

Intervención del señor Amerigo Incalcaterra,  
Director Adjunto de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Seminario Nacional “Derecho de ciudadanía y población en situación de desplazamiento”

En nombre de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos agradezco a las entidades organizadoras de este seminario nacional la invitación a participar en el presente panel.

Desde su establecimiento en el país, en abril de 1997, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha observado con preocupación el fenómeno del desplazamiento interno, formulando cada año recomendaciones encaminadas a prevenir los hechos que lo causan y a brindar a sus víctimas la protección y atención previstas para ellos en las normas internacionales y nacionales sobre la materia.

En sus informes anuales presentados a lo largo de estos últimos ocho años el Alto Comisionado recomendó:

1ª El establecimiento de un sistema de alerta temprana.

2ª La urgente reglamentación de la Ley 387 de 1997, proceso que empezó a cumplirse con la expedición del Decreto 2569 de 2000.

3ª La puesta en marcha de la Red nacional de información para la atención a la población desplazada, instrumento creado con la finalidad de garantizar al Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos y sobre la identificación y el diagnóstico de los hechos que obligan al desplazamiento.

4ª La implementación del plan de acción adoptado por el Documento Compes 3057, del 10 de noviembre de 1999, hoy en ejecución.

5ª El desarrollo de un mecanismo legal idóneo y específico para la reubicación o retorno de los desplazados.

6ª La identificación por el Gobierno, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo y el Sistema de Naciones Unidas, de las comunidades en riesgo por el conflicto armado interno, y el desarrollo —en concertación con tales comunidades— de acciones y programas de atención preventiva y de protección.

7ª El cumplimiento de las recomendaciones formuladas a las autoridades colombianas por el Representante Especial del Secretario General de la ONU para los desplazados internos, y el logro de los objetivos trazados por los Principios Rectores sobre la materia.

Las personas que por cualquier causa se han visto obligadas a desplazarse, no pierden por este hecho su condición, intrínseca e inalienable, de sujetos de los bienes jurídicos enunciados por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador. El Principio 1. de los Principios rectores de los desplazamientos internos —instrumento no convencional cuyas cláusulas sirven como la reiteración más completa de las normas internacionales aplicables a las personas desplazadas — enuncia dos postulados básicos:

1º Que los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país.

2º Que los desplazados internos no serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de tener tal condición.

Estos dos principios resultan quebrantados cuando la población desplazada —víctima de hechos constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos o de crímenes de guerra— no sólo debe enfrentarse al drama de su desarraigo, sino que se convierte en víctima de la discriminación y de la marginación. Como efecto de la primera, es objeto de tratamientos diferenciales que, de iure o de facto, la desfavorecen por motivos injustos o arbitrarios. Como efecto de la segunda, se ve privada, sin razón legítima, del ejercicio de ciertos derechos o de la prestación de determinados servicios públicos.

Los miembros de la población desplazada no pueden convertirse, como efecto de su injusta condición, en personas de segunda categoría o en ciudadanos a medias, privados en su existencia cotidiana del ejercicio, el goce y el disfrute de los derechos a través de los cuales desarrollan sus facultades ontológicas de autonomía, de participación y de crédito. El desplazado no sólo tiene derecho a que el Estado le proteja y garantice sus derechos a la vida y la integridad personal, sino a que las autoridades le reconozcan efectivamente su derecho a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder político, su derecho a tomar parte en la adopción de las decisiones que lo afecten y su derecho a exigir las prestaciones que le permitan un nivel de vida acorde con su dignidad.

Desafortunadamente la Oficina ha observado que un buen número de las personas desplazadas en Colombia afrontan condiciones de existencia con las cuales se hace patente la pérdida de su integralidad ciudadana. Ello revela, sin duda, graves deficiencias en el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado. Del “estado de cosas inconstitucional” que encuentra la jurisprudencia colombiana en el problema de los hombres y mujeres desplazados por la violencia, hace parte el menguado ejercicio de la ciudadanía hoy ofrecido a las víctimas de ese grave crimen.

La política pública en materia de desplazamiento debe partir del reconocimiento objetivo de la situación singular y precaria en que se encuentran las personas desplazadas. Sin este reconocimiento será imposible observar y corregir a plenitud sus necesidades, limitaciones y carencias, corriendo así el riesgo de mantener en pie su estatus de debilidad manifiesta. Los desplazados no sólo son víctimas de la acción de los violentos, sino de una inobservancia del deber de garantía que pesa sobre las autoridades del Estado en virtud de sus compromisos internacionales y de sus atribuciones constitucionales. Los desplazados son personas colocadas en especiales condiciones de vulnerabilidad. Los desplazados tienen derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación. Por consiguiente, es obligación del Estado no sólo lograr la superación de esas condiciones, sino garantizar a quienes las han padecido que no volverán a repetirse sus hechos generadores.

Por lo demás, una política pública con respecto al desplazamiento debe incluir, ineludiblemente los énfasis requeridos por la problemática propia de las mujeres y los niños afectados por el éxodo, pues estos dos grupos son los más impactados por los actos de violencia que provocaron su desarraigo y por las secuelas psicológicas, sociales, culturales y económicas de los mismos.

Por último, una política pública sobre desplazamiento tiene, necesariamente, que prever la existencia de una red de acciones afirmativas en favor de los desplazados, con ayuda de las cuales puedan ellos superar la situación en que los ha colocado la ruptura del tejido social, la pobreza y la estigmatización. Sólo a través de acciones afirmativas será posible hacer efectiva la igualdad para estas víctimas de la violencia y del terror.

La injusta situación de los desplazados ha dado lugar a una jurisprudencia garantista emitida por la Corte Constitucional, que en los últimos años ha proferido fallos a través de los cuales:

1º Corrigió omisiones de las autoridades competentes para atender a la población desplazada.

