

**UN ANALISIS DE LA POLITICA PÚBLICA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN
LA POBLACION DESPLAZADA A LA LUZ DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004**

MARIA CAMILA LOPEZ RUIZ

ENSAYO PARA OPTAR EL TITULO DE ABOGADA

UNIVERSIDAD AUTONOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLIN

2015

Introducción

El presente tiene por objeto la política pública de atención al desplazamiento forzado en la ciudad de Bello, específicamente en la vereda Granizal, en donde se desarrolló un sistema de atención a este problema social.

En consecuencia el estudio que se refleja a continuación se distribuye en tres momentos. Parte de una aproximación a la memoria histórica del conflicto armado en Colombia, detallando sus consecuencias más relevantes y se analizan las medidas legislativas usadas para apoyar a las víctimas. En segunda instancia se enfatiza en el estado de cosas inconstitucional mediante el análisis de la sentencia T-025 de 2004, su definición y características, para examinar desde su contenido la situación de las víctimas. Finalmente se concentrará la mirada en la política pública de solución sostenible que experimentó la vereda Granizal del municipio de Bello.

El desplazamiento forzado es una realidad social y política que se vive en Colombia desde el año 1958 hasta nuestros días, como lo menciona el grupo memoria histórica (GMH 2013). Durante este tiempo millones de personas se ven obligadas a abandonar su lugar de origen y radicarse en lugares distantes para proteger sus vidas. La causa principal es la violencia política que se ha vivido en el país desde hace varias décadas, esta se recrudeció a finales de la década ochenta.

Es de público conocimiento que a las personas denominadas *desplazadas*, se les violentan sus derechos –fundamentales– lo que es más grave aún, dejándoles en manifiesto estado de indefensión. En este punto es responsabilidad del Estado atenderlas y proveer todos los mecanismos posibles para reivindicar sus

derechos. En consecuencia se aprobó la ley 387 de 1997 mediante la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Le siguieron los decretos reglamentarios 951- 2562- y 2569 de 2001, 1997 de 2009, 1740 de 2010 y, finalmente en el 2011 aparece la ley 1448 que tienen como objetivo contribuir al restablecimiento de los derechos constitucionales vulnerados.

La sentencia T-025 de 2004 contribuyó al reconocimiento de una realidad innegable: el alcance de la ley 387 de 1997 fue insuficiente y de hecho, la Corte se pronuncia afirmando “el estado de cosas inconstitucional” al percatarse de la situación de los desplazados, la vulneración constante de sus derechos, la falta de correspondencia entre las exigencias constitucionales y los medios que el Estado dispone para cumplir con sus obligaciones frente a esta población. En este orden dispuso que las autoridades nacionales y territoriales dentro de la órbita de sus competencias, tienen que adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas. Para el caso se dispuso de los autos 218 de 2006 y 004 de 2009 que ordenaron el diseño de una perspectiva diferencial, entiéndase la naciente del trato preferente del cual se sustentan las acciones afirmativas, para calmar la afectación sufrida por niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres y grupos étnicos desplazados por el conflicto armado. A partir de entonces se adoptan medidas de protección preferencial.

Es así que el Estado Colombiano dando respuesta a la emergencia humanitaria se dispone a realizar una serie de actuaciones a través de políticas públicas, dispuestas a atender a quienes se hallan en manifiesto estado de indefensión. Dichas políticas en su momento se pensaron para generar proyectos sociales y presupuestales suficientes que proporcionaran un mejoramiento en la calidad de vida de estos ciudadanos, teniendo además como fin impedir una

desestabilización en el aparato judicial por presentarse acciones de tutela recurrentes.

Ejemplo de lo anteriormente descrito se evidencia en el departamento de Antioquia, uno de los departamentos con mayor índice de desplazados, al punto que Medellín, Bello, Turbo y Apartado figuran como los municipios más receptores de desplazados (Ibáñez & Velásquez, 2008). Frente a tal realidad cada uno de los municipios en mención adoptó, por medio de políticas públicas las medidas que consideraron pertinentes. Quizá por tratarse de uno de los elementos de los cuales se vale la administración pública para tratar de contrarrestar problemas concretos.

Así las cosas, al tratar de atenuar las consecuencias del estado de indefensión del grupo de desplazados y atendiendo a lo dicho por la Corte en la sentencia T-025 de 2004 se implementan una serie de políticas públicas, entre ellas las que concentran las soluciones sostenibles del desplazado. Fiel ejemplo de ello fue la política que se efectuó en el municipio de Bello, vereda Granizal, desde marzo de 2011 hasta 2013 al tratar de superar la condición socioeconómica de los desplazados asentados en dicha localidad y la búsqueda de la administración por una “ciudadanía plena y basada en derechos”, tal como lo sostiene ACNUR (2014).

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO

La violencia, períodos y condiciones

La situación del conflicto armado en Colombia tiene de acuerdo con el Grupo de Memoria Histórica – GMH- (2013), cuatro períodos que la caracterizan:

Violencia bipartidista: Se dio durante los siglos XIX y XX, entre los años 1958 y 1982, época en la cual los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador) emplearon la violencia para alcanzar el dominio del aparato estatal, pero la hostilidad entre ambos bandos alcanzo su nivel más crítico en el periodo denominado “la violencia”, que fue desde 1946 hasta 1958. Movimiento patrocinado por el entonces dirigente conservador Laureano Gómez, presidente de la República entre 1950 y 1953, en consecuencia las fuerzas armadas del país estaban afiliados a uno de los dos partidos nacionales, a pesar que la constitución desaprobaba esto, lo que generó que la violencia se tomara espacios oficiales para justificar su actuar. La violencia se expresó de diferentes maneras entre las cuales se encontraba una ola represiva contra los movimientos agrarios, obreros y populares que se asociaban a los ideales “gaitanistas”, pero su más alto nivel de intensidad se produjo con el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948.

El segundo período se da entre 1982 y 1996, época durante la cual hay una expansión tanto territorial como militar de las guerrillas, al tiempo que surgen grupos paramilitares y el narcotráfico adquiere fuerza económica tanto en las ciudades como en el campo. Según los estudios de varios analistas, entre ellos Pizarro León Gómez (1998), en este período se agudiza la violencia que en

muchos casos es la manifestación o continuación de conflictos por tierras, que no fueron resueltos por los gobiernos anteriores, ello obedeciendo a un nuevo proceso de acumulación capitalista que realizan los beneficiarios del narcotráfico. El departamento del Tolima es buen ejemplo de ello, donde entre 1980 y 1990, 321.621 personas sufrieron “el exilio de forma permanente o transitoria”, “40.176 propiedades fueron abandonadas de forma provisional o permanentemente”. Se dice que en este periodo se transformó la sociedad sufriendo las consecuencias de la violencia organizada (p. 135).

El politólogo colombiano Julián Andrés Caicedo Ortiz (2004), señala que la violencia se incrementó mediante la conformación a principios de los años ochenta de los grupos paramilitares, que se originaron como movimientos para combatir el secuestro, práctica cotidiana de los grupos guerrilleros. De hecho el movimiento MUERTE A SECUESTRADORES -MAS- tuvo una gran injerencia particularmente en la zona del Magdalena Medio, zona ganadera por excelencia y con una concentración alta de la propiedad rural. La colaboración de hacendados y campesinos ricos, convirtió este movimiento en lo que luego fue denominado como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y que se desarrolló con el objetivo de sostener una amplia lucha contrainsurgente.

Fue así como el movimiento paramilitar que tuvo su inicio siguiendo los objetivos mencionados, encontró grandes aliados en los narcotraficantes que habían invertido en tierras para legalizar el dinero producto de la actividad ilícita, y a quienes afectaba la actividad guerrillera, además participaron porque el ejercicio de la violencia indiscriminada les permitió utilizar las tierras que ya tenían para sus actividades y adquirir posesiones campesinas a precios bajos (GMH, 2013, p, 164).

El tercer período que señala el Grupo de Memoria Histórica se sitúa entre 1996 y 2005 tiempo que “marca el umbral de recrudecimiento del conflicto armado” debido a que los grupos armados, tanto paramilitares como guerrilleros se fortalecen y la violencia contra la población se incrementa. Es en este período cuando el desplazamiento de población aumenta, pues a lo largo de los años las autodefensas se convirtieron en ejércitos que se esparcieron por todo el país, despejaron campos y vías donde los grupos de la insurgencia les impedían la producción de las sustancias alcaloides o la movilización por las vías terrestres y fluviales hacia los puertos (p, 135).

