si bien este instrumento no hace parte de un tratado internacional ratificado por Colombia y en virtud del cual fuere posible reclamar su exigibilidad, si han sido reconocidos por la corte constitucional como parte del bloque *constitucionalidad*. De esta manera, la total ausencia de normatividad relativa al desplazamiento forzado interno, se va llenado mediante el trabajo de instancias que tradicionalmente no constituyen fuente de producción jurídica, grupos de expertos independientes que fijan los parámetros de atención mediante disposiciones de “derecho blando”, las cuales han sido endurecidas por la corte constitucional al equiparar su exigibilidad con la de los tratados internacionales, por medio de la mencionada figura del bloque de *constitucionalidad* consagrada en el artículo 93 de la constitución política.

La primera vez que la corte constitucional se refirió a los Principios Rectores fue en la sentencia SU 1150 de 2000, donde, se reconoció que mediante ellos se llenaban las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos por lo cual “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del estado”⁶⁷.

⁶⁷ Sentencia T327 de 2001. Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un Tratado internacional. Sin embargo, dado aquellos fundamentos que reflejan las lagunas de lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismo internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos en cuenta como parámetros para la creación normativa.

Más adelante, en la sentencia T 327 de 2001, buscando la interpretación normativa que fuera más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados, se habló de la necesidad de aplicar los principios diciendo que estos “son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”⁶⁸. Después de esta, en muchas otras ocasiones la corte Constitucional se ha referido a los Principios Rectores “como parte de la normatividad aplicable a la situación de desplazamientos y como parte del bloque de constitucionalidad”⁶⁹.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como lo vimos, el desplazamiento forzado implica una violación a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, el tratamiento a sus víctimas debe entonces estar conforme con la magnitud del fenómeno y con el panorama internacional existente en materia de asistencia y reparación. Veamos entonces cual es este marco internacional y qué derechos se han consagrado a favor de las víctimas de la violación de los derechos humanos.

⁶⁸ Sentencia T 327 de 2001 Mp. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁶⁹ Ver sentencias T-098 de 2002, T-268 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003 y T-025 de 2004

5. LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Lo primero que debemos decir a este respecto es que la situación de las víctimas de la violación de derechos humanos, como lo son los desplazados forzados ha sido contemplada en varias oportunidades, en las cuales se han consagrado obligaciones específicas y responsables del cumplimiento de las mismas.

En la segunda parte del siglo XX, pero especialmente en las dos últimas décadas, el derecho internacional se ha enriquecido mucho en materia de protección y garantías de los derechos humanos. Este avance a implicado un mayor número de obligaciones en cabeza de los Estados, responsabilidades penales individuales por las violaciones a estos derechos, el fortalecimiento de mecanismos internacionales de garantía del cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como la ampliación de la protección internacional de los derechos humanos “de tiempos de paz a tiempos de guerra y de tiempos de guerra a tiempos de transición” ⁷⁰

Ahora bien, teniendo en cuenta que son varios los instrumentos internacionales que contemplan situaciones relativas al desplazamiento forzado, especialmente aquellas relacionadas con el derecho a circular libremente y a escoger domicilio, y dado que estos instrumentos constituyen tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado Colombiano, se deriva de ahí una situación especial que se debe contemplar. Gracias a que solamente los Estados pueden ratificar los tratados internacionales, se ha dicho que “en principio solo estos pueden violarlos ya que mediante estos

⁷⁰ Botero Marino Catalina, y Esteban Restrepo Saldarriaga “Estándares Internacionales y procesos de transición en Colombia” En: *Entre perdón y paredón. Preguntas y dilemas de la justicia tradicional.*

se adquieren de forma libre y soberana unos derechos y obligaciones que son de forzoso cumplimiento para el estado, comprometen su responsabilidad internacional y llevan implícita la obligación de reparar.”⁷¹

Ahora bien, la mayoría de las situaciones en las cuales resultaría clara esta responsabilidad internacional del estado y su deber de reparar es cuando en este propio Estado, o sus funcionarios quienes con sus actuaciones han dado lugar a la violación de derechos humanos. Sin embargo, existen casos en que el actor de las violaciones a sido un particular o no ha sido identificado pero que acarrear la responsabilidad del estado, “no por el hecho en sí mismo sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención Americana de los Derechos Humanos”⁷².

Esta convención ha establecido “el deber de los estados de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la misma y su compromiso en la adopción de las medidas necesarias para darles efectividad.”⁷³

Este deber lleva entonces implícito una serie de obligaciones, “que presuponen la adopción de medidas legislativas y de otro carácter para asegurar su plena vigencia y protección, así como la implementación de mecanismos, procedimientos y recursos que le den efectividad a los derechos, permitan sancionar a los responsables y reparar a las víctimas por los derechos vulnerados”⁷⁴. De esta forma, podríamos decir entonces que

⁷¹ Corte Internacional de Justicia caso de la Fábrica de Chorxow, Sería A, No. 17, P.29 citado en: *Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derechos Internacional Humanitario. Op cit. P-50.*

⁷² *Manual de calificación de conducta violatorias de derechos humanos y Derecho Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Op. Cit.*

⁷³ El Art. 1 de la Convención establece: *Obligación de Respetar Los Derechos: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

⁷⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Hoja informativa No. 6 p.3. En: *Manual de Calificación de conductas violatorias de Derechos Humanos, y Derecho Internacional Humanitario op. Cit Pág. 63.*

“los Estados al convenir en la protección de los Derechos Humanos se obligan internacionalmente, no solo a no violar los mismos sino también a proteger, prevenir, investigar y sancionar a los responsables y reparar a las víctimas de las violaciones que se presenten, comprometiendo, de esta manera, su responsabilidad en el cumplimiento de estas obligaciones.”⁷⁵ La violación de este deber de respetar y garantizar los Derechos Humanos constituye, en concepto de la corte constitucional, “una violación a la posición de garante que tienen los agentes del estado, y en particular los miembros de la fuerza pública que les impone el deber de garantizar el orden constitucional y defender los derechos constitucionales de los asociados.”⁷⁶

En cuanto a la obligación de investigar las violaciones de los Derechos Humanos y sancionar a sus autores, se ha dicho que esta se incumple cuando se actúa de tal modo que la violación quede impune, afectando los derechos de las víctimas y obstaculizándose la vigencia de un orden justo.”⁷⁷ Pero también en aquellas hipótesis en que no se restablece, en cuanto sea posible, a la víctima en plenitud de sus derechos, o se tolere que los particulares actúen de manera impune y menoscabando los Derechos Humanos reconocidos en la convención. Ahora bien, la corte interamericana ha dicho que esta obligación de investigar es de medio, por lo cual no importa tanto el resultado que se obtenga mediante la misma, sino que emprenda con seriedad y no como una simple formalidad.

En “los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de Derechos Humanos y de los artículos 1º-1,2º,8º y 25º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y en el primer Protocolo Adicional a los mismos (convenio I, artículo 49; convenio II,

⁷⁵ El caso de Velásquez Rodríguez (sentencia de 29 de junio de 1988 párr. 172-174) dijo: “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se haya cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles pertinentes y asegurar a la víctima una adecuación reparación”

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia SU1184 de 2001, M:P: Eduardo Montealegre Lyneth.

⁷⁷ Corte Constitucional sentencia C004 de 2003 MP Eduardo Montealegre Lyneth

artículo 50; convenio III, artículo 129; convenio IV, artículo 146; protocolo I, artículo 85) se establece esta obligación de investigar y juzgar a quienes cometen graves infracciones del derecho internacional humanitario y la obligación inderogable en cabeza de los estados de adoptar todas las medidas necesarias para combatir la impunidad.⁷⁸

Finalmente la obligación de reparar el daño realizado a través de la conducta violatoria resulta de lo estipulado en el artículo 63 de la Convención⁷⁹ y es visto como algo necesario para garantizar los derechos consagrados en este instrumento.

De otro lado, teniendo en cuenta de las obligaciones en cabeza del Estado, en cuanto a la atención a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos implica, correlativamente, unos derechos en cabeza de estas, estudiaremos estos derechos a la luz de las declaraciones, resoluciones y recomendaciones que son emitidos en el ámbito de organizaciones o reuniones internacionales, que a pesar de no tener fuerza obligatoria por no ser aprobadas por la vía formal, pueden ser muy útiles para interpretar y darles un alcance a las obligaciones contenidas en los tratados y acuerdos que si son exigibles, al recoger las obligaciones contenidas en los mismos.

Para analizar a fondo el estudio de estos, lo primero que tenemos que hacer, es aportar una definición de victima dentro de la cual podemos identificar a los desplazados forzados internos. De esta manera podremos saber si todo este marco de derechos y obligaciones correlativas en cabeza del Estado les resulta o no aplicables.