2º Puso fin a actuaciones de las mismas que se traducían en prácticas de discriminación o marginación.

3º Señaló las responsabilidades institucionales en la tarea de atender a las víctimas del desplazamiento.

4º Preciso el contenido y el alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada.

5º Fijó criterios para la interpretación pro homine de las normas reguladoras de la ayuda de dicha población.

6º Urgió el desarrollo de políticas y programas adecuados para la atención del fenómeno del desplazamiento.

7º Preciso los elementos determinantes del estatus de desplazado.

8º Señaló los obstáculos normativos y fácticos que se oponen al cumplimiento estatal de los deberes de atención hacia los desplazados o que favorecen o agravan la vulneración de sus derechos básicos.

La Oficina considera necesario que el Estado colombiano redoble sus esfuerzos para adelantar, en favor de los desplazados, una actividad de protección y garantía que se ajuste a los parámetros constitucionales y convencionales fijados por esta jurisprudencia.

Es de recordar que en la Sentencia T-025 de febrero de 2004 la Corte Constitucional se manifiesta:

“...Si bien la Corte ha resaltado la gravedad de la crisis humanitaria que representa el desplazamiento forzado desde 1997, cuando emitió su primera sentencia sobre el tema, y ha mencionado en algunas de sus providencias que este fenómeno podría constituir un estado de cosas inconstitucional, hasta ahora, tal estado no ha sido formalmente declarado. En consecuencia, no se han dado órdenes dirigidas a superarlo”.

También debe recordarse que en el citado fallo la Corte decidió declarar que la situación de los desplazados representa un “estado de cosas inconstitucional”, debido al desconocimiento generalizado y sistemático de los derechos constitucionales de la población desplazada por la violencia y a las falencias estructurales de la respuesta estatal, que comprometen a varias entidades públicas.

## El ejercicio de la ciudadanía y el derecho a tener Derechos de los miembros de la población desplazada

Los deberes internacionales de respeto y garantía de los derechos humanos contraídos por la República de Colombia al convertirse en Estado Parte de tratados internacionales sobre derechos humanos, sólo tienen cabal cumplimiento si con respecto a los desplazados las autoridades nacionales adoptan todas las medidas necesarias para:

1º Asegurar, sin discriminación alguna, el pleno y libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, y la progresiva efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

2º Establecer mecanismos que permitan obtener su rápida protección judicial en caso de vulneración o de amenaza.

3º Prevenir razonablemente las acciones u omisiones con las cuales esos derechos sean vulnerados o amenazados, provengan ellas de sus propios agentes, de los miembros de grupos armados ilegales o de personas comprometidas en cualquier tipo de criminalidad.

4º Investigar esas conductas y juzgar y sancionar a los responsables de las mismas con penas justas y proporcionadas.

5º Hacer efectivo el derecho de las víctimas a obtener una adecuada reparación.

6º Superar los prejuicios y las prácticas de cualquier índole que afecten la dignidad de la persona.

En su último informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, correspondiente al año 2003 y presentado a la Comisión de Derechos Humanos en abril de 2004, el Alto Comisionado observó sobre el tema:

“La política de atención a la población desplazada presentó un retroceso. Las acciones diferenciales en materia de salud, vivienda, acceso a tierras y proyectos productivos se han visto afectadas por el proceso de reestructuración de entidades públicas, la indefinición de las políticas, los limitados presupuestos asignados y el debilitamiento de las medidas de discriminación positiva. La Corte Constitucional tuteló, en una sentencia de marzo de 2003, el derecho de los desplazados intraurbanos a obtener los beneficios y atención previstos en las normas nacionales. A pesar de los logros en asistencia de emergencia, especialmente en los desplazamientos masivos, existe un porcentaje alto de desatención a los derechos económicos, sociales y culturales de la población desplazada, en particular de las mujeres, niños y grupos étnicos. Por otra parte, en la política gubernamental existe un especial interés por los retornos de los desplazados a sus lugares de origen. No obstante, en los retornos impulsados por la Red, la voluntariedad siguió siendo cuestionable por la falta de

## El ejercicio de la ciudadanía y el derecho a tener Derechos de los miembros de la población desplazada

alternativas socioeconómicas, de información, de un proceso participativo y de garantías de seguridad, por la persistencia del límite temporal de meses de asistencia, la continuidad del conflicto y las pocas alternativas de restablecimiento o reubicación”.

En el mismo informe el Alto Comisionado alentó al Gobierno a fortalecer la coordinación entre el Sistema de Alerta Temprana (SAT), establecido en la Defensoría del Pueblo, y el Comité Interinstitucional de Alerta Temprana (CIAT), dando seguimiento a las acciones tomadas por las autoridades en las áreas identificadas en los informes de riesgo, y haciendo que formen parte de dicho Comité la Defensoría del Pueblo, la Red de Solidaridad Social y el Programa de protección de defensores de derechos humanos del Ministerio del Interior .

El desplazamiento forzado es —todos lo sabemos— una de las más graves y conmovedoras expresiones de la deplorable situación que afronta Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Tal situación sólo podrá ser superada si el Estado colombiano se decide a tomar decisiones y emprender acciones firmes, coherentes y armoniosas, que impidan el abuso criminal del poder y la degradación de la conflictividad bélica, y garanticen de modo eficaz los derechos fundamentales de quienes han sido golpeados por esas manifestaciones de la injusticia. Para ello es necesario, en primer término, que las autoridades nacionales den un cumplimiento más riguroso y oportuno a las recomendaciones internacionales, recomendaciones que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, deben acogerse y aplicarse por las autoridades administrativas, servir como base a los proyectos legislativos y orientar el sentido y el alcance de las fallos de tutela.