En este período, amparados en la ley 48 de 1968 se dio vía libre a la “auto-defensa” bajo la supervisión del Estado, caracterizándose por la creación de cooperativas de vigilancia que rápidamente transformaron su objeto por el de organizaciones armadas dispuestas a oponerse a los diálogos de paz con la guerrilla. Es así como se agudiza la disputa de los frentes subversivos por la hegemonía territorial (p, 178), ya fuese para el monocultivo de coca, los laboratorios clandestinos dispuestos a procesarla o para amplias y vastas zonas ganaderas.

La cuarta y última época se da entre 2005–2012, durante la cual hay una amplia ofensiva militar. Para el GMH aquí se debilita a la guerrilla, pero no se ve obligada a abandonar los frentes de lucha. También es importante resaltar que inicia la negociación fallida con los grupos paramilitares, pues estos rearmaron sus estructuras y nuevamente dedicaron sus acciones a generar mejores condiciones para el narcotráfico y para la inversión en la agroindustria (p, 179). A partir de entonces el panorama es desalentador, la violencia continúa y con ella el desplazamiento de las comunidades asentadas en las regiones productivas y cercanas a las fronteras.

El desplazamiento a nivel nacional

Todas las fuentes que se refieren al desplazamiento en Colombia (por citar algunos ejemplos: GMH, ACNUR, Comisión Nacional de Reparación) coinciden en afirmar que el desplazamiento fue una modalidad de violencia que creció continuamente desde 1996 hasta 2002, y que a partir de entonces es continua. De acuerdo con CODHES (en Grupo de Memoria Histórica, 2013) “En los diez años comprendidos entre 1985 y 1995 fueron desplazadas violentamente 819.510 personas” (p. 71) y entre 1996 y 2002, la cifra subió a 2.014.893 víctimas. Dice además el documento *Basta ya* (2013) que la expansión territorial de los paramilitares, las deficiencias que tuvo el proceso de desmovilización, el rearme de grupos de desmovilizados, la ofensiva militar de recuperación de los territorios, así como la siembra de minas antipersonal por parte de las FARC influyeron de manera definitiva en la situación de desplazamiento, entre 2003 y 2012 las personas desplazadas fueron 2.729.153 (p, 72–73).

Es claro que el paramilitarismo se dirigió principalmente contra la población de los municipios donde existieron los grupos guerrilleros y contra los pequeños propietarios, siendo Antioquia el departamento con más hechos de desplazamiento como lo muestra la siguiente gráfica.



Gráfico N. 1. Fuente: Tabla N. 1. Procesamiento de Información: Convenio CNRR – ACCIÓN SOCIAL Proyecto de Tierras – USB - IPC

Tomado de: Comisión Nacional de Reparación (2010)

Aún más dentro del departamento, el Urabá antioqueño y el Valle de Aburrá fueron las sub-regiones más afectadas como lo hace ver la Comisión Nacional de Reparación (2010, p, 37).

En consecuencia puede decirse que “el desplazamiento es un fenómeno masivo, sistemático, de larga duración y vinculado en gran medida al control de territorios estratégicos” (GMH, p, 71). De hecho, de acuerdo con ACNUR (2012), Colombia es uno de los países donde más desplazados internos existen y según datos de este organismo, hasta mayo de 2011, la cifra de desplazados internos era superior a los cinco millones de personas. De las cuales se destaca al grupo de indígenas (quienes representan el 2,74% del total de la población colombiana y el 3,4% de los casi 3.900.000 desplazados internos), afrocolombianos (286.835 quienes representan el 7,3% de los casi 3900000 desplazados internos) que sobreviven en condiciones de extrema pobreza.

El conflicto armado y el desplazamiento en Antioquia

El departamento de Antioquia vivió las 4 fases que aluden las consecuencias del conflicto armado y el desplazamiento inscrito a las líneas anteriores descritas. Para conocer un poco más de ellas el informe del GMH (2013); hace un sucinto análisis que a continuación se recrea con la brevedad del caso. El informe da a conocer como la acción de la guerrilla entre 1958 y 1982 fue muy intensa y cubrió, casi en su totalidad, las zonas rurales del departamento. Es innegable como el secuestro es un fenómeno aliado y, con él, la extorsión, el robo de tierras y de ganado, las masacres y la tomas violentas de los municipios fueron los actos más comunes que le identificaron. El informe de la Comisión Nacional de

Reparación (2010) describe el estado de los movimientos guerrilleros antes y durante los años que corresponden a la primera fase, señala que:

Las guerrillas están presentes en Antioquia desde la segunda mitad de los 60. Entre 1966 y 1969, años en que se realizaron la Segunda y Tercera Conferencias de las FARC, se registró el nacimiento de lo que sería el frente (Magdalena Medio). A principios de los 70, se consideraba que estaban dadas las condiciones para el surgimiento del frente 5 en Urabá. Ahora bien, es a raíz de la Séptima Conferencia de las FARC, en 1982, que se produce una notable expansión de los frentes en el departamento de Antioquia (p, 32).

Durante la década de los 80 y los 90, coincidiendo con el crecimiento de las FARC en el resto del país, se consolidó la presencia guerrillera en Urabá, Norte de Antioquia, Magdalena Medio, sur, occidente, Valle de Aburrá y Nordeste.

Además de las FARC, el ELN también ha estado en los territorios de Antioquia. Se ubicaron en el Magdalena Medio, en el Oriente, principalmente en las zonas donde se construyeron las centrales hidroeléctricas; también en el Bajo Cauca, en los límites con el Chocó y en las zonas mineras, mientras que el EPL tuvo asiento en el Nudo de Paramillo y sus alrededores (p, 33).

Ahora bien, en cuanto al surgimiento de las estructuras paramilitares, la Comisión de reparación (2010) ha documentado, como fue en el departamento de Antioquia donde nacieron. En el Magdalena Medio, Amalfi, Segovia y en el Nordeste surgió el grupo Muerte a Secuestradores (MAS), financiados por miembros del narcotráfico y por esmeralderos, grupos que se expanden a partir de 1988 y llegan al sur de Córdoba, a Urabá y al Bajo Cauca. La naturaleza de estos movimientos fue la violencia, el enriquecimiento ilícito y el desplazamiento (p, 33).

En cuanto a la ciudad de Medellín, el conflicto armado tiene elementos de la violencia atrás descrita. Medina (2006) la describe a partir de la instalación de campamentos guerrilleros en los barrios. En la ladera de los mismos construyeron sus campamentos e iniciaron un proceso de adiestramiento de la población, el miedo su mejor aliado y el horror de la violencia, en otras palabras, ampliaron el movimiento por medio de las armas (p, 75).

Es así como en los barrios de Medellín los habitantes convivían con las fuerzas guerrilleras llegando al punto de tolerar su accionar. Sin embargo, como lo reitera Medina (2006), ante la acción de las fuerzas del Estado y la arremetida de fuerzas de paramilitares decididas a no permitir la acción guerrillera, los militantes de los grupos guerrilleros abandonaron sus campamentos y dejaron a aquellas personas a quienes habían adiestrado sin el soporte militar. Los militantes barriales, jóvenes en su gran mayoría, quedaron sin quien apoyara su ideología y su proyecto de sociedad y una gran mayoría fueron asesinados y otros fueron reclutados por el narcotráfico, para servir de defensa en los territorios locales (p, 75).

Todas estas situaciones se concentraron en una serie de variables que generaron uno de los más altos índices de violencia del país: el narcotráfico, el tráfico de armas, venta de estupefacientes y paramilitarismo son referentes directos. Así las cosas, dentro de este amplio espectro de problemáticas, van conformándose los bloques de combatientes paramilitares que terminaron agrupados en el Bloque Cacique Nutibara, cuyo accionar se daba en las comunas o barriadas populares de la ciudad y que fueron responsables de los numerosos procesos de violencia y desplazamiento en Medellín.

Condiciones de vida de los desplazados

En el contexto del desplazamiento hay que decir, según los principios rectores que le describen, se trata, para empezar, de quienes:

Se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, para evitar los efectos del conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida (Toro, 2007, p, 299).