⁷⁸ Esta ha sido definida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como “ la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de violaciones a los derechos humanos” (Corte IDH, 1998 a: párr. 173; Corte IDH, 1998b; párr. 168-170; Corte IDH, 2000: párr. 211) En Idem.

⁷⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. “Cuando decía que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, La Corte Dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

De conformidad con los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (mahmoud cherif Bassiouni). las víctimas son: “aquellas personas que de forma individual o colectiva han sufrido un perjuicio, especialmente un ataque a su integridad física o mental, un sufrimiento moral o una pérdida de material, o un ataque grave de sus derechos fundamentales, en acciones u omisiones que infringen las leyes penales vigentes de un estado”. El término “víctima” también comprende “a la familia inmediata o a las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización”.⁸⁰

En esta definición sin duda caben los desplazados internos forzados, y por tanto en cabeza de ellos estarían los derechos a la verdad, justicia y reparación y las correlativas obligaciones para su protección en cabeza del Estado; vale la pena que sigamos dentro de la reflexión sobre el contenido de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas así:

a) El derecho a la verdad

Según lo establecen “los principios de las víctimas” de Louis Joinet, el derecho a la verdad tiene una manifestación general que consagra a favor del pueblo sobre el cual ha recaído la violación de derechos humanos, el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y los motivos que llevaron a los mismos y el deber de recordar estos hechos como parte de su patrimonio.⁸¹ En su manifestación individual se consagra a favor de las víctimas, así como sus

⁸⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al referirse al proceso de desmovilización en Colombia dijo: “ha identificado una serie de lineamientos en materia de verdad, justicia y reparación que se nutren tanto de las experiencias vividas en distintas sociedades como en los principios de derechos reflejados en la obligación de los Estados de administrar justicia conforme al Derecho Internacional” (párrf. 24)

⁸¹ Louis Joinet. “Principios de las víctimas”. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Principio número 1 y 2

familias y allegados, el derecho imprescriptible a conocer la verdad sobre las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, acerca de la suerte que corrieron las víctimas en caso de su fallecimiento o desaparición.”⁸²

Este derecho a la verdad, surge del deber del Estado de esclarecer los hechos relacionados con toda vulneración de los derechos humanos y de juzgar y castigar a los responsables de las mismas, establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su violación constituye un trato cruel, inhumano o degradante que va en contra de la integridad psíquica y moral de las personas que ignoran el paradero de sus familiares desaparecidos.”⁸³

Frente al caso particular del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional se ha referido a los derechos a la verdad, justicia y reparación, pero no en el marco de las obligaciones Estatales al respecto, sino exclusivamente como aspectos relevantes dentro del proceso penal. Se ha dicho entonces que dentro del proceso penal se deben esclarecer las circunstancias del desplazamiento, los agentes causantes, los móviles, etc., incluyendo además, dentro del derecho a la verdad, el derecho de los perjudicados a participar dentro del proceso penal y a tener conocimiento del curso del mismo.

Finalmente el derecho a la verdad está consagrado dentro de los principios 16.1 y 16.2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos internos que dicen:

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y paradero de sus familiares desaparecidos

⁸² *Ibíd.* Principio No.3.

⁸³ Corte IDH , 1998 Caso Blake. Sentencia de enero 24 de 1998, Caso Villagrán Morales y Otro. Sentencia de noviembre 19 de 1999, caso Bámaca Velásquez Sentencia de noviembre 8 de 2000.

2. Las autoridades competentes trataran de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperan con los organismos internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informaran a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificara los posibles resultados.

b) Derecho a la justicia

Al igual que el derecho a la verdad, el derecho a la justicia coincide con la obligación estatal de investigar las violaciones de los Derechos Humanos y sancionar a sus autores, consiste en “la posibilidad de acceder a un recurso judicial efectivo, donde se respeten las reglas del debido proceso y se impongan penas adecuadas a los responsables.”⁸⁴

c) Derecho a la reparación

Este derecho está consagrado en los “Principios de las víctimas” de Louis Joinet, (principio 36), y el artículo 63 de la Convención donde se “recoge uno de los principios fundamentales del derecho internacional general”⁸⁵ y se” reproduce el texto de una norma consuetudinaria del actual derecho internacional sobre la responsabilidad de los Estados” mediante este, se busca resarcir a las víctimas por todos los daños y perjuicios sufridos con ocasión de la violación de sus derechos humanos.

Teniendo en cuenta que el contenido de este derecho está plenamente regulado por la normatividad internacional que hace parte del bloque de Constitucionalidad, su contenido resulta inmodificable por las legislaciones

⁸⁴ Botero Marino Catalina y Esteban Restrepo Saldarriaga. *Ibídem*. P.22. Ver en este sentido también Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001. OP Cit.

⁸⁵ Caso Suárez Rosero, reparaciones. Sentencia de enero 20 de 1999. Serie C No. 44 Párrafo. 40.

internas de los Estados”⁸⁶ y por tanto en todos los casos se debe propender por la desaparición de los efectos de las violaciones cometidas.

En este último punto debemos centrar nuestra reflexión entorno a la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado ya que si esta no satisface los contenidos y los alcances de la reparación establecida en los instrumentos internacionales, se estaría entonces violando una obligación contenida en los mismos, particularmente aquella contenida en el artículo 63 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y por tanto habría lugar a la declaración de la responsabilidad del Estado por omisión.

Aunque este es un tema que abordaremos más adelante, en este punto vale la pena resaltar que, si bien la normatividad en materia de desplazamiento forzado no habla de reparación a la población desplazada sino de atención a la misma, si se refiere a la cesación de la condición de desplazado dentro de la fase de estabilización y consolidación socio económica una vez la población desplazada ha logrado reasentarse o retornar a sus lugares de origen. Las consecuencias de esta cesación de la condición de desplazado⁸⁷ son la exclusión de los programas de atención y la exclusión del Sistema Único de Registro, con lo cual queda la impresión de que con esto se cierra la posibilidad de obtener algún otro tipo de consideración producto de dicho desplazamiento por parte del Estado.

La pregunta que nos hacemos entonces es: Si una persona desplazada, después de haber recibido la atención que describiremos en su oportunidad y al reasentarse o retornar a su lugar de origen deja de ser considerado como desplazado interno? ¿Se puede entender entonces que ha quedado indemne y sus derechos vulnerados han sido reparados? La ley no dice nada al

⁸⁶ La reparación “se rige, como ha sido aceptada universalmente, por los derechos internacionales en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su derecho interno” (Corte IDH. *Ibidem* párr. 32)

⁸⁷ Se consagró en el artículo 18 de la Ley 387 de 1997 y se desarrolló en el Decreto 250 de 2005

respecto, incluso la ley 387 de 1997 no se refiere a la reparación de la población desplazada cayendo entonces en un vacío que más bien parece una trampa.

En una oportunidad de la Corte Constitucional amplió el contenido del derecho al restablecimiento diciendo que esta era una cuestión de justicia social y una vía para alcanzar la inclusión social y potenciar el desarrollo humano. “En este sentido, restablecer equivale a garantizar y proteger el goce de derechos y libertades. Por lo mismo, el sistema de atención integral debe propender por el restablecimiento de la población desplazada, independientemente de la composición institucional del SNAIPD en un momento histórico específico”.⁸⁸

En mi opinión la condición de desplazado no se pierde si no hasta el momento en que los sujetos han sido reparados en todos sus derechos conculcados de conformidad con la normatividad internacional al respecto, lo cual, como lo veremos a continuación está lejos de satisfacerse con la atención que ha sido prevista por nuestra legislación. Entonces una persona, habiendo sido excluida de registro de desplazamiento y habiéndose reasentado o retornado a su lugar de origen, conserva su derecho a solicitar la reparación de su derecho por parte del Estado.

Jurisprudencialmente, también encontramos que se ha ligado la cesación de la condición de desplazado al restablecimiento. Sin embargo, el contenido de este no equivale a una reparación sino más bien: “al mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada” mediante actividades, que no son solo responsabilidad del Estado sino que se deben desarrollar con el concurso de la “cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado” y cuyo fin no es reparar a las víctimas

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia T-602 de 2003. MP. Jaime Araujo Rentería

en sus derechos conculcados sino “contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social”.⁸⁹

Para la corte este concepto de restablecimiento tiene un enfoque “verdaderamente integral y, por ende, no asistencialista” y al lograrse la satisfacción del mismo se puede decir que ha cesado la condición de desplazado. Entiende esta corporación que al lograr “el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales” se logra su restablecimiento y, por consiguiente “cesa la situación de deslazamiento forzado interno”.⁹⁰

La corte acierta al hablar de una “restitución integral” y no “asistencialista” que al quedar satisfecha hace que cese la condición de desplazado forzado. Sin embargo, como lo podremos constatar ahora, el alcance que le asigna a esta restitución, no satisface el contenido de una verdadera reparación ya que contempla tan solo el acceso a bienes y servicios básicos sino que se trata más bien de un auxilio de emergencia que, aunque es necesario y sin duda debe otorgarse, no restituye los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado.

