

Desplazados: un problema tanto social como jurídico

La historia de Colombia ha estado marcada por violencia política y social: exclusión política, guerras civiles, pobreza, desarraigo. Los años 30 y 40 del siglo xx estuvieron caracterizados por las luchas campesinas, seguidas por el período de “violencia” entre los partidos tradicionales. Dentro del contexto de polarización mundial de los años 60, producto de la guerra fría, aparecieron varios movimientos insurgentes convirtiéndose en un nuevo sujeto activo de la violencia. Los grandes factores que permitieron la desnaturalización del conflicto armado adquirieron importancia en los años 70, con el fenómeno del narcotráfico y todos los efectos conexos del mismo.

Como producto de tantos años de violencia, en Colombia se ha desencadenado un verdadero problema social, con unas grandes connotaciones jurídicas, sobre todo a partir de la Constitución de 1991. Este problema social no es otro que el desplazamiento forzado de miles de personas a causa de la violencia rural¹. Hago particularmente énfasis en las implicaciones jurídicas de este fenómeno social para hacer referencia a la consagración constitucional de Estado Social de Derecho, pues a partir de ella se le exige al Estado prestar una atención especial a esta problemática, con la finalidad

de aproximarse a soluciones que pongan fin al éxodo de innumerables colombianos del campo hacia los centros urbanos.

Hasta el año de 1995, el número de desplazados internos oscilaba entre 150.000 y 300.000 colombianos, según los datos recogidos por la misión del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias². Otros estudios realizados con posterioridad, y que permitieron recoger en cifras el fenómeno entre 1985 y 1994, establecieron que el número de desplazados en Colombia era de 586.261 personas pertenecientes a 108.301 hogares.

Tal situación nos permite afirmar que este es uno de los problemas sociodemográficos más relevantes en el país, pues representa al 2 % de la población total. Ello quiere decir que en los últimos diez años uno de cada sesenta colombianos estuvo obligado a migrar por causa de la violencia.

Ahora bien, el problema ha venido creciendo constantemente desde 1995 en adelante. En 1999, 288.127 personas fueron desplazadas por los grupos paramilitares, de guerrilla o por las Fuerzas Armadas, en el marco de operaciones insurgentes o contrainsurgentes³.

Es de precisar que la disputa entre paramilitares, guerrillas y fuerzas armadas ha obligado a gran parte de la población, no

sólo a desplazarse hacia los centros urbanos en busca de seguridad, si no también hacia las zonas fronterizas, agudizando la gran crisis humanitaria colombiana⁴.

Pero en todo caso, el balance de los últimos quince años nos deja un número aproximado de 1.900.000 personas desplazadas de sus lugares de vivienda y trabajo, lo que representa el 5 % de la población colombiana.

Es de aclarar que sobre estas cifras han existido puntos de vista encontrados. Así por ejemplo, la Red de Solidaridad social hace un estudio no acumulativo de la problemática y solamente estima que actualmente existen cuatrocientas mil personas desplazadas y así mismo sostiene que según los informes de la Red Nacional de Información, desde 1996 se ha desplazado un número cercano a 25.000 familias por año.

Teniendo en cuenta lo anteriormente enunciado, nos detendremos a estudiar, las consecuencias del desplazamiento, para luego estudiar lo concerniente a la responsabilidad del Estado frente a este fenómeno.

CONSECUENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

El desplazamiento como fenómeno involucra una realidad que produce consecuencias socioeconómicas, políticas y psicológicas. Para determinar los mencionados efectos, diferentes estudios han sido tenidos en cuenta.

Un primer trabajo investigativo realizado por Francis Deng y Roberta Cohen⁷, establece un sinnúmero de consecuencias socioeconómicas que llevan a determinar porqué la población desplazada tiende a estar entre las más desesperadas.

Hechos tales como encontrarse en medio de ataques indiscriminados, siendo objeto de reclutamientos forzados y de otros tipos

de violencia, son algunas de las causas que los obligan a abandonar sus viviendas y lugares de trabajo⁶.

La mayor parte de esta población está constituida por campesinos con un bajo nivel de instrucción escolar, a lo que se suma el hecho de que la mayor parte está integrada por menores de edad y mujeres. La consecuencia directa de este fenómeno es el desmejoramiento de las condiciones de vida, pues es manifiesta la imposibilidad de acceder a una vivienda digna y al mínimo de servicios públicos esenciales. Es así como se explica el hecho de que el 52 % de las personas desplazada por la violencia habite en las zonas marginales de los grandes centros urbanos y en condiciones de hacinamiento.

Otros documentos de estudio reafirman el hecho de que la población campesina es el sector social más afectado por el fenómeno del desplazamiento forzado, de tal manera que el 82 % de la mencionada población provenía de zonas rurales, donde 46 % eran propietarios de tierras y un 18 % eran asalariados del sector agrícola⁷.

Tal situación trae consigo la destrucción del tejido social, producto del proceso de desarraigo, de cambios en la estructura familiar, de la pobreza y la marginación. Sin ser menos inquietante el problema de los menores de edad, pues de acuerdo con un informe de la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, «los niños pierden su entorno cotidiano, caracterizados por espacios abiertos y rodeados por personas conocidas y familiares, para ser reducidos a espacios precarios, hacinados con personas desconocidas. Además muchas veces deben asumir tareas de adultos como, por ejemplo, la crianza de hermanos menores, la preparación de alimentos y hasta el liderazgo familiar, ante la pérdida de ambos padres»¹⁰.

Sin duda alguna, frente a este gran problema de descomposición social, los poderes del Estado algo deben hacer al respecto y por ende hacer efectivo el cumplimiento de los deberes constitucionales en cabeza del Estado, como a continuación lo estudiaremos.

DEBERES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO FRENTE A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

La Constitución Nacional en su artículo 2 establece, dentro de los fines del Estado, la obligación que pesa sobre las autoridades públicas de proteger en la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, a todos los habitantes del territorio. El Estado es directamente responsable por el incumplimiento de este deber constitucional frente a la población desplazada por la violencia; aunque el mencionado deber constitucional se hace extensible a cualquier desplazamiento producto de alteración de orden público, según el tenor del artículo 1 de la ley 387 de 1997.

En este orden de ideas, el desplazamiento se configura en el caso en que una persona se ve obligada a migrar dentro del territorio