Quienes se ven obligados a desplazarse de su lugar de origen a otro totalmente desconocido; generalmente pierden todos sus bienes, tienen que abandonar su hogar, el lugar que les vio crecer y los medios de subsistencia que tenían; su vida comienza a correr peligro y muchas veces, por desgracia, son víctimas de venganzas y persecución en los lugares donde llegan (ACNUR, 2014). Se convierten en los nuevos pobres del Estado colombiano y llegan a transitar en aquella clase de seres que poco a poco terminan invisibilizados (Ramírez, 2014) ya sea a nivel individual o colectivo.

También es importante señalar, como lo hace el Grupo de Memoria Histórica, que existen dos formas de desplazamiento el individual y colectivo. El primero de ellos, recayó sobre personas amenazadas por ser sospechosas de colaboración con los grupos armados. El colectivo, mucho más visible que el primero, abarcó comunidades enteras que se vieron obligadas a deshacerse de gran parte de su historia, caso de los pobladores del municipio de San Carlos (Antioquia) donde hubo dos clases de abandono: el total o parcial de 54 de las 74 veredas que le integran. Dando como resultado que el municipio pasara de 25.000 habitantes a solo 5.000 (p, 72). Algo parecido aconteció con el Aro (corregimiento del municipio de Ituango en el departamento de Antioquia) el 22 de octubre de 1997, en el Nudo

de Paramillo, que fue quemado casi en su totalidad, cerca de 20 personas fueron asesinadas (El Espectador, 2014) y 712 fueron desplazadas (Verdad Abierta, 2009).

Dentro de los rasgos principales del desplazamiento es el deterioro del tejido social, aún más, cambios en su estructura inmediata, menoscabo del proceso productivo del país, fragmentación del territorio, alteración nefasta en la ruralidad colombiana, modificaciones en la ciudadanía y división de comunidades, costumbres y hábitos. De hecho, creó en las comunidades que lo sufrieron, unos sujetos que lucharon por sobrevivir, ciudadanos obligados a cargar con las exigencias de sus nuevas necesidades, de su nuevo status dentro del Estado: el de ciudadanos de segunda categoría. Como lo afirma la investigadora Paula Ramírez, en su texto *el trato preferente una política de igualdad*, “se trata de quiénes siendo reconocidos social y políticamente con el status jurídico de ciudadano, no gozan plenamente de sus derechos constitucionales fundamentales” (p, 39), y luchan, arduamente, por la reivindicación de los mismos. Frente a este estado de cosas se pregunta: ¿son las acciones del estado suficientes para superar el estado en el cual se encuentran los desplazados? Frente a tal circunstancia se estudiará las actuaciones que ejecutó el gobierno en su afán de sobreponerse ante tal inobservancia de los derechos fundamentales en el conflicto armado colombiano.

Las acciones del Estado

El primer punto de referencia para prevenir y contrarrestar los efectos del desplazamiento es la ley 387 de 1997 que fijó los términos de la responsabilidad del Estado frente al fenómeno del desplazamiento y determinó la atención a seguir

con las personas afectadas. Entre las medidas que se tomaron, además de las funciones de los distintos organismos, están:

[La creación] del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD). La principal función del CNAIPD es formular la política relacionada con la población desplazada y asesorar a las entidades locales. Las entidades encargadas del cumplimiento de la ley en el ámbito local son los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a cargo de la primera autoridad civil territorial, es decir, los Alcaldes Municipales, Distritales y/o los Gobernadores. Las autoridades locales tienen el deber de crear los comités territoriales y de reportar los casos de desplazamiento a las autoridades centrales, lo cual asegura la coordinación entre autoridades centrales y locales. Sin embargo, la Ley 387 de 1997 no asigna responsabilidades específicas a las entidades locales, a excepción del Alcalde. (Ibáñez & Velásquez, 2008, p, 3)

Se creó también el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), al cual lo componen las instituciones encargadas de atender a la población desplazada y la coordinación la realizaba Acción Social, en colaboración con el Ministerio del Interior (antes del Interior y de Justicia). La Ley 387 y las disposiciones que le siguen crearon la obligación de las autoridades locales de involucrarse en las tres etapas de atención a la población desplazada: en la etapa de prevención, atención humanitaria y estabilización económica. En la etapa de prevención existía el deber de evaluar los hechos que mostrasen la existencia de indicios de situaciones de desplazamiento y de tomar medidas para que no se repitieran; también debían orientar a las comunidades y solicitar la ayuda del Gobierno, las autoridades militares y de policía. Durante la etapa de atención humanitaria, todas las entidades estaban obligadas a brindar protección, así como alimentos, alojamiento y servicios médicos. Se determinó, en aquel entonces, que Acción Social sería la entidad responsable de la financiación de los distintos programas. La última etapa, que habla de la estabilización económica, centraba su atención en la superación de la pobreza y la generación

de ingresos para subsistir y recuperar la capacidad productiva. Se encargaría de los asuntos pertinentes organismos como INCODER, Ministerio de Agricultura, el Sena, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda y Ministerio de la Protección Social. (Ibáñez & Velásquez, 2008)

Sin embargo, las medidas no tuvieron el alcance esperado por la ley 387. Si bien el arribo de miles de personas desplazadas a las cabeceras municipales de pequeñas, medianas y grandes ciudades se tradujo en una grave crisis humanitaria que llevó a miles de familias a interponer tutelas en el afán de reclamar asistencia humanitaria y atención integral. Al respecto, la Corte Constitucional falló la Sentencia T-025 del 2004, que determinó que esta situación resultaba inconstitucional respecto a los derechos de la población en situación de desplazamiento y que incumplía la disposición legal antes descrita.

En la sentencia se considera, por ejemplo que el desplazamiento fue muy intenso en los años finales de la década del noventa e inicios del nuevo milenio —pues entre 350.000 y 400.000 personas se desplazaron de acuerdo con las cifras de CODHES (2012) —; el compromiso adquirido a partir de la ley 387/97 no llegó a su meta. Ahora bien, debido a esta situación, que evidenciaba el incumplimiento reiterado de las obligaciones estatales de protección a los desplazados, hace ver la acumulación de unos 108 expedientes correspondientes a más de un millar de familias en espera de la reivindicación de sus derechos. Los accionantes de la tutela que dio lugar a la sentencia T-025 de 2004 estaban localizados en diferentes lugares y los unía el hecho que una vez desplazados se encontraban en manifiesto estado de indefensión.

La tutela en mención se dirigió contra: la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad

Social (hoy Ministerio de Protección Social), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, pues consideraban que las autoridades no cumplían con su misión de protección efectiva y apoyo necesario para la supervivencia. Ante la grave situación la sentencia fue un instrumento fundamental, razón por la cual deben analizarse sus componentes principales, así como las órdenes impartidas.

La sentencia T-025 de 2004 y el estado de cosas inconstitucional

Para tener una idea mucho más clara de los acontecimientos más relevantes de la sentencia T-025 de 2004, a continuación se presentará el panorama que le acompañó. Para empezar cuenta cómo ante la reiterada violación de los derechos fundamentales de 1150 familias desplazadas (desplazado es aquel que se ve forzado a abandonar la zona en la que habita a causa de la violencia en el presente caso), se interpone una serie de acciones de tutela que por la familiaridad de las mismas se acumularon y fueron falladas por la Corte Constitucional el 22 de enero de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda). Pero lo que interesa destacar en el momento es cómo, a través de una sentencia denominada hito, se llega a la descripción del estado de cosas inconstitucional. La idea se refiere a los derechos que han sido vulnerados al grupo de desplazados dentro del territorio nacional y quienes en efecto se encuentran en manifiesto estado de indefensión (Ramírez 2014). Esta figura jurídica, que fue acogida por primera vez en el año de 1997 en la sentencia SU-559 y más tarde en la sentencia T-1030 de 2003, constituyó el mecanismo para amparar a los demandantes en sus derechos, debido a “vulnerabilidad extrema” como se le llama a la situación de aquellos en la Sentencia T-025. Al respecto dijo la Corte:

[] Concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así

como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla.

Ahora bien, ¿Cómo reconocer el estado de cosas inconstitucional? Según la sentencia T-025 de 2004, la Corte consideró que el fundamento de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional era el art. 113, inciso tercero que se refiere a la colaboración armónica de los órganos del Estado para la realización de sus fines. Y dentro de los factores considerados para determinar la existencia de dicho estado se señalaron los siguientes: la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante. Considera la Corte que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Ahora bien, lo que interesa destacar es cómo la Corte refiere los compromisos del Estado con el fin de modificar el estado de cosas inconstitucional. Para empezar, es en la sentencia T-068 de 2010 donde afirma que este estado no tiene que ver con un caso especial o específico, ni tampoco tiene que ver con una norma en particular. Más bien hace mención a una situación compleja porque comprende varias circunstancias que la “complican y agravan” dentro del Estado Social de Derecho, aquel que fija como norte el reconocimiento de una serie de derechos que garantizan la existencia de una vida en condiciones de dignidad.