Para conocer el contenido del derecho a la reparación nos remitimos a los “Principios de las víctimas” de Louis Joinet (principio 49) donde estos son desarrollados por medio de dos dimensiones:

- a. Una individual, que se satisface por medio de varias modalidades como: Restitución, indemnización y rehabilitación.
- b. Una de alcance general, que comprende medidas de satisfacción y garantías de no repetición.⁹¹

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *ibid*

⁹¹ Louis Joinet. “Principios de las víctimas”. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Op. cit.t

1. desarrollando estas modalidades los principios sobre las víctimas de Cherif Bassiouni, hablan de una *restitución in integrum*⁹² mediante la cual se debe “devolver a la víctima a la situación anterior a la violación “. Esta comprende: “el restablecimiento de la libertad, los derechos legales, la situación social, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima, el regreso a lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”⁹³.
2. en cuanto a la indemnización, se dice que esta debe concederse en forma “apropiada y proporcional a la violación y a las circunstancias de cada caso” y debe incluir el pago de los perjuicios económicos que se deriven de la vulneración de que se trate, entre los cuales se destacan: el daño físico o mental, incluidos el dolor, los sufrimientos y los traumas psíquicos; la pérdida de oportunidades en particular las del empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales incluidos los ataques a la reputación y a la dignidad, los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.
3. en la normalidad de rehabilitación, esta debe incluir, la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.
4. las medidas de satisfacción tienen un carácter simbólico, en concepto de reparación moral y colectiva y para dar un cumplimiento al deber de recordar. Incluye, entre otras cosas, medidas eficaces para conseguir la cesación de las violaciones continuadas; la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, una declaración oficial o decisión judicial que

⁹² Sentencia T-602 de 2003 magistrado Ponente Jaime Araujo Rentarúa

⁹³ Principio 19 Bassiouni y Principio 41 Joinet. Op. Cit.

restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella acompañada de una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades.

5. Además de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; conmemoraciones y homenajes a las víctimas; la inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas, en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.
6. finalmente, la garantía de no repetición, busca que se adopten medidas adecuadas para que las víctimas no vuelvan a ser objetos de violaciones que vulneren su dignidad. Como por ejemplo, las encaminadas a disolver los grupos armados paraestatales, el ejercicio de un control efectivo frente a las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad a sí como frente a los procedimientos civiles y militares, la protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la educación de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la capacitación, en esta materia, de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como las fuerzas armadas y de seguridad; y la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan entre otras cosas.

Ahora bien, los principios sobre las víctimas de Cherif Bassiouni, además de establecer los contenidos que deben satisfacerse mediante la reparación, se refiere a la forma en que debería hacerse a la misma, consagrando en el principio 15 y 18 que esta debe ser adecuada, efectiva, rápida y plena,

proporcional a la gravedad de las violaciones, al daño sufrido y a las circunstancias de cada caso⁹⁴.

Otro aspecto importante establecido en este conjunto de principios es la obligación en cabeza del Estado de prestar asistencia o, incluso, de indemnizar a la víctima, cuando el responsable de la violación no quiere o no puede repararla (principio 16). Con esto se evidencia la importancia que se le ha querido dar a la reparación de las víctimas, lo cual se confirma con lo establecido en el preámbulo donde se enuncia que “al hacer valer el derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones, la comunidad internacional hace honor a su palabra respecto del sufrimiento de las víctimas, los supervivientes y las generaciones futuras, y reafirma los principios jurídicos internacionales de responsabilidad, justicia y estado de derecho”.⁹⁵

En este punto, teniendo ya presente el marco internacional de atención a la población desplazada y de regulación del desplazamiento, analizaremos el contenido de nuestra legislación en la materia describiendo el plan de atención a la población desplazada.

5.1 EL DESPLAZADO FORZADO COMO VÍCTIMA A LA LUZ DEL DERECHO COLOMBIANO

Hoy como lo habíamos dicho ya antes, la atención a la población ya desplazada por la violencia en nuestro país se traza principalmente a partir de la ley 387 de 1997, la cual describe los elementos fundamentales a partir de los cuales se han dado una serie de reglamentaciones de la materia.

⁹⁴ “Principios de las víctimas”. Cherif Baussori. *Op. Cit.*

⁹⁵ *Ibíd.*

Respecto a esta ley se puede que por medio de ella se ha establecido la atención a la población que ya ha sido desplazada por la violencia, esto es, que ya ha abandonado su hogar habiendo fracasado las medidas para prevenir que se dé el fenómeno. Esta atención no tiene un carácter indemnizatorio, ya que no pretende resarcir el daño generado a las víctimas ni tiene en cuenta los perjuicios que se le han causado a cada persona en particular, si no que busca atender temporalmente las necesidades básicas de los desplazados en cuestiones de vivienda, alojamiento, salud, educación, entre otros, con miras a lograr su reasentamiento en los lugares de recibo o el retorno a sus hogares tomando como punto de partida el registro único de Desplazamiento, RUS. Este registro, cuyo funcionamiento fue “reglamentado mediante el decreto 2569 de 2000, es la base para acceder a la oferta institucional en materia de desplazamiento forzado, y aun cuando según lo ha dicho la corte Constitucional no es constitutivo de la calidad de desplazado, ya que esta es una situación de hecho que no depende de una declaratoria, si es un requisito para hacer parte de los programas y auxilios que se han implantado a favor de la población desplazada. Consiste en una declaración hecha por la persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado la cual es valorada por la agencia presidencial para decidir sobre su inclusión en el registro único de población desplazada.”⁹⁶ Esta valoración se hace teniendo en cuenta:

- ❖ Que la declaración no sea contraria a la verdad
- ❖ Que el desplazamiento se produzca por circunstancias de hecho previstas en el artículo 1º de la ley 387 de 1997;
- ❖ Que la solicitud de inscripción al Registro Nacional de Población Desplazada se realice dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que obligaron al desplazamiento.

⁹⁶ Decreto 2569 de 2000. Artículos 12 y 13.

Conforme a este último requisito, la inclusión en los programas de atención a la población desplazada está condicionada a que la solicitud de inscripción se haga dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que obligan al desplazamiento dándole entonces un término de prescripción al derecho a obtener ayuda por causa del fenómeno.

Una vez hecha la declaración, la persona tiene derecho a la ayuda humanitaria de emergencia que cubre las necesidades alimentarias, de aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicología, transporte de emergencia y alojamiento transitorio hasta cierto monto.

Además de su carácter limitado, la ayuda es temporal, ya que se suministra por un espacio máximo de tres meses prorrogables excepcionalmente por otros tres meses más; esta prórroga se da en casos específicos según criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad, los cuales son evaluados por la Agencia Presidencial para la acción social.

En varias ocasiones, se ha criticado el carácter temporal de la ayuda humanitaria, sin embargo, la Corte Constitucional ha considerado conveniente la existencia de un plazo dentro del cual se otorgue asistencia humanitaria, estableciendo dos grupos de personas desplazadas que por sus condiciones particulares tienen derecho a recibir esta ayuda durante un tiempo mayor:

1. Quienes estén en situación de urgencia extraordinaria
2. Quienes no estén en condiciones de asumir su auto-sostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica.

Como ejemplo de las personas que se podrían ubicar en este último grupo se nombra a los niños sin representantes, las personas de la tercera edad que no puedan generar ingresos, mujeres cabeza de familia que dediquen todo su tiempo a cuidar niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad, y se establece que frente a ellos se justifica que la ayuda humanitaria continúe.

No se puede dejar pasar esta referencia sin decir que el criterio utilizado por la Corte para justificar la temporalidad de la ayuda Humanitaria, a todas luces desconoce las precarias condiciones en que se encuentra la población desplazada la cual no cuenta, ni razonablemente contara en un periodo de tres meses, con las “condiciones de auto-sostenimiento” a las que se refiere esta Corporación.

Siguiendo con la muestra del panorama institucional de atención a la población desplazada, encontramos ayudas en salud (en urgencias mientras se decide la inclusión de los sujetos en el registro, y completa una vez hecha su inclusión en el registro, a través de la entidad prestadora a la cual se encuentre vinculado el beneficiario o a través de las instituciones prestadoras de salud pública en caso de no estar afiliado a ninguna), atención psicológica para sobrellevar los efectos del desplazamiento y apoyo nutricional mediante el suministro de complementos alimentarios para adultos mayores, mujeres gestante, madres lactantes y menores de 5 años.

