

Los principios rectores para los desplazamientos internos

*Marco Alberto Romero
Presidente Consultoría para los Derechos
Humanos y el Desplazamiento, CODHES*

En el marco de la visita del Representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de Desplazamiento Forzado, señor Walter Kälin, CODHES presenta la Guía para la Aplicación de los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos, PRDI.

Los principios rectores sobre desplazamiento forzado, adoptados por las Naciones Unidas en 1998, se han convertido en una herramienta fundamental para la protección de las personas en situación o en riesgo de desplazamiento en Colombia y en el principal referente para la evaluación del cumplimiento de los deberes del Estado en esta materia. Pero estos dos niveles muestran un desarrollo marcadamente asimétrico, en la medida en que Colombia es uno de los países en los que se tienen los mayores avances normativos, pero a la vez registra la crisis humanitaria más grave de todo el continente americano y una de las más graves crisis de desplazamiento en el mundo, luego de Congo y Sudán. Por esta razón, el desafío fundamental consiste hoy en crear las condiciones que garanticen el cabal desarrollo de los principios rectores a través de acciones y políticas que contribuyan a la realización efectiva de los derechos de las personas desplazadas.

Uno de los avances más importantes del actual periodo es el reconocimiento público de la crisis humanitaria y de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Aunque existe una polémica sobre el volumen definitivo de los desplazados internos, los diferentes sistemas de información existentes coinciden en reconocer el carácter masivo y estructural de una crisis que afecta cerca del ochenta por ciento de los municipios del país. El desplazamiento forzado masivo ha sido una constante en la prolongada historia de conflictos civiles que caracteriza a Colombia. Pero en la mayoría de los casos este problema se ha sometido al olvido sistemático, pues nunca se crearon comisiones de la verdad, ni procesos de política pública destinados a restituir los bienes o a reparar integralmente a las víctimas.

La expedición de la Ley 387 de 1997 constituyó un segundo paso importante, porque determinó el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por la existencia de una “falla estructural de protección” de los derechos ciudadanos. Con ello se dio lugar a un principio de acción pública basado en el deber de realizar respuestas públicas específicas orientadas a garantizar una serie de derechos básicos a las personas en situación de desplazamiento forzado.

Pero este avance formal no se tradujo en resultados efectivos y, siete años más tarde, los resultados de la política se muestran francamente desoladores. En ese periodo se produjeron más de 2 millones de desplazados nuevos y los gobiernos fueron incapaces de desarrollar una política sostenible en el plano financiero e institucional. En términos generales, la asistencia oficial se limitó a la atención humanitaria de emergencia, con un bajo nivel de cubrimiento¹; la mayor parte de las experiencias de retorno se hicieron sin atender los criterios de voluntariedad, seguridad y protección²; las políticas de post emergencia y de reparación de daños fueron prácticamente marginales, con lo cual se limitaron las posibilidades de restablecimiento en condiciones de dignidad y desarrollo; los enfoques diferenciales de género, etnia, edad y región aparecieron como enunciados programáticos sin contenidos reales en los ejes de la política pública y los espacios institucionales de participación de las comunidades desplazadas fueron inoperantes o insuficientes para garantizar que las necesidades de las comunidades se reconocieran en las respuestas institucionales.

En materia de prevención y protección, el mismo gobierno nacional se ha encargado de erosionar el lenguaje y la exigibilidad del derecho internacional humanitario y ha desarrollado proyectos como las redes de informantes civiles, bajo la tutela de las autoridades militares, con los cuales se ha incrementado la arbitrariedad y la ruptura de los vínculos sociales y comunitarios; así lo demuestran los casos de estigmatización y arbitrariedad que caracterizan los recurrentes episodios de detenciones masivas e infundadas de ciudadanos en zonas de conflicto. Son múltiples los casos de personas que luego de una detención arbitraria terminan asesinados o desplazados ya que no pueden regresar a sus regiones de origen. También son frecuentes los ataques indiscriminados contra la población civil por parte de los grupos irregulares.

Ante estas circunstancias y en respuesta a 180 recursos de Tutela interpuestos por 1150 núcleos familiares, la Corte Constitucional expidió la sentencia T-025 de 2004, que constituye el pronunciamiento más profundo de ese tribunal sobre las responsabilidades del Estado frente a las personas afectadas por la violencia y la crisis social. La evaluación de la Corte afirmó la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” o lo que es lo mismo, una situación de desconocimiento masivo, generalizado y sistemático de los derechos de la población desplazada, atribuibles a la continuidad de la violencia y especialmente a las falencias estructurales de la respuesta estatal en los niveles financiero e institucional.

¹ El informe de ACNUR para el periodo 1999 – 2002 muestra el desequilibrio entre la oferta y la demanda y sostiene que la respuesta estatal se limitó a la atención humanitaria de emergencia, con un cubrimiento del 33% de la población desplazada. Balace de política pública de atención al desplazamiento Interno forzado en Colombia 1999- 2002. Capitulo VII. WWW.acnur.org/biblioteca

² De acuerdo con la evaluación realizada por ACNUR, entre el 2 de Agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, más de 70 mil personas regresaron a sus lugares de origen en más de 130 procesos de retorno. Sin embargo, en la mayoría de los casos los retornos se produjeron entre el mes siguiente y los cuatro meses siguientes al desplazamiento sin que cambiaran significativamente las condiciones de seguridad en las regiones de origen y sin ofrecer alternativas reales que permitan apelar al principio de voluntariedad. Ver Informe de ACNUR ante la Corte Constitucional en la diligencia de cumplimiento de la sentencia T 025 de 2004. Marzo 18 de 2005.