Es importante destacar que entre los derechos a los cuales se compromete es, solo por mencionar alguno, el descrito en el artículo 13 de la Carta: la igualdad y el compromiso del Estado para proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encontrasen en circunstancia de debilidad manifiesta. Circunstancia que describe la realidad de la población desplazada.

A pesar de las diferentes acciones realizadas por los entes nacionales y territoriales para atender oportunamente a la población que para la época se encontraba en verdaderas circunstancias de debilidad manifiesta se creó la ley 387 de 1997 para dar lugar a la ayuda de emergencia que el Estado estaba obligado a dar. Sin embargo, no fue suficiente, pues bien, el grupo de desplazados no superó la vulneración de sus derechos y mucho menos alcanzó la idea de: una vida digna a la cual se hacen acreedores por el simple hecho de habitar el territorio colombiano. Por tanto, dadas las razones que acompañan el estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-025 de 2004 y la manera como pone en evidencia la ineficacia de los instrumentos jurídicos que el Estado había diseñado para atender a la facción de desplazados, se ordenó por parte de la Corte Constitucional:

- *Apropiar recursos suficientes para superar la crisis humanitaria*
- *Caracterizar las necesidades y derechos de los desplazados*
- *Satisfacer los niveles mínimos de protección*
- *Ofrecer oportunidades para la participación efectiva de sus representantes*
- *Adoptar medidas para corregir las falencias de coordinación*
- *Respetar, promover y garantizar derechos, y*
- *Establecer parámetros e indicadores para la permanente evaluación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado.*

Es más el Estado tendría como obligaciones específicas: Abstenerse de conductas o prácticas discriminatorias contra la población a no ser que se tratase una discriminación que se justificase a través de acciones afirmativas (Ramírez, 2014), incluir a los actores en los programas existentes con el diseño de políticas públicas, coordinar y gestionar programas para garantizar una solución definitiva a los problemas que enfrentaban las personas en situación de desplazamiento; otorgar las ayudas previstas en materia de ayuda humanitaria de emergencia, atención en salud y acceso a la educación (ACNUR, 2012), entre otras.

También ordenó de manera concreta definir la condición de desplazamiento (brevemente por los procesos de explotación minera, por la violencia, por la economía, etc.) y los problemas derivados de la inclusión en el Sistema Único de Registro, definir el contenido de la carta básica de derechos de la población desplazada, es decir, el conjunto de derechos que la población desplazada tiene y el núcleo esencial de los mismos, precisar las funciones de la Red de Solidaridad Social como ente coordinador de las políticas, entre las cuales se encuentran: garantizar el apoyo necesario y oportuno de las ayudas, brindar información suficiente y dar respuestas de fondo a los problemas, coordinar los organismos estatales, departamentales y municipales para garantizar que los derechos de las

personas en condición de desplazados estuviesen protegidos y finalmente que su situación cambiaría en el menor tiempo posible.

Con todo ello se impulsa la creación de una política pública dispuesta a atender a las víctimas directas del desplazamiento. Tendría la obligación de incluir actores (todos los interesados) para delinear soluciones capaces de reivindicar los derechos que se fueron arrebatados por la violencia, incluso, propuestas con desarrollo sostenible; entendiendo éste, como la posibilidad de solidez laboral y por consiguiente económica gracias a la ejecución de proyectos rentables que permitiesen a la persona desplazada recuperar su estabilidad social y económica.

La mirada crítica a tal tipo de iniciativa, decisión y acción del régimen político frente a la situación ciertamente problemática de las personas en condición de desplazamiento es lo que viene a continuación, pero antes es importante entender en qué consiste una política pública y los motivos que llevan a afirmar que se trata de una acción que procura llevar a niveles manejables las demandas sociales (Ramírez, *et. al.*, 97).

Análisis de las políticas públicas de atención a las personas y familias desplazadas

La política pública ha sido definida como “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (Salazar, 1995, p. 30) es el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones y demás, al interior de organizaciones complejas con diversos actores sociales y políticos, que buscan dar respuesta a una problemática puntual. Así mismo busca superar el modelo clásico de administración pública pues da paso a la participación, no solo de las agencias gubernamentales, sino también a los

órganos internacionales de apoyo y ayuda, las comunidades y ONG´s interesadas en hacer parte del diseño de la misma (Parra, 2003, pp. 102-105).

También hay quienes consideran que la política pública es “el medio empleado por el Estado para dar respuesta a las demandas sociales, en donde la sociedad ha tenido una participación activa tanto para formular las demandas como para promover las respuestas de sus necesidades (Vásquez, 2012, p. 33). De hecho, es la representativa construcción de la acción pública para solucionar los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aún, entre un sector y la sociedad en general (Roth, 2004, p. 123).

Implícitamente, afirma la investigadora Paula Ramírez citando a Jorge Iván Cuervo Restrepo, ellas pueden ser la herramienta –no única- que concurra en la realización de las metas y los cometidos constitucionales sin que la política pública sea un sinónimo de acción gubernamental, sino una forma de “enfocar y resolver los problemas sociales que supone en el proceso de toma de decisiones la construcción y consolidación de consensos problemáticos” (p. 98).

Es necesario pensar que esa política pública debe incluir y facultar a las instituciones estatales, internacionales y particulares para tomar decisiones que asuman la tarea de reconstruir los derechos perdidos, dar soluciones concretas a las necesidades, por ejemplo, de las familias desplazadas y hacer un seguimiento oportuno a las acciones empleadas.

En últimas las políticas públicas pueden entenderse como la respuesta generada por el Estado a las demandas de la sociedad y pueden verse reflejadas a través de diferentes bienes o servicios, asimismo se puede decir que son las decisiones que se ponen en movimiento para solucionar una situación problemática (Roth, 2002).

En este orden de ideas la orientación de la Corte Constitucional colombiana obliga a las autoridades a tener políticas y planes que materialicen los derechos fundamentales y “estén de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la observación General número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas” (Cano, 2009, p. 99) y de acuerdo con esta última, se deben adoptar medidas que deberán ser “deliberadas, concertadas y orientadas hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto” (p. 99).

Lo anterior “juzga la importancia de incentivar el estudio de las políticas públicas, su implementación, evaluación, ejecución, cumplimiento e instrumentos de actuación”. De hecho, “es la manera de identificar cómo una política que tiende a intervenir problemas es eficaz o no. Quizá por ello, comprender el rol del Estado, las políticas a implementar, su afianzamiento y estructura es de por sí un tema embarazoso (Ramírez, *et. al.* p. 99). De ahí que al consultar algunos autores que trabajan desde ópticas diferentes la relación de las políticas públicas con la reivindicación de derechos de las personas en situación de desplazamiento (Ibáñez & Velásquez, 2008, 2008-1, Guerrero, 2010, Ramírez, 2014) se concluye que aun siendo sujetos de derechos con protección especial, las medidas adoptadas para mitigar su manifiesto estado de indefensión no han cumplido a cabalidad con los compromisos económicos, sociales y culturales que el Estado Social de Derecho se comprometió a otorgar.

Sobre el tema de evaluación de las políticas públicas Guerrero (2010), quien en una investigación documental realizada entre el 2004 y 2010, indagó acerca del componente de estabilización socioeconómica y la incidencia de ésta sobre la protección del núcleo familiar de la persona desplazada. En el estudio encontró que la estrategia gubernamental de atención a los hogares desplazados no tiene diferencias significativas con la ayuda para la atención de la población en estado

de pobreza extrema, y como tal se caracteriza por ser coyuntural y no estar en condiciones de lograr que termine para las personas la condición de desplazadas (p. 123), por cuanto las acciones emprendidas, afirma que se limitan a desarrollar programas socio-económicos de alcance corto, así las cosas el estado de cosas inconstitucional que existía en 2004 se conservaba en el 2010 (p. 125). Esto significa que las políticas implementadas entre esas fechas eran insuficientes y no tenían una perspectiva totalizadora, es decir, por ser transitorias no permitían el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados (Ramírez, *et. al.*, pp. 101-105).