Una vez transcurridos los tres meses durante los cuales se suministra la ayuda humanitaria de emergencia, la población desplazada que se encuentre en circunstancias especiales, como las señaladas por la corte Constitucional, de inseguridad alimentaria o con necesidades de alojamiento transitorio, continúan recibiendo atención mediante cocinas comunitarias, desayunos infantiles y auxilios para alojamiento temporal. Las demás personas pasan a otra fase denominada de estabilización socioeconómica.

Según lo han establecido la ley 387 de 1997 y el decreto 250 de 2005, por el cual se dicta el plan Nacional de Atención a la población desplazada, el cual desarrolló el artículo 17 de esta ley, se busca generar condiciones de sostenibilidad económica y social de las familias desplazadas, propiciando su retorno voluntario a los lugares de los cuales han huido o su reasentamiento en otras zonas. Estas dos medidas, de retorno y reasentamiento deben darse en condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad, por lo cual se ha establecido que solo hasta el momento en el cual se puede asegurar que las condiciones de orden público son favorables, se podrá incentivar el retorno de los desplazados a sus lugares de origen.

En esta fase entonces, se supone que los desplazados han logrado superar el estado de urgencia en el que se encontraban al huir de sus hogares y están tomando las medidas para comenzar de nuevo su vida en un lugar diferente o volviendo al lugar de donde salieron. Bajo este supuesto, la atención está enfocada hacia el mejoramiento de sus condiciones de subsistencia mediante programas que ya no buscan satisfacer las necesidades básicas, las cuales en teoría ya deben estar cubiertas, sino más bien promover los medios de auto-sostenimiento y generación de ingresos por parte de los mismos desplazados. De esta manera, encontramos programas de fomento a microempresas, capacitación y organización social y apoyo a proyectos productivos cuya puesta en marcha implica necesariamente haber superado el estado de emergencia en el cual se encuentra la población desplazada y haber encontrado nuevas alternativas de vida.

En materia de vivienda y educación para la población desplazada se ha dado igual como ocurre en relación con la atención en salud, un desarrollo normativo por vía de decretos. En términos generales se ha consagrado, el otorgamiento de cupos escolares a los niños desplazados que se encuentren registrados y se han establecido unos procesos de postulación para acceder a subsidios de vivienda para construirlas en sitio propio, mejorarla, adquirir

una usada o arrendada. Estos procesos se manejan por medio de cajas de compensación familiar, mediante un procedimiento reglado.⁹⁷

Hasta este punto hemos descrito el panorama de atención a la población desplazada a la luz de nuestra normatividad. Tenemos que aquellos sujetos que hayan sido obligados a huir de sus hogares por causa de la violencia, deben acudir ante una oficina de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación o las Personerías Municipales o Distritales dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos para rendir una declaración, esperar su inclusión en el registro y obtener una ayuda humanitaria de emergencia por tres meses prorrogables, después de los cuales, se suponen que han adquirido las condiciones suficientes para reasentarse o para retornar a sus hogares. Al hacerlo, como se enunció anteriormente, cesa la condición de desplazado. En este punto, cabe hacernos una pregunta: ¿Será que estas medidas de atención corresponden a la manera como hemos visto que se deben tratar a las víctimas de la violación de derechos humanos, a la luz de la normatividad internacional al respecto? o ¿Qué será lo que hace diferentes a los desplazados que no los hacen merecedores de una adecuada atención y reparación como las demás víctimas?.

A todas luces resulta claro que la importancia que se le ha dado internacionalmente a los derechos de las víctimas de la violación de derechos humanos no se ha visto reflejada en la normatividad nacional sobre víctimas del desplazamiento forzado. Los esfuerzos se han quedado en la asignación de ayudas humanitarias limitadas y temporales que en ningún momento reconocen el sufrimiento y el verdadero daño causado a la población desplazada, y que además exigen el seguimiento de trámites y requisitos que desconocen la situación de estas personas. Este desconocimiento, no solo compromete la responsabilidad internacional del

⁹⁷ Ley 387 de 1997. art. 17.

Estado por el incumplimiento de los tratados internacionales involucrados en la materia, sino que también pone en entre dicho el Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991.

¿Cómo solucionar esta situación? Para cumplir con la obligación estatal de respetar, asegurar y aplicar las normas internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional humanitario no es suficiente con la incorporación de los tratados internacionales en la materia dentro del bloque de Constitucionalidad; se debe empezar por visualizar a la población desplazada como verdaderas víctimas de la violación de los Derechos Humanos, para luego poder adoptar procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces que den un acceso equitativo y rápido a la justicia a quienes lo necesiten, disponer los recursos suficientes para la reparación de estas personas y modificar las disposiciones del derecho interno para que en ellas no sea ignorada o subestimada la protección a las víctimas que imponen las obligaciones internacionales.⁹⁸

En este proceso es importante resaltar el papel de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que por medio de sus reflexiones ha motivado ciertos cambios en la concepción que se tenía de estas personas y han logrado avances significativos en la satisfacción de algunos de sus derechos.

⁹⁸ *“Principios sobre las víctimas”*. Cherif Bassiouni.

6. LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO FRENTE A LAS VICTIMAS POR DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

El desplazamiento forzado en Colombia genera responsabilidades jurídicas importantes, y unas consecuencias devastadoras a sus víctimas; las convierte en una prioridad para el Estado, pues actualmente existen falencias por parte del Estado en la consecución y puesta en marcha de soluciones inmediatas ante este flagelo.

La Responsabilidad extracontractual del estado se presenta como una construcción jurídica para aportar una verdadera solución a las víctimas de Desplazamiento Forzado en Colombia; la noción de responsabilidad es un elemento esencial en las políticas del Estado, haciendo un recorrido se debe señalar la escasa jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la Responsabilidad extracontractual del Estado por Desplazamiento.

6.1 RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD

Es el conjunto de condiciones exigidas a las víctimas para que obtenga la reparación del perjuicio que le causó.

En nuestro ordenamiento jurídico el Juez Administrativo exige tres condiciones para declarar la Responsabilidad Extracontractual del Estado:

- La constatación de un perjuicio resultante de un daño
- La existencia de un hecho dañino imputable a la administración pública

- La existencia de una actividad de la administración constitutiva o de falla en el servicio

Según el Art. 90 de la Carta Política para que se configure la Responsabilidad Extracontractual del Estado, se requiere de la existencia de un daño antijurídico imputable a una autoridad pública.

El concepto de desplazamiento forzado se encuentra íntimamente relacionado con las normas de derecho Internacional Humanitario, de los Derechos Humanos y del Derecho de los Refugiados.⁹⁹ La conceptualización de desplazamiento forzado es difícil pues no existe unanimidad en el contexto internacional en lo relativo a una definición de “desplazamiento interno”.

“En el derecho colombiano, el concepto de desplazamiento forzado se encuentra estrechamente ligado a la violencia que lo produce”¹⁰⁰. De conformidad con el Art. 1 de la Ley 387 de 1997, es desplazado “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del mismo territorio nacional abandonado su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”¹⁰¹

⁹⁹ Hernández Delgado Esperanza. “El Desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por violencia en Colombia”. Universidad Autónoma de Bucaramanga, marzo de 1999.

¹⁰⁰ Uprimmy Rodrigo y Saffon María Paula “Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia. Estudio sectorial”, Centro de Estudios de derecho, Justicia y Sociedad. De justicia, 8 de agosto de 2006.

¹⁰¹ Ley 387 de 1997

Hay unos estudiosos del derecho que afirman, que en principio, no es posible comprometer la responsabilidad estatal por actos de guerra y de terrorismo, pero otros doctrinantes manifiestan que: “los obstáculos jurídicos que impiden a la jurisprudencia avanzar en este tema, muestran las grandes dificultades que tienen estas víctimas, para lograr que el Estado sea declarado responsable patrimonialmente”¹⁰².

Colombia ha sufrido un avance en las acciones constitucionales como son la tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares y las acciones de grupo.

La Carta Política contiene dos instrumentos jurídicos para el desarrollo de la Responsabilidad extracontractual del Estado, que favorecen a las víctimas del desplazamiento.

1. En primer lugar la cláusula general de la Responsabilidad patrimonial del Estado,¹⁰³ contenida en el Art. 90 de la Carta Política, de conformidad con este artículo “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado, haya sido la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”¹⁰⁴.
2. En segundo lugar, Las Acciones de Grupo contenidas en el Art. 88 de la Carta Política, “La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el

¹⁰² Tamayo Jaramillo Javier, “La Responsabilidad del Estado, Bogotá, Temis 1997 Pág. 182

¹⁰³ Se habla de Cláusula General de Responsabilidad Patrimonial del Estado puesto que comprende además la responsabilidad extracontractual, la responsabilidad contractual e incluso la precontractual del Estado. Corte Constitucional Sentencia C-333-96 y C-892 de 2001.