A través de la sentencia T-025, la Corte Constitucional reafirmó los principios rectores del Desplazamiento Forzado Interno, como uno de los documentos de mayor importancia para interpretar y precisar el alcance de los derechos que tienen las personas en situación de desplazamiento, así como las obligaciones correlativas que tienen las autoridades en relación con su protección. Por esta razón, la sentencia T-025 refuerza el marco jurídico de protección de las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado, caracterizando la condición de los desplazados y la naturaleza de la respuesta estatal, desde una perspectiva de derechos humanos. En función de este principio general, la sentencia demanda el desarrollo de políticas públicas orientadas a garantizar efectivamente el mínimo vital de los derechos establecidos por los compromisos internacionales e internos del Estado colombiano y reclama a futuro, acciones institucionales basadas en el criterio de progresividad que permitan la recuperación o la construcción de las condiciones plenas de ciudadanía para estas personas. Del mismo modo, la Corte Constitucional reclama la atención objetiva de todas y cada una de las personas desplazadas que han sido admitidos en el sistema oficial de registro, con lo cual se rompe la práctica consuetudinaria de los gobiernos, consistente en atender parcialmente el problema con el argumento de las propias incapacidades fiscales e institucionales. Adicionalmente, la Corte reclama la creación de espacios de participación democrática para los desplazados, establece un sistema de rendición de cuentas para el desarrollo de este mandato y asigna al Ministerio Público, la tarea de realizar la vigilancia y seguimiento institucional.

Es decir que en esta oportunidad, el objetivo central de la sentencia es asegurar la coherencia entre lo jurídicamente debido y lo realmente cumplido. Por eso dispone que las autoridades respalden los compromisos adquiridos por los tratados internacionales, la Ley y los decretos expedidos por ellas mismas con los recursos suficientes y la capacidad institucional adecuada.

Pero aun son múltiples los obstáculos que se interponen entre los avances normativos y el llamado de la Corte a materializar los derechos de las comunidades desplazadas por la violencia.

El primero de ellos es la continuidad del conflicto armado interno en sus dos dimensiones: De un lado, la persistencia de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, derivados de las prácticas de actores estatales e irregulares y de otro, la economía política más profunda que sirve y que se sirve del conflicto armado interno. En Colombia, el desplazamiento forzado también es causado por poderosos intereses, que se apoyan en formas de coacción violenta para inducir el despojo de tierras, el despoblamiento de zonas económicas estratégicas y su utilización ilegal, la apropiación de plusvalías en proyectos de infraestructura, la destrucción y la desactivación de procesos de organización social de las comunidades, el desarraigo cultural y la supresión de la pluralidad política.

El segundo problema tiene que ver con las capacidades fiscales e institucionales. El Estado ha reconocido recientemente un soporte financiero e institucional para atender a la población desplazada, pero igualmente ha señalado que tales cifras dependen de múltiples contingencias. A su vez, las políticas públicas tradicionales se muestran incapaces de ofrecer soluciones sostenibles en términos de retornos o reasentamientos. El sometimiento de los programas a formulas de cofinanciación por parte de las víctimas, la ausencia de garantías de protección, la marginalidad de los proyectos productivos y la incapacidad gubernamental para generar mecanismos de financiación redistributiva se interponen entre los principios rectores, el mandato de la Corte Constitucional y la realización efectiva de los derechos.

El tercer problema tiene que ver con los derechos de justicia transicional. El proceso de diálogo adelantado entre el gobierno y los grupos paramilitares condujo a la expedición de la llamada “Ley de Justicia y Paz”, cuya formula inicial estaba fundada en altas dosis de impunidad y pocos instrumentos para la exigibilidad de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición, por parte de las víctimas. El reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional mantiene la favorabilidad penal en aras de la paz, pero hace más exigente los procedimientos para el reclamo efectivo de estos derechos. De nuevo, la Corte Constitucional fortalece el sistema de protección de los derechos, previsto en los principios rectores. Sin embargo, el gobierno nacional y las instituciones creadas por esta Ley insisten en argumentar la propia incapacidad fiscal como un argumento para minimizar los derechos a la reparación integral de los desplazados y desplazadas por violencia. Por lo cual es previsible que se planteen mayores resistencias a la necesidad de establecer vínculos entre la políticas del mínimo vital, las políticas destinadas a atender los derechos de la justicia transicional y las políticas económicas y sociales de las que dependen que varios millones de colombianos desplazados puedan tener una forma de vida digna en el contexto de un eventual posconflicto.

Este proceso demuestra el aporte de los principios rectores, para sentar las bases de una Colombia en paz y sin impunidad. Cada vez son mayores las capacidades organizativas de las personas desplazadas; Cada vez son más claras y precisas las responsabilidades del Estado; existe un interés y una participación creciente de la academia y de sociedad civil en la construcción de alternativas. Se empiezan a sentar las bases para garantizar los derechos a la verdad, a justicia, la reparación integral y la no repetición en todos los procesos de paz, y la comunidad internacional tiene cada vez mayor interés en la crisis humanitaria y más conciencia sobre las bases de inequidad sobre las que se sustenta la crisis social colombiana. Pero las comunidades necesitan que todos estos esfuerzos se traduzcan en la realización efectiva de sus derechos y en mejores condiciones de vida.