Esperanza Hernández en el texto “El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención a la población desplazada en Colombia”, afirma en relación con lo que denomina “la fase de consolidación y estabilización socioeconómica” que las entidades con responsabilidad en el Sistema de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia “no han desarrollado acciones a favor de esta población; que en materia de salud y educación la cobertura es insuficiente; que no existen aún programas educativos dirigidos especialmente a la población desplazada; que no se han adoptado mecanismos de control por parte de las entidades de nivel central sobre la ejecución de los recursos otorgados a las entidades territoriales para la prestación de servicios; y la baja capacidad de respuesta de las entidades territoriales teniendo en cuenta su situación económica y su tradicional dependencia del nivel central” (2010, p. 9).

Sobre este tema, Gina Marcela Arias Rodríguez (2011) en su artículo *Construcción social de la categoría desplazado, vínculos con las instituciones e implicaciones en la política pública* dice que con respecto a las políticas públicas es necesario consignar que la Corte Constitucional ha sido concluyente en cuanto a que estas son insuficientes dado el bajo compromiso de las entidades territoriales que consideran que el desplazamiento no es prioritario en la agenda

política; además la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y financieros para atender el problema en su verdadera dimensión; así como la carencia en la coordinación de esfuerzos presupuestales; precariedad de la capacidad institucional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos y comparar resultados; a la falta de seguimiento por parte del ejecutivo nacional y disparidad en las entidades territoriales en relación con la evaluación de la situación (p. 88).

En síntesis, continúa diciendo la autora, no existe una dimensión que articule los procesos de la población en situación de desplazamiento con el proceso social y económico de cada lugar donde se ha asentado dicha población. Las personas desplazadas son consideradas en el mejor de los casos como víctimas susceptibles de recursos que se les dan como “colaboración”, mas no como una real forma de reconocimiento del derecho que tiene dicha población a una vida digna, luego de haberlo dejado todo. (p. 89). Además:

Se puede exponer que uno de los aspectos a considerar es que la política pública aún dista de aportar en la consolidación de los procesos de participación y organización de la población desplazada. Hace falta avanzar mucho más en acortar la brecha entre la formalidad de la jurisprudencia y el cumplimiento efectivo para la población afectada, ya que existen obstáculos para cumplir cabal y eficazmente la política. Se asume que dependiendo de cómo se moldee y se represente la categoría del desplazado, se sentarán las bases para la intervención del fenómeno. En este sentido, el desplazado ha sido visto como: sujeto especial de derechos. (Arias, 2011, p. 96)

Para sintetizar, la falla del sistema de atención a las víctimas de desplazamiento forzoso es más que evidente, pues bien, no cuentan con el apoyo necesario y suficiente para atender sus necesidades básicas, entre ellas: de salud, vivienda, educación, vida digna, mínimo vital, aún más, es improbable que sus vidas vuelvan a ser lo que eran antes.

La concurrencia de estos factores constituye lo que la Corte denominó para el 2004 “estado de cosas inconstitucional” y ACNUR, como órgano encargado de hacer seguimiento a lo dicho por la Corte en la sentencia T-025; en el 2012 confirma la presencia de dicho estado por cuanto aún existe una vulneración masiva y sistemática de varios derechos constitucionales fundamentales, lo que afecta a un número muy elevado de personas en todo el país. Lo que es peor aún es que del 2012 al 2014 al parecer esta situación sigue reiterándose en los habitantes de las principales ciudades por cuanto la realidad del conflicto armado continua recrudeciendo.

Dadas las situaciones anteriormente reseñadas debe entenderse que la obligación del Estado Social de Derecho es hacer frente a la crisis humanitaria. Para hacerlo, debe establecerse, como prioridad, las necesidades de la población y los derechos vulnerados de tal manera que se puedan brindar niveles mínimos de protección al “implementar acciones para atender una fenómeno que aún sigue latente: el desplazamiento forzado”. Desde el ámbito legal logra hacerse con la ley 387 de 1997 a partir de entonces y hasta la fecha multiplicidad de leyes (1190/2008 y 1448/2011), decretos (1997/2009, 1740/2010, 4800/2011 y 4829/2011), autos reglamentarios (176/2005, 177/2005 y 178/2005 [185/2004, 176/2004, 109/2007, 092/2008, 314/2009, 116/2012, 099/2013]¹), pronunciamientos jurisprudenciales, resoluciones, circulares, acuerdos, directivas presidenciales, documentos CODHES, que hacen un seguimiento minucioso a las políticas públicas e iniciativas de la ACNUR, compendian respuestas encaminadas a enfrentar la problemática de la población víctima del desplazamiento forzado (Ramírez, *et al.*, p. 102).

Con la brevedad del caso se hablará de algunos de los autos. En el 2004 se llevaron a cabo dos autos el 185 y 176. El primero de ellos centró su atención en

¹ Corchetes fuera de texto

el mínimo de atención a la población desplazada. El segundo, acerca de la actuación presupuestal del gobierno para dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia. A partir del 2005 los autos 176, el 177 y el 178 se busca mejorar los esfuerzos presupuestales y la atención entre la entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAI PD). Para el 2007 el auto 109 resolvió la adopción de indicadores de “goce efectivo de derechos, complementarios y asociados en cuanto a vivienda, salud, educación, alimentación de tal manera que se garantizara que la atención de las necesidades pudiera darse de manera continua. Por su parte el auto 092 de abril de 2008 ordenó la protección de las mujeres víctimas de desplazamiento y la prevención del impacto de género manifestado en violencia, abuso sexual, explotación en el ejercicio de ciertos oficios, reclutamiento forzado y despojo de tierras. El 314 de 2009 ordenó medidas en materia de coordinación Nación-territorio y convocó a sesiones técnicas para la atención de las víctimas. El 116 de 2012 ordena medidas para mejorar la coordinación presupuesta y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno y, por último, el auto 099 de 2013 toca el tema de la ayuda humanitaria para la población desplazada en el nuevo marco institucional de la ley 1448 de 2011.

En cuanto a las acciones del Gobierno para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional en tanto a la subsistencia de los desplazados, en 2009 el Gobierno Nacional aprobó el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) número 3616 que determina los “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”. Pero, sobre esta política afirma Garay (2010): “que no hay cronogramas claramente establecidos y que las metas son aún muy generales” (p. 135). Son ocho las estrategias implementadas en el documento:

La **primera** es ajustar las características de la oferta de formación [] para esta estrategia se asignan \$134.325 millones (el 80%) de los recursos. La **segunda** busca estimular la demanda de programas de servicios de promoción social relacionados con educación y capacitación. [] La **tercera** busca mejorar canales y mecanismos de intermediación. La **cuarta** prevé la adopción de mecanismos flexibles para la vinculación de la población a empleos generados a través de proyectos de infraestructura pública y social. La **quinta** plantea la necesidad de fomentar la articulación del sector privado y la *Red Juntos* para establecer estrategias de enganche laboral. La **sexta** plantea la necesidad de diseñar un esquema y mecanismos que permitan que el Potencial Productivo de la Población Pobre Extrema y Desplazada (PPED) cuente con acompañamiento psicosocial de forma permanente. La **séptima** está compuesta por el diseño de programas y metodologías para el fomento, fortalecimiento y creación de formas asociativas y la identificación de la institución competente para prestar asesorías en el tema a las entidades territoriales y para esta estrategia el Departamento Nacional de Planeación destina \$350 millones en 2010. La **octava** y última estrategia propone diseñar esquemas de vinculación entre la PPED e inversionistas privados que facilite la integración de pequeños productores de la PPED al mercado en justas condiciones. (p. 135-136)

Además de las anteriores y con el fin de contribuir a la estabilización económica, el Gobierno implementó el programa PAI, Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos el cual consistía en delimitar acciones donde el participante, es el encargado de su propio restablecimiento, y autosostenimiento, identificando sus aptitudes, actitudes, habilidades, destrezas y experiencias ocupacionales, con el fin de orientar las alternativas existentes y otras posibles de crear, para que sean viables y sostenibles.

Ante tan evidente problemática en el 2011 se aprueba la ley 1448, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; tratando de atender a cabalidad las directrices dadas por la Corte y las que no hubieran sido puestas en consideración a la fecha de expedición de la ley. Entre las medidas se cuenta con la implementación de un modelo de sostenibilidad que les permitiera a las familias víctimas del desplazamiento obtener unas garantías de subsistencia agrícola dadas las

habilidades que ya habían adquirido con sus labores en el campo antes del suceso violento que les obligo a desplazarse. A continuación se hablará de ellas.