¹⁰⁴ Es aquel que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, razón por la cual deviene en una lesión injusta a su patrimonio. Corte Constitucional. Sentencia

patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza”, También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

El legislador define las acciones de grupo como aquellas interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios, el grupo está integrado por veinte personas.¹⁰⁵

Haciendo un recorrido el contexto jurídico favorable para la víctimas, la Responsabilidad Extracontractual del Estado, que permiten bajo condiciones estrictas la reparación integral de los perjuicios sufridos por algunas víctimas del desplazamiento, para esto el Juez administrativo utiliza el régimen de responsabilidad por falla del servicio, ya que es fundamento principal y único de responsabilidad en la materia.

Así el Consejo de Estado declara patrimonialmente responsable a la Nación- Ministerio de Defensa- Ejército-Policía Nacional, por los perjuicios sufridos por quienes se vieron desplazados en forma forzosa del sitio específico, como por ejemplo la masacre del corregimiento la Gabarra del Municipio de Tibu, Norte de Santander, con la incursión de los paramilitares ocurrida el 29 de mayo de 1999. Esta sentencia muestra las ventajas que la acción de

¹⁰⁵ La Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el Art. 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo.

grupo, derecho al que recurrieron las víctimas del desplazamiento forzado de este corregimiento.¹⁰⁶

En cuanto a la reparación de los perjuicios sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado, la jurisprudencia administrativa aporta elementos importantes:

En primer lugar, la situación actual de la responsabilidad extracontractual del Estado garantiza la reparación integral de los perjuicios materiales e inmateriales, sufridos por las víctimas ante los daños antijurídicos que le sean imputables.

En segundo lugar la jurisprudencia administrativa hace aportes fundamentales a favor de las víctimas al considerar, que constituye un hecho notorio que el desplazamiento forzado produce un daño moral a quienes lo padecen, no es necesario acreditar el dolor, la angustia y la desolación, quien sufre se ve obligado a migrar del sitio que ha elegido como residencia, quienes se desplazan experimentan sin ninguna duda, un gran sufrimiento, por la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales.

Haciendo un recorrido frente a las dificultades que presentan las víctimas del desplazamiento, la aplicación del derecho a la Responsabilidad del Estado, es conveniente explorar otras vías jurídicas, frente a las necesidades de las personas vulneradas en nuestra sociedad, que permitan la implementación de una política pública en materia de desplazamiento forzado, concluyendo que la noción de responsabilidad es un elemento esencial en cualquier política pública del Estado, tendiente a garantizar la reparación integral de los perjuicios sufridos por las víctimas del desplazamiento.

¹⁰⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Expediente No. AG250002326000200100213-01 26 de enero de 2006

6.2 LOS APORTES DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL A LA CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD FRENTE AL DESPLAZADO INTERNO

Desde la primera vez que la Corte se refirió al problema del desplazamiento forzado en 1997, hasta hoy, se han proferido alrededor de 60 pronunciamientos en los cuales se han abordado problemas específicos de la población desplazada en cuanto a sus necesidades de atención y en materia de registro, salud, educación, protección, entre otras cosas. Pero tal vez los temas más relevantes tratados por esta Corporación son los relativos a las obligaciones de las autoridades, así como sus responsabilidades y las evaluaciones a los programas de atención. A continuación veremos los análisis efectuados por la Corte con respecto a estos dos temas que resultan cruciales, ya que han marcado las pautas a seguir en materia de planeación e implementación de políticas de atención a la población desplazada.

6.2.1 Obligaciones y responsabilidades del Estado frente a la atención de la población desplazada y necesaria de un trato diferencial frente a la misma.

En ocasiones la corte Constitucional ha llamado la atención sobre la situación en que se encuentra la población desplazada y las obligaciones que se derivan en cabeza de las autoridades en razón de la misma. En muchas oportunidades se ha hecho una descripción de las precarias condiciones y principales necesidades de estas personas. Vale la pena resaltar la sentencia T 098 de 2002¹⁰⁷ donde además de hablarse de la situación de indefensión en la que se encuentran las víctimas del desplazamiento forzado, se derivan de allí dos consecuencias:

¹⁰⁷ Sentencia T 098 de 2002. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra

- ❖ La primera, obligación en cabeza del Estado de tomar las medidas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos constitucionales de estas personas y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre desplazamiento forzado; y
- ❖ la segunda, es la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, consagradas en el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2º y 3º “que permiten la igualdad como diferenciación.

Con esto la Corte pretende entonces introducir el concepto de *discriminación positiva* a favor de la población desplazada, para promover a favor de esta, medidas especiales cuya implementación está en cabeza del Estado.

En algunas oportunidades se ha dicho que el desplazamiento interno no solamente debe ser afrontado por las autoridades, sino también, de manera solidaria por todas las personas, así como de la comunidad internacional, buscando que se garantice la libertad de circulación y residencia, la prohibición contra los traslados individuales o masivos arbitrarios y la prohibición de regreso forzoso en condiciones de peligro.

En otros casos, la corte ha concebido la obligación del Estado de atender a la población desplazada, ya que la Constitución afirma que son de naturaleza del Estado Social de Derecho y De la obligación de brindar atención a los desplazados para que cesen las privaciones del goce de sus derechos fundamentales y el consecuente derecho en cabeza de los desplazados de ser atendidos con prontitud, y en condiciones que respeten su dignidad humana.

De esta manera, se ha llegado a ver la atención a la población desplazada, como una obligación y no como una “dádiva del Estado” la cual se fundamenta, entre otros preceptos, en el artículo 2 de la Carta que por un

lado, define como fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política”. Y, por el otro, les impone a las autoridades de la República el deber de “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...”¹⁰⁸

Al resultar claro que la atención a la población desplazada constituye una obligación derivada de los mandatos constitucionales, la corte ha condenado en ocasiones la indiferencia del Estado frente a esta situación, al decir que “Este (el desplazamiento forzado) se asume como un problema de otros, que debe resolverse de la mejor manera pero sin interferir las políticas públicas ni nuestros espacios vitales”. Se rechazan también las barreras de la falta de disponibilidad presupuestal en los programas de atención a la población desplazada y se resalta el hecho que estos se terminen reduciendo al cruce de correspondencia entre instituciones oficiales.

Ahora bien, la Corte, siendo consciente del papel que juegan las autoridades en la atención a la población desplazada, ha establecido los parámetros principales que deben seguir estas personas para atender de una forma adecuada a las víctimas de este fenómeno. Así, se ha señalado el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a esta población, la importancia de los principios rectores de los desplazamientos internos y el principio de prevalencia del derecho sustancial como elementos básicos que deben guiar a los encargados de atender a la población desplazada.

Además de haberse referido a los deberes del Estado, en cuanto a la atención a la población desplazada, jurisprudencialmente se ha ido más allá

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-1346 de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil, ver también sentencia T-025 de 2004

al referirse a las responsabilidades precisas no solo frente a la respuesta al desplazamiento forzado, sino también frente a la ocurrencia del mismo. Tal vez el pronunciamiento más importante de la Corte en este sentido es el de la sentencia SU 1150 / 00. En esta sentencia de unificación, como anteriormente lo mencioné, “la corte se refiere a la situación del desplazamiento forzado diciendo que esta: apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar”, pero además se establece la responsabilidad del Estado al no evitar en fenómeno del desplazamiento al decir que:

“Si el Estado que de acuerdo con la teoría es la asociación que debe monopolizar el ejercicio de la fuerza, no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tienen por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas. Este es precisamente uno de los puntos que debe distinguir el Estado Colombiano de los otros centros de poder bélico que se han erigido en el país. Su capacidad de integrar y recibir aceptación por parte de los asociados es decir, de ejercer dominio, en términos weberianos depende de su disposición para hacer cumplir los presupuestos a los que se obliga por la Constitución Política, cuales son los de ser un Estado democrático que permite la participación de los ciudadanos de derecho, es decir, que respeta las libertades de los asociados, y social en la medida en que no le es indiferente el bienestar de los Colombianos, sino que se compromete a garantizarlo.

Y más adelante corrobora esta idea diciendo:

Al estado colombiano le corresponde velar por la suerte de las personas desplazadas. Las normas constitucionales ponen a la persona como el centro

de la actividad del Estado,¹⁰⁹ y ello entraña la obligación del Estado de procurar el bienestar de los asociados. Esto significa que, en primer lugar, debería evitar que se presentaran las situaciones que generan el desplazamiento forzado de colombianos, el cual, como ya se vio, comporta la vulneración de múltiples derechos de los asociados. Sin embargo, por diversas razones, cuyo análisis desborda el marco de esta sentencia, el Estado no ha cumplido con esta obligación. En vista de esta omisión y de las deplorables condiciones de vida que afrontan las personas desplazadas por efectos de la violencia, el Estado debe procurar brindarles las condiciones necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una nueva vida en otros lugares.

De esta manera la Corte Constitucional estableció que “el desplazamiento forzado era la consecuencia de una omisión del Estado en el cumplimiento de su mandato constitucional de proveer de seguridad a sus nacionales y que por tanto, debía por lo menos atender a los desplazados. Le faltó decir a la Corte que debía también repararlos por su incumplimiento y por no estar ellos en la obligación de soportar las consecuencias de las omisiones planteadas.”¹¹⁰ Sin embargo, se avanzó, en la medida que se le asignaron tareas específicas al presidente de la República para determinar los “derechos de las personas desplazadas por la violencia y las obligaciones y responsabilidades de las distintas entidades públicas para con ellas”, aunque fuera de manera parcial, al limitarse esta responsabilidad “según los recursos y las posibilidades existentes”.

Este mismo año, la sentencia T 1635¹¹¹ estudió el caso de un grupo de desplazados que habían ocupado la sede de la Cruz Roja Internacional

¹⁰⁹ Constitución de 1991 determina que: Colombia es un Estado Social de Derecho, “fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran.” (C.P. Art. 1) Asimismo, la Carta Política establece como fines del Estado servir a la comunidad y garantizar los principios derechos y deberes consagrada en la Constitución.

¹¹⁰ Constitución de 1991. Las obligaciones puntuales asignadas en cabeza del Presidente de la República

¹¹¹ sentencia T 1635 del 2000. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

desde el mes de diciembre de 1999. En esta oportunidad se habló de la responsabilidad del Estado en cuanto a la protección de los desplazados por la violencia, resaltando la ineficiencia administrativa en la solución del caso en particular, y las omisiones en que se habían incurrido, las cuales constituían una fuente de violación de derechos fundamentales. En esta oportunidad, al igual que como lo hizo en la sentencia anterior, se estableció en cabeza del presidente de la República la principal responsabilidad de adoptar las medidas del caso:

La Corte Constitucional entiende que la primordial responsabilidad en cuanto a este conflicto, en el cual existe una parte débil con necesidades precarias está en cabeza del presidente de la república en su calidad de mandatario de la Nación, de quien depende la red de solidaridad, y quien debe coordinar a las demás entidades y/o instituciones estatales encargadas por descentralización administrativa y política de los distintos aspectos relativos a este flagelo.

Esta misma idea se repite en la sentencia T-1346 de 2001 donde se establece en cabeza de la rama ejecutiva del Poder, y en las autoridades regionales, la tarea de “velar por la protección de todos aquellos nacionales que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas desplazadas por la violencia”

De la misma forma, en la sentencia T 419 de 2003 no solo se consagran responsabilidades en cuanto a la atención a la población desplazada, sino que se resalta el deber de mantenimiento del orden público que pesa sobre el presidente de la república:

(...) Por su parte, El Presidente de la República asume la responsabilidad de la sociedad desplazada como jefe del Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, toda vez que de acuerdo con la Constitución

Política le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, razón por la cual apoya políticas de promoción, prevención y protección.

Así pues, si bien la Corte Constitucional no ha llegado a satisfacer los estándares internacionales en cuanto a tratamiento de víctimas de la violación de derechos humanos como lo son los desplazados internos, sus pronunciamientos han sido de gran utilidad a la hora de delimitar las responsabilidades y las obligaciones de las autoridades en cuanto a la asistencia de estas personas, resaltar sus derechos y procurar que en cierta medida se mejoren sus condiciones de existencia.

CONCLUSIONES

Al concluir esta tesis bajo el método de investigación socio – jurídica, queda claro que el Desplazamiento Forzado interno en Colombia genera no solo consecuencias negativas para la población, sino un Estado de emergencia social que demanda una actuación positiva por parte del Estado.

Salta a la vista, que nos encontramos en un camino donde todavía falta mucho por recorrer, puesto que, a pesar que nuestra historia está llena de episodios de desplazamiento forzado donde gran cantidad de colombianos q han sufrido iguales situaciones, las verdaderas dimensiones del problema empiezan hasta ahora a evidenciarse ante el ostensible aumento del número de víctimas que este ha dejado durante los últimos años. Como si se tratara de un fantasma que estaba dormido, el desplazamiento forzado, que hasta ahora había pasado desapercibido, reaparece ahora como un problema complejo que ocupa el orden del día y que trae consigo una creciente demanda de atención.

Este fenómeno es afrontado con medidas de urgencia, como aquellas que se adoptan para hacerle frente a catástrofes o eventos de carácter transitorio, las cuales, desde el punto de vista asistencialista, alcanzan solo a cubrir la necesidad de resultados inmediatos y, frente a sus víctimas, se dirigen únicamente a disminuir los efectos más graves del fenómeno y a satisfacer las carencias más básicas.

Estas medidas comportan, desde cualquier punto de vista, grandes vacíos y omisiones, ya que dejan de lado todo el trasfondo y las implicaciones que puede tener un fenómeno que hace parte del día a día de nuestra realidad nacional.

Frente al fenómeno del desplazamiento forzado, después de ver el contexto dentro del cual se da el mismo y la forma como éste ha sido abordado en nuestro país, se puede decir que el principal problema es la falta de conciencia sobre sus reales dimensiones. A pesar de tratarse de una realidad compleja, que ha sido descrita, estudiada y tratada en múltiples ocasiones en otros contextos, y a pesar de compartir sus elementos estructurales con otras figuras alrededor de las cuales se han dado variadas discusiones, consagraciones, estudios y posiciones como la asumida frente al fenómeno de los refugiados, en nuestro contexto no hemos logrado reconocer la real trascendencia que tiene el desplazamiento forzado, la cual va más allá del número de víctimas que arroja, llevando implícito unas consecuencias y unas causas sociales, culturales y económicas importantes, las cuales resultan subestimadas.

Decidimos, que si bien son múltiples los estudios que han dado cuenta de las implicaciones, orígenes y dinámicas del desplazamiento forzado en nuestro medio, pocos de ellos han apuntado hacia la modificación de la estrategia de su abordaje. Se conocen las causas, pero sin duda seguimos dándole la espalda a sus consecuencias, sin procurar llegar al origen de este flagelo.

Considero que el fenómeno del desplazamiento forzado más allá de verse como una consecuencia obligada y exclusiva del conflicto armado, debe empezar a estudiarse a la luz de factores como el crecimiento de la población, los niveles de desarrollo de las zonas rurales, la distribución de tierras, la fumigación de cultivos ilícitos y el problema de los derechos fundamentales.

Encontraremos un mapa de atención que se ha venido trazando desde 1997, mediante éste se ha venido desarrollando un sistema de asistencia que está especialmente focalizado en la población víctima de desplazamiento forzado, ofreciéndose para ellos ayudas temporales y limitadas dentro unas

fases previamente diseñadas. Sobre este punto es importante señalar que las tres fases de atención, inicialmente planteadas mediante la ley 387 de 1997 aun cuando se han mantenido en sus elementos esenciales, han venido sufriendo ciertas modificaciones por vía de decretos reglamentarios para ajustarse a los lineamientos y recomendaciones planteadas por la Corte Constitucional, la cual, frente a un volumen bastante grande de acciones de tutela insaturadas para proteger los derechos de la población desplazada, han ido resaltando los errores y tratando de corregir las falencias del sistema de atención, cumpliendo, con esta labor, el papel de impulsora del cambio y la modernización de las instituciones y los mecanismos de asistencia.

La descripción normativa completa del sistema de atención aplicable a la población desplazada, partimos de un análisis del panorama internacional vigente sobre la materia, con el fin de evaluar, a la luz del mismo, la conveniencia, el contenido y el alcance de nuestro sistema de atención a la población desplazada. Al hacer este ejercicio, encontramos como el desplazamiento forzado, y específicamente, el derecho a la libertad de circulación y residencia y los derechos de las víctimas de la violación de derechos humanos, se encuentran consagrados en múltiples tratados internacionales los cuales, en su mayoría integran nuestro Bloque de Constitucionalidad, lo que los convierte en elementos imprescindibles y de aplicación directa al interior de nuestro sistema.

A pesar de esto, al hacer una comparación entre la importancia y el tratamiento que se le da al tema que nos ocupa en el derecho internacional y la forma como se ha abordado el mismo al interior de nuestra legislación, pueden evidenciarse una serie de omisiones o falencias, especialmente frente al derecho a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, donde encontramos un terreno oscuro y no muy bien desarrollado, haciéndose así ostensible la falta de concordancia de nuestras normas, con las disposiciones y con el desarrollo internacional que ha tenido el fenómeno.