Las implicaciones de la ley 1448 de 2011 en cuanto a las soluciones sostenibles

La ley 1448 de 2011 delineó la política para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, definiendo de manera exhaustiva quien debía considerarse víctimas, igualmente sentó los principios que guían la reparación y fijó los términos de la atención a las víctimas del desplazamiento forzado (capítulo III del título III, arts. 60 a 68). Cabe destacar que ordenó la restitución de tierras dictaminando para ello la adopción de las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados (Título IV, capítulo III, arts. 72 a 102), al mismo tiempo, se fijaron los procedimientos judiciales y los términos procesales aplicables en el caso de darse la restitución, para tales fines se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), con la finalidad de “servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la ley” (art. 104) por tal razón se determinaron las funciones de dicho organismo, así como se definieron los recursos con los cuales debe operar el fondo.

En lo tocante a la restitución la ley 1448 contempla medidas en cuanto al acceso preferente, a través de acciones afirmativas, a los subsidios de vivienda, construcción y adquisición de vivienda, condiciones especiales de acceso al crédito, así como formación, generación de empleo y derecho al acceso a la carrera administrativa.

Entre las medidas de rehabilitación se contemplan planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social que permitan restablecer las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas (art. 136). Entre los objetivos del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas (art. 176,) se establece en el numeral 4 la obligación de Diseñar y adoptar medidas que garanticen el acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para la reparación del daño sufrido, más importante aún, evitando procesos de revictimización.

Es de suma importancia señalar que en la ley 1448 también se da cuenta de las soluciones sostenibles y la inclusión de proyectos productivos a través de políticas públicas con el ánimo de atender a las familias afectadas por el desplazamiento. El antecedente jurisprudencial de tal iniciativa se encuentra en la T-602 de 2003 (MP Jaime Araújo Rentería). Entre los temas a tratar se lee la pertinencia de una política pública para la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

La sentencia T-602 de 2003 analizó la alternativa del crédito con el Banco Agrario para las familias desplazadas, la cual tiene como objeto financiar proyectos productivos del sector rural. Esta línea de crédito opera con recursos del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). Financió hasta el 80% del valor del proyecto productivo con los requisitos que establecía el Fondo Agropecuario de Garantías que, como garante del crédito, expedía un certificado que respaldaba a la persona cabeza de familia o al jefe del hogar frente al banco.

Para que un hogar desplazado accediera a una línea de este tipo de créditos era necesario que el aspirante jefe o jefa de hogar, “sea sujeto de crédito y que tenga definida su residencia o el lugar donde ejercerá la actividad productiva” (sentencia T-602 de 2003). Una vez escogido, el hogar pagaría al banco la consulta en la Central de Riesgos del Sector Financiero. Luego, el pago del crédito se realizaría

mediante los desembolsos acordados, lo cual presentó en palabras de la Corte, dificultades para su acceso ya que la mayoría de las familias desplazadas no cumplían con los requisitos exigidos por la central de riesgos al no contar con un domicilio fijo.

Se manifiesta en la sentencia que para la generación del crédito de las familias beneficiarias, era necesaria una “identificación plena del proyecto, estudios rigurosos de factibilidad, sostenibilidad y rendimiento; así como, un respaldo para el inicio y ejecución de dichos proyectos. Cabe decir que para la realización oportuna de los mismos era necesario contar con estudios austeros que asegurasen la viabilidad del proyecto, lo que implicaría para las personas en situación de desplazamiento no solo un gasto económico, sino también, un proceso discriminatorio que muchos no estarían en condiciones de sobrellevar.

En cuanto al programa de capital semilla para la época se abolió todo lo concerniente al programa, por ello la Red de Solidaridad Social se había centrado en el programa Red de Seguridad alimentaria con el fin de que las familias afiliadas dispusieran de alimentos y productos básicos de la canasta familiar hasta que el proyecto productivo ofreciera resultados.

Por otro lado, en el ámbito urbano la estrategia se trazó a través del establecimiento de alianzas con el Ministerio de Desarrollo, entidades internacionales, organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y entidades financieras como el Instituto de Fomento Industrial (IFI) y Bancoldex. Estas iniciativas surgieron a nivel institucional (local, municipal y departamental) y su mayor acogida se dio en las organizaciones no gubernamentales que representaron en su momento la población desplazada.

Como puede observarse los proyectos que analizó la sentencia T-602 de 2003 hacían parte de una política gubernamental que encargaba de la creación, diseño e implementación a los organismos pertenecientes al sistema de ayudas a desplazados, los cuales si bien mitigaban la situación de la estabilización socioeconómica de los mismos, no a toda esta población le permitía alcanzar dicho propósito, debido a las formalidades exigidas para acceder a estos beneficios.

En cuanto a la sentencia T-025 de 2004 hay que recordar que pone en evidencia el estado de cosas inconstitucional, entre otras razones, dada la ineficacia de los programas hasta el momento ejecutados desde la administración pública. En otras palabras, cuestionó las garantías de las políticas implementadas pero mantuvo vigente la política de sostenibilidad económica que tenía como base los programas de generación de proyectos productivos y el acceso a programas de capacitación. Regulados por el Decreto 2569 de 2000 como una forma de ejecución de políticas públicas encaminadas a la estabilización socioeconómica de las familias desplazadas.

Sobre estos componentes de la política consigna la Corte Constitucional que los medios no son adecuados para la consecución de los fines propuestos para la reivindicación de derechos porque en la estabilización socioeconómica de los desplazados, los requisitos y las condiciones para acceder a capital no son consistentes con la realidad económica que viven las personas en condición de desplazamiento. Por ejemplo, para acceder a algunos de los programas ofrecidos, la población desplazada debía probar ser propietaria de vivienda o tierra en la cual desarrollaría el proyecto, sin embargo, para esta población dicha característica representaba una contradicción más de la administración estatal. Aún más, los criterios técnicos de evaluación de los proyectos productivos presentados como candidatos para ser financiados no se ajustaban a las condiciones y habilidades

de los desplazados, adicionalmente, el establecimiento de montos máximos para la financiación de alternativas productivas excluía o reducía la posibilidad de incorporar un buen número de familias desplazadas.

Algo más que decir al respecto, la exigencia de tiempos de ahorro, referencias personales y comerciales, así como otros requisitos, es en muchos casos, imposible de cumplir para la población desplazada, tales exigencias resultan discriminatorias y constituyen barreras de entrada para el acceso a este tipo de ayudas (T-025 de 2004).

Para el cumplimiento de las acciones en beneficio de las familias desplazadas, los autos de seguimiento de la sentencia T-025 señalan la importancia y la necesidad de la implementación de medidas que tiendan a la superación del estado de cosas inconstitucional, entre las cuales se encuentran las de generación de proyectos productivos que faciliten a las personas desplazadas el retorno a la situación que vivían antes del desplazamiento. Por esta razón, el pronunciamiento hecho por la corte en la sentencia en mención constituye un elemento fundamental del tema a tratar en este trabajo, pues bien, delimita lo que años más tarde se cristalizaría con la ley 1448 de 2011. Ella contempla la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas constituido por el conjunto de entidades públicas que se encargan de formular o ejecutar los planes, programas y proyectos que tienden a la atención y reparación integral de las víctimas.

Entre las instituciones encargadas de diseñar estos programas se encuentra el INCODER que ha diseñado planes y proyectos encaminados a crear las condiciones para la estabilización socioeconómica de la población. Entre esos proyectos se encuentra la política de generación de ingresos para las comunidades rurales, en un enfoque que implica generar emprendimientos de

oportunidad (soluciones sostenibles), por encima de los emprendimientos de subsistencia (apoyo de emergencia).

INCODER para el 2012 consideró oportuno afirmar, en el informe entregado a la Corte Constitucional el pasado 1 de julio de 2010, que las estrategias y planes de acción de los “lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento” (CONPES 3616), debían brindar lineamientos accesibles, coherentes y oportunos que ayudaran efectivamente en la generación de ingresos de las familias desplazadas por la violencia.

Para el desarrollo de estos proyectos, el INCODER mantenía las garantías de las obligaciones contraídas por las familias desplazadas: requisito en el tiempo de ahorro, referencias personales al igual que comerciales, acreditar la ejecución de la actividad productiva y, al tiempo, disminuyó las exigencias en tanto al pagos por concepto de estudios, pólizas, consultas y demás.

En esta perspectiva el INCODER asume una serie de tareas que posibilitan que las personas desplazadas inicien la gestión de una actividad productiva y puedan permanecer en ella, pero esos proyectos tienen que contar con la aceptación de los organismos del Estado para poder empezar a marchar.

En el mismo contexto pero con una nueva iniciativa se presentó, en la Conferencia de Soluciones Sostenibles para la Población Desplazada (2013), un nuevo planteamiento frente a la manera como se debe gestionar la estabilización socioeconómica de los desplazado (p. 55). En dicha conferencia y en el documento que recoge su enfoque y enuncia las conclusiones, se plantea la necesidad de generar “soluciones sostenibles” que contribuyan a la transformación de la situación socioeconómica de los desplazados a corto, mediano, y largo

plazo. De hecho es necesario un enfoque que coloque a la comunidad en el centro de dicha política y que considere que cualquier solución tiene que contar con la participación de los afectados, como verdaderamente tiene que darse una política pública.

Las soluciones sostenibles se caracterizan por: el respeto de la dignidad humana como guía para el desarrollo de las soluciones sostenibles; un enfoque centrado en los derechos de la población desplazada y con un contenido diferencial en relación con las distintas poblaciones, con los grupos que en ellas se mueven y con el territorio que ocupaban, sin que se generen riesgos para los miembros del grupo. Igualmente tendrá que contar con los resultados de estudios que determinen las capacidades, recursos, servicios, actividades productivas y capital social acorde con el deber de extender la protección más allá del desplazamiento. Como ya se dijo, las soluciones sostenibles tienen un contenido fundamentalmente comunitario y orientado hacia la participación efectiva de los miembros de las comunidades receptoras.

En esta perspectiva se propuso que se repensara el espacio urbano de tal manera que pudieran introducirse una serie de cambios que eliminen la exclusión y la desigualdad, de manera que todas las personas puedan participar en el diseño de una ciudad para todos. Este efecto lo producirá en lo rural, la garantía del derecho al territorio.

Estas características tienen como norte “la constante y determinante participación de las comunidades -tanto desplazadas como de acogida-, en el diseño y aplicación de las soluciones por tratarse de un valioso instrumento para la transformación de la lógica con la que son adoptadas las decisiones públicas, normalizando el proceso de discusión democrática en todos los niveles territoriales” (p.56).

Las soluciones sostenibles como medio para la estabilización socioeconómica de la población desplazada.

En la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida, de las miles de personas víctimas de desplazamiento interno por causa de la violencia, las soluciones sostenibles son una herramienta para avanzar a una superación de la vulnerabilidad y recuperar su capacidad de autogestión, para que de esta manera dicha población pueda ejercer a plenitud cada uno de los derechos constitucionalmente establecidos.

De ahí que una solución sostenible según ACNUR (2013) “es aquella que logra poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro” permitiéndoles a las víctimas del desplazamiento salir de la situación de atropello de sus derechos. Debe entenderse la aplicación de las soluciones sostenibles, como procesos complejos por la naturaleza misma del problema, con los cuales la población desplazada deja de necesitar asistencia o protección por su condición y pasan a disfrutar plenamente de su condición de ciudadano al ser restituido su derecho al territorio.

Es necesario hacer precisión de las tres formas de aplicabilidad de las soluciones sostenibles, según la afinidad de la persona desplazada, teniendo libre elección entre el retorno, la reubicación o la integración local.

Uno de las principales características de las soluciones sostenibles es la inclusión, tanto de la población desplazada como del lugar que los acoge, sensibilizando a la población receptora para que acojan a esta población ACNUR afirma “la integración local no se concibe como una salida individual sino como un proyecto

destinado a atender a la comunidad en la que los desplazados han elegido desarrollar sus vidas” (conferencia de soluciones sostenibles, 2013)

En concreto las soluciones sostenibles no deben sustituir las líneas presupuestales de ayudas a la población desplazada, sino que debe ser un incentivo o sistema adicional, para reducir los efectos negativos del desplazamiento, en los aspectos económicos, en la salud en la seguridad o tensión social.

Según ACNUR el éxito de estos procesos de sostenibilidad se basan en la participación de la población en todo lo que concierne a su reubicación, y a la ejecución de las etapas de generación de ingresos, como sucedió en el proceso de la comunidad de los grupos Emberá, que fueron actores en la reubicación territorial de la cual fueron parte, al tomar la decisión de construir sus casas.

La generación de ingresos es otro punto fundamental dentro de las soluciones sostenibles, ya que le permiten a los desplazados, el paso de la asistencia humanitaria a la estabilización socioeconómica, bien sea a través de proyectos productivos o la vinculación al mercado laboral. ACNUR en compañía del PNUD han retomado un proyecto del INCODER, el cual no fue bien aplicado y por ende no surtió los efectos esperados, donde se entregaron parcelas de tierra, pero sin el acompañamiento debido.

Es importante analizar la generación de ingresos con un enfoque diferencial, con el fin de brindarle acceso a la población desplazada a créditos de vivienda o de otras modalidades sin trámites exagerados; los proyectos productivos deben contar con una financiación amplia, para que las personas puedan cubrir sus necesidades básicas mientras empiezan a producir.

Materialización de las soluciones sostenibles: Las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en el municipio de Bello, vereda Granizal

El municipio de Bello es uno de los que más personas desplazadas alberga en su territorio, según cifras de ACNUR (2012) y el departamento de Antioquia presenta los más altos índices de desplazamiento en Colombia, es más, lo confirma el informe de Acción Social de la Presidencia (2010):

Los departamentos que han registrado mayor número de hogares expulsados individual y masivamente son en su orden, Antioquia (131.931 hogares), Bolívar (62.528), Magdalena (51.609), Chocó (41.372), Tolima (38.660), Caquetá (38.552) y Nariño (37.289). Estos departamentos concentraron el 76% del desplazamiento en el país. Si bien en el año 2002 el desplazamiento fue intenso en toda la geografía colombiana, en los últimos tres años se ha trasladado a las zonas periféricas y de frontera con una alta presencia de cultivos ilícitos (p. 3).

Ante tan evidente realidad desde el departamento de Antioquia, específicamente hablando desde el municipio de Bello-vereda Granizal (compuesta por cerca de 18.000 personas), el 90% de sus pobladores son desplazados por la violencia. Es de suma importancia anotar que la vereda se ubica en la zona rural del municipio de Bello, pero cercana también al municipio de Medellín. Incluso, los distintos barrios (El Regalo de Dios, Manantiales, Oasis de Paz, El Pinar, Altos de Oriente I y II, Sector el 7 y Portal del Oriente) además de contener un asentamiento significativo de desplazados, llevó a cabo con la ayuda de ACNUR el modelo de política pública con criterios de sostenibilidad productiva que tiempo después de su implementación, fue abandonado.

ACNUR se vinculó a la localidad con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población desplazada. Los objetivos que se trazó fueron los siguientes:

apoyar a la administración municipal de Bello en la identificación de una ruta que permitiera delimitar la regularización del asentamiento. Permitir la construcción de viviendas de emergencia y la adecuación de los senderos comunitarios, mejorar el acceso a la salud así como las condiciones sanitarias y, ayudar el desarrollo económico de la población desplazada. De hecho se trazó como meta aumentar la infraestructura escolar disponible en la zona para permitirle al municipio mayor cobertura y, al mismo tiempo, instaurar mejoras pedagógicas para la atención de niños y niñas adolescentes y jóvenes víctimas del desplazamiento interno.

Del mismo modo, como eje rector de las soluciones sostenibles, se propuso fortalecer la estructura organizativa de la comunidad y generar espacios de participación para que las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y adultos mayores se integraran localmente y trataran juntos de mejorar sus condiciones de vida por tratarse de una opción de solución duradera dentro del Plan de Atención Territorial de las víctimas de Bello. La idea de restablecer derechos y gozar efectivamente de ello fue el motor de arranque de un proyecto que sucumbió ante la mirada pasiva de los habitantes de la Vereda Granizal.

Todas esas buenas intenciones de fortalecer y aumentar la presencia de la Institucionalidad civil en la zona para identificar y gestionar los riesgos que ocurren en materia de violación de los derechos humanos (vinculación y reclutamiento, desplazamiento intra-urbano, violencia sexual, extorsión a comerciantes entre otros) rápidamente se olvidaron, aunque es importante reconocer que se incentivó la prevención de los riesgos de violencia sexual basada en género con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes debido a su alto índice de ocurrencia.

En armonía con los objetivos de ACNUR, el municipio de Bello aprobó como políticas públicas un proyecto que beneficiaba a la población desplazada de la vereda Granizal para la adquisición de tierras y, para efectos del mejoramiento de

la calidad de vida, se realizaron estudios de títulos en los lotes que están actualmente ocupados. Además se elaboró una ruta jurídica para que la administración pudiese tomar decisiones en lo que tiene que ver con las adjudicaciones de dichos lotes. En cuanto a vivienda, en un convenio con la ONG *Techo*, entre 2012 y 2013 se construyeron 200 viviendas, así como un puesto de saludo que actualmente brinda atención básica y realiza jornadas de vacunación.

En el aspecto de Desarrollo Económico, dice ACNUR (2013):

Se han identificado iniciativas productivas para mejorar el ingreso de las familias, mayoritariamente mujeres y jóvenes. Se ha fortalecido la formación para el empleo como una opción de desarrollo local, teniendo en cuenta las iniciativas de mujeres y jóvenes. Se ha formado un grupo autogestionario de mujeres, a través del cual se gesta una iniciativa productiva que promueve el encuentro comunitario, la aplicación de las habilidades desarrolladas y el comercio justo de los productos (p.3).

Sin embargo al momento de realizar el informe, ACNUR consigna que se diseñaban y planeaban acciones para finalizar los estudios socioeconómicos y vocacionales que evidenciaran las habilidades de la comunidad en emprendimiento y empleabilidad, al igual que un mapeo institucional para generar alianzas que favorecieran el acceso al empleo y la generación de ingresos a través de mesas de trabajo municipales designadas para recopilar información y con ello, generar estrategias de emprendimiento, negocios inclusivos y unidades productivas. Por desgracia todas estas iniciativas se tiraron por la borda una vez las personas designadas por ACNUR de hacer la respectiva ejecución y seguimiento se retiraron de la vereda Granizal. (Conferencia de soluciones sostenibles, 39-40)

De ahí que dar cuenta del cumplimiento y resultados de las soluciones sostenibles para el municipio de Bello, vereda Granizal, sea imposible. Si bien a la fecha no se

encontraron indicadores ni resultados consolidados. A no ser que se requiera dar cuenta de que *las condiciones sanitarias e infraestructurales continúen siendo precarias. Las viviendas se han construido principalmente con madera y cartón; no existe agua potable en la zona; no hay servicio adecuado para la recogida de basuras; la ausencia de alcantarillado para la disposición de aguas servidas aumenta el riesgo de deslizamientos; no existen vías de acceso que permitan la conectividad directa con el municipio de Bello y los habitantes de la parte alta tienen un sistema de transporte público de mala calidad* (ACNUR, 2012, p. 1).

Aún más los índices de empleo y condiciones económicas dignas para toda la población no son visibles. La población de Granizal sobrevive con dos caras de la misma moneda: el subempleo y el desempleo, hechos que la administración municipal ha pasado por alto. Quizá por ello ACNUR a comienzos del 2014, abandonase sus frentes de apoyo.

Puede decirse que si la meta principal de las personas desplazadas es, de acuerdo con la Corte Constitucional, la obtención de soluciones duraderas o definitivas a su situación, en la vereda Granizal no ha sido posible que las personas que están radicadas allí, lo logren. Sus voces poco o nada han sido escuchadas por los órganos encargados.

Por tanto no existen en Bello proyectos productivos destinados a los habitantes del barrio Granizal que se estén ejecutando con las condiciones que desde el 2013 se establecieron, la excusa, el presupuesto municipal. En este orden de ideas, los núcleos familiares que la integran viven con condiciones de extrema pobreza, no han podido ordenar su economía doméstica.

En cuanto a la propuesta e implementación de soluciones duraderas, la ausencia de ACNUR (según se lee por dificultades comunicativas con el gobierno de turno)

y la falta de coordinación de las autoridades locales, han vuelto muy difícil el desarrollo de proyectos de esta naturaleza. Así mismo la participación de la comunidad, uno de los requisitos fundamentales para la implementación de soluciones sostenibles, no ha logrado comprometer a un número importante de habitantes y los llamados Comités de Impulso Local (CIL) se reúnen de manera esporádica sin prestar mayor atención a la idea de soluciones sostenibles.

Desde el Comité de Impulso local se ha aprobado un Plan de Acción que responde a intereses propios y de hecho, se articula al Plan de Acción Territorial para atender a las víctimas, sin embargo, los líderes comunitarios no han propuesto formas de articulación con los habitantes y la administración municipal. De tal manera que se llegue a la conclusión que en la vereda Granizal persiste el estado de cosas inconstitucional a que se hace referencia en la sentencia T-025 de 2004.

Reflexión final

Entre los efectos gravísimos del conflicto armado que se vive en Colombia, el del desplazamiento es uno de los más dramáticos y dolorosos de la historia colombiana. Son muchas las familias y comunidades que han tenido que dejar sus lugares de origen y asentarse en municipios donde no tienen trabajo, ni vivienda, ni educación, pero tampoco salud y carecen de servicios públicos, lo que les impide el goce de una vida digna, plena y en igualdad de condiciones.

Algunas comunidades han logrado un cierto arraigo en los lugares a donde han llegado, pero viven en condiciones tan precarias que vivifican a gran escala lo que establece la sentencia T-025 de 2004 al pronunciarse acerca del estado de cosas inconstitucional, por violentar ostensiblemente varios de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución Nacional.

Es imposible dejar de notar que se cumplen algunos parámetros fijados por la ley, pero no se logra estructurar proyectos productivos y soluciones sostenibles que permanezcan con el paso del tiempo, como inicialmente se pretendió, debido a los engorrosos trámites burocráticos. Muchas de las gestiones aprobadas se quedan en el camino y no logran su cometido, caso de la vereda Granizal que a causa de los malos manejos de la administración municipal y la falta de cohesión entre el gobierno municipal y departamental la ejecución y seguimiento de la política pública de desarrollo sostenible no surtió los efectos esperados; incluso ACNUR se vio obligado a retirar sus actividades, lo que constituyó para los habitantes de dicha vereda una dilación de la reparación que esperaban, ya que al llegar ACNUR se encendió una luz de esperanza para aquellas personas que ansiaban ver como su situación llegaba a un feliz término.

Referencias bibliográficas.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2014). ACNUR. Desplazamiento interno en Colombia. Datos recuperados de: <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>

Arias Rodríguez, Gina M. (2011). Construcción social de la Categoría desplazado, vínculos con las instituciones e implicaciones en la política pública. Revista *Ánfora*, número 18.

Caicedo Ortiz, Julián Andrés. (2008). La guerrilla: su conformación y sus campos de acción en Colombia. Universidad del Cauca. Disponible en: *La Revista. Semanario de información y análisis político*. [Versión electrónica] En: <http://www.larevista.com.mx/ed590/opi9.htm>

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *Basta Ya!* Imprenta Nacional, Bogotá

Garay, Luis Jorge. (2006). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: aplicar políticas públicas idóneas y eficientes

Guerrero Useda, María Eugenia, Guerrero Barón Martha Helena y Nisimblat Nattan (2012). Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la Violencia en Colombia. *Acción pública*.

Ibáñez, Ana María y Velásquez, Andrea (2008). El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la

población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas.
Cepal, Santiago de Chile.

_____. (2008-1). La política pública para atender a la población
desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales? La
Institución Brookings –Universidad de Berna. Washington. Datos
recuperados en Agosto de 2014 de:
http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2008/12/03%20colombia%20ibanez/1203_colombia_ibanez_spa.pdf

Hernández D., E. (2010). El desplazamiento forzado y la oferta estatal para
la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia. Revista
Reflexión Política. Datos recuperados en octubre de 2014 de:
http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pdfs/der_11_2_c.htm

Medina, F. G. (2006). Una historia de las milicias de Medellín. En
publicación: Una historia de las milicias de Medellín. IPC, Instituto Popular de
Capacitación, Medellín, Colombia

Parra R., Esther (2003). El Estado en acción: la aplicación del modelo de
análisis de políticas públicas. *Reflexión Política*, año 5, número 9.

Ramírez M. Paula A. (2014). El trato preferente: una política de igualdad.
Editorial UNAULA

Roth, A. (2002) Políticas públicas, formulación implementación, y
evaluación ediciones Aurora