Sin duda alguna, esta es una situación que no puede ser tomada a la ligera, teniendo en cuenta la responsabilidad que pesa en cabeza del Estado en cuanto al cumplimiento de tratados internacionales y para el caso, de garantizar los Derechos Humanos que han sido consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, se ve la necesidad de tomar urgentes correctivos para solucionar los vacíos de nuestro sistema y ofrecer así un modelo de atención que tenga en cuenta la situación de los millones de desplazados de nuestro país, en su calidad de víctimas de la violación de derechos humanos y se encargue de concederles, no solo la atención de emergencia a la que haya lugar sino la reparación adecuada, seria y definitiva a la que tienen derecho.

Finalmente, considero que para lograr superar los obstáculos que existen a la hora de entender y tratar el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, es necesario integrar los dos aspectos que hemos descrito, esto es, al fenómeno como tal, con sus víctimas. Esto puede lograrse comenzando desde las bases de la situación, enfocando los esfuerzos en atajar las causas del fenómeno después de estudiar todas sus implicaciones y orígenes, para luego establecer un sistema de atención que sea absolutamente consciente del trasfondo del asunto y mediante el cual no solo se conceda asistencia básica a la población desplazada que llega en busca de ayuda, sino que se logre resarcir el daño causado a estas personas frente a la grave violación de derechos fundamentales que, sin tener porque, han tenido que sufrir.

Al revisar la legislación y las políticas públicas trazadas por el Gobierno Nacional en torno al desplazamiento forzado interno en Colombia, se advierte una notoria evolución en cuánto a que hoy día este volteó su mirada a este fenómeno y en unión con Acción Social, buscan justicia, reparación y verdad a las víctimas, y que en adelante corresponde encontrar soluciones a la crisis

humanitaria que este fenómeno está generando en nuestro país. Luego entonces, extraemos que el desplazamiento forzado:

- Está ligado a estructurar las políticas públicas existentes en nuestro país, como son la economía, lo social, público, etc.; políticas, que se convierten en obstáculos principales para el avance de este fenómeno, y por eso desvían el interés que deberían tener la educación, la salud; el desplazamiento desborda las proyecciones de planeación para las ciudades, es un factor de descontrol de las dinámicas sociales, es un generador adicional de violencia, desigualdad e injusticia.
- Trae como consecuencia la apropiación de tierras y bienes en manos de unos terceros, esto siembra miedo e inseguridad a la población, se pierde la fe en organizaciones populares, la creencia en los derechos humanos y en el respeto como el camino para solucionar sus dificultades.
- Genera consecuencias culturales, que a su vez, dejan causas, se refiere a la reproducción de una cultura donde el dogma intransigente y la intolerancia garantizan que todos los actores sigan creyendo que siendo poseedores de la verdad, y que la agresividad, la violencia van por los caminos más fáciles como alternativa de solución para todo.
- Produce desarraigo como: el cambio brusco de una cultura rural a la urbana y los traumas psicológicos que sufren las víctimas, especialmente las mujeres y la población afectada.

PROPUESTAS

- Es hora de pasar de los programas actuales que brindan asistencias precarias a la población desplazada del país, a una política que reconozca plenamente los derechos de este numeroso sector.
- Es necesario rediseñar las redes humanitarias existentes, de asistencias de víctimas de desplazamiento forzado por grupos al margen de la ley, y ampliar su nivel de aplicabilidad.
- Restituir las tierras como el mejor camino para reparar.
- Realizar actividades pedagógicas, que ilustren a toda aquella persona víctima de desplazamiento forzado los conocimientos necesarios y de acuerdo a su nivel educativo, para exigir sus derechos.
- Realizar brigadas y/o actividades de atención en salud mental en unión con el Ministerio de Salud, las alcaldías, Hospitales, ayuda psicológica y terapeuta para la población desplazada.
- Otorgamiento por parte del Gobierno Nacional de recursos a sus entidades territoriales para brindar asistencia a la población desplazada.
- Sin sustituir al Estado en su responsabilidad, se debe buscar alianzas entre empresas privadas y ONG para establecer proyectos económicos, sostenibles con anticipación de la población desplazada.
- Los desplazados deben ser sujetos de especial protección en materia judicial.

- Imponer medidas importantes para el estudio y el seguimiento de la problemática asociada al desplazamiento. No existen indicadores consolidados en funcionamiento, de otro lado el Estado no ofrece hasta la fecha cifras confiables sobre el fenómeno.

BIBLIOGRAFIA

ACNUR. "Glosario de términos claves relativos a la protección internacional de los refugiados". En: www.acnur.org.

ACNUR. Manual de calificación de conductas violatorias de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. Volumen I y II. Bogotá: Defensoría del Pueblo, Unión Europea, 2004.

ALVAREZ Correa Miguel, Carlos Moreno, Azucena Velazco, Víctor Cock. Raíces sin tierra, Atención e impacto del desplazamiento forzoso. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Centro de estudios del Ministerio Público, 1999.

AMNISTIA INTERNACIONAL. Refugiados, los derechos humanos no tienen fronteras. Madrid (España): 1997.

BARUTCISKI. Michael. "el conflicto sobre el concepto de refugiado y el debate de los DI". Revista Migraciones Forzadas. Número 3: 1998.

CAMACHO, Alvaro y Alvaro Guzmán. "Política y violencia en la coyuntura Colombiana actual". En: la colombiana de hoy. comp.: Alvaro Camacho G. Bogotá: CEREC, CIDSE, 1986.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. "Identificación de las necesidades alimentarias y no alimentarias de los desplazados internos, una encuesta conjunta de la población desplazada en Colombia", Marzo de 2005 En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3535.pdf>.

GUTIERREZ Noguera, Maria Teresa y Yolanda, Russi Neira. "Los refugiados, aproximación jurídica y social". Tesis para optar el título de abogado. Facultad de ciencias jurídicas y Socio Económicas Pontífice Universidad Javeriana. 1988.

MONTENEGRO, Armando y Carlos Esteban Posada. La violencia en Colombia. Bogotá: Alfaomega, Cambio, 2001.

RAMIREZ, Bulla Germán. Política Exterior y Tratados Públicos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA N° 147, septiembre de 1998.

RUBIO, Jiménez Daniel. "Tierras violencia y protección de bienes: una relación dinámica y permanente". En: Derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos. Bogotá: ILSA, 2004.

VIDAL, López, Roberto Carlos. "Derecho Global y Desplazamiento Interno". Tesis presentada para obtener el grado de PHD en Derecho. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia. Bogotá: 2005.

VONO, Villena, Daniela. "Tratamiento gubernamental e internacional del desplazamiento forzado en Colombia". En, Revista Migraciones Forzadas. Numero 12 (2002).

LEYES

Ley 386 de 1997 Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social

Ley 387 de 1997 Por la cual se establecen 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.

Ley 418 de 1997 Por la cual se establece la consagración de instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. Modificada por la ley 782 de 2002.

Ley 434 de 1998 Por la cual se crea el Concejo Nacional de paz

Ley 782 de 2002 Por la cual se corrige los yerros de la Ley 4347 de 1998

Ley 975 de 2005 Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la Ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. "Ley de Justicia y Paz"

Ley 472 de 1998

DECRETOS:

D 1165/97 Por el cual se crea la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada.

D 173 de 1998 Por el cual se dicta el Plan Nacional de Atención a la población desplazada.

D 2569 DE 2000 Por el cual se reglamenta la ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

D 951 de 2001 por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

D 2562 DE 2001 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

D 2007 de 2001 Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

D 2131 de 2003 Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

Decreto 250 de 2005 Por el cual se dicta el plan Nacional de Atención a la población desplazada

D 2100 de 2005 por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001.

D 768 de 2008 Por el cual se reglamenta la protección de tierra y territorios abandonados por causa de la violencia.

DOCUMENTOS CONPES

CONPES 2804/95

CONPES 2924/97

CONPES 3057/99

JURISPRUDENCIA

Corte constitucional C 225/95 Alejandro Martínez Caballero.

Corte constitucional C- 295 DE 1996 M.P Hernando Herrera Vergara.

Corte constitucional C 408 de 1996 M.P Alejandro Martínez Caballero

Corte constitucional T 227/97 M.P Alejandro Martínez Caballero

Corte constitucional T 733 DE 1998 Carlos Gaviria Díaz

Corte constitucional SU 360 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Corte constitucional T483 de 1999 M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleno.
Corte constitucional T020 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández.
Corte constitucional T1131 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.
Corte constitucional T1635/00MP José Gregorio Hernández Galindo.
Corte constitucional SU 1150 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
Corte constitucional T-1346 de 2001M.P. Rodrigo Escobar Gil.
Corte constitucional T-028 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz
Corte constitucional C-047 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
Corte constitucional T-258 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
Corte constitucional T-215 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Treviño.
Corte constitucional C-578 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
Corte constitucional C-1024 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
Corte constitucional T-1026 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.
Corte constitucional T-645 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
Corte constitucional T-719 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
Corte constitucional T-955 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis.
Corte constitucional T-1161 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
Corte constitucional T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda.
Corte Cosntitucional T-35758 de 2008 M.P. Javier Zapata Ortíz
Corte Constitucional T-35760 de 2008 M.P. Jorge Luis Quintero
Corte Constitucional T-35792 de 2008 M.P. Javier Zapata Ortíz
SU -1150 de 2000 Mag. Pon. Manuel José Cepeda
Acciones de Grupo la Gabarra

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos UN doc E/CN.4/1998/53/Add.2, adoptados el 11 de febrero de 1998.

Informe Final del Relator Especial sobre la impunidad y conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad Principios Joinet.

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, adoptados mediante resolución 2005/25 de abril de 2005 (principio Bassiounni).

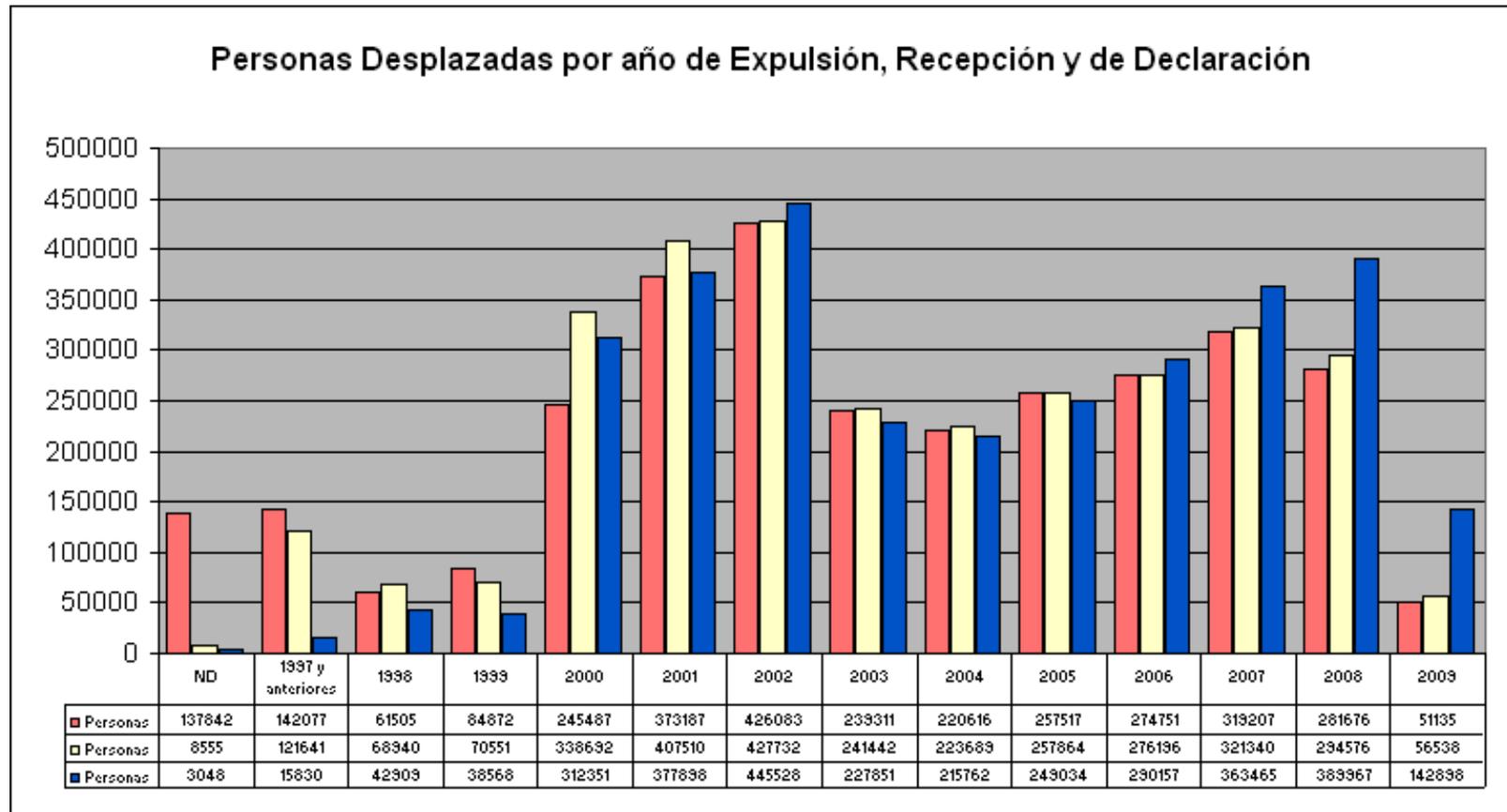
ANEXO A:

Personas y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada RUPD según departamento de expulsión, departamento de llegada y departamento en que se presentó declaración

DEPARTAMENTO	EXPULSION		RECEPCION		DECLARACION	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
ND	6643	29348	3792	15573	3023	11011
AMAZONAS	178	727	227	801	225	795
ANTIOQUIA	115110	508537	111029	492561	110483	487425
ARAUCA	14406	57137	8785	36701	8783	36717
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	1	6	13	42	12	36
ATLÁNTICO	1306	5424	22404	99054	22365	98955
BOGOTÁ, D.C.	1019	4046	68790	262071	65815	248765
BOLÍVAR	58150	264253	40229	180158	40706	182402
BOYACÁ	3312	12843	3491	13445	3492	13459
CALDAS	13821	61151	9189	41357	9936	45626
CAQUETÁ	36058	152594	19468	87941	20254	91782
CASANARE	5967	24439	4775	20042	4737	19786
CAUCA	29480	123001	23206	96657	23291	96991
CESAR	32520	159503	23638	123603	23725	124115
CHOCÓ	37805	175938	19027	92671	19861	97666
CÓRDOBA	25221	117521	25930	123400	25607	122105
CUNDINAMARCA	12773	51715	17183	67588	17119	67057

GUAINÍA	711	3164	926	4242	943	4330
GUAVIARE	10958	41533	5081	20014	5229	21281
HUILA	13121	53820	18058	76338	18080	76533
LA GUAJIRA	12281	59250	13057	63136	13062	63145
MAGDALENA	47276	230561	41515	201778	42579	206641
META	28014	112840	26206	107245	26035	106275
NARIÑO	32018	132698	30706	126660	30772	127051
NORTE DE SANTANDER	22583	103725	19477	92539	19472	92489
PUTUMAYO	31437	129736	16486	72538	16452	72272
QUINDIO	1543	5882	5850	22399	5838	22353
RISARALDA	4318	18876	10593	44082	10589	44069
SANTANDER	18587	77800	28934	123520	29220	124758
SUCRE	22323	102600	29211	139151	29103	139003
TOLIMA	35851	148670	17417	74626	18147	78059
VALLE DEL CAUCA	28173	132020	40511	187613	40263	186684
VAUPÉS	784	3269	424	1836	424	1821
VICHADA	2863	10639	983	3884	969	3809
Total Nacional	706611	3115266	706611	3115266	706611	3115266
Personas y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada RUPD según departamento de expulsión, departamento de llegada y departamento en que se presentó declaración						

ANEXO B:



Fuente: SIPOD - Fecha de Corte: Junio 30 de 2009

ANEXO C:

TABULADOS GENERALES DE POBLACIÓN DESPLAZADA

AÑO	EXPULSION		RECEPCION		DECLARACION	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
ND	32506	137842	3008	8555	969	3048

Personas y hogares desplazados por año de Expulsión, Recepción y de Declaración

1997 y anteriores	31247	142077	26535	121641	3187	15830
1998	11586	61505	14866	68940	9900	42909
1999	18439	84872	16059	70551	9648	38568
2000	48308	245487	67755	338692	60883	312351
2001	76187	373187	83058	407510	75851	377898
2002	92126	426083	92491	427732	94763	445528
2003	53863	239311	54279	241442	50166	227851
2004	54490	220616	55148	223689	53451	215762
2005	59582	257517	59734	257864	57904	249034
2006	64580	274751	64588	276196	67262	290157
2007	77577	319207	77980	321340	85520	363465
2008	71328	281676	74743	294576	97700	389967
2009	14792	51135	16367	56538	39407	142898
Total	706.611	3.115.266	706.611	3.115.266	706.611	3.115.266

Fuente: SIPOD - Fecha de Corte: Junio 30 de 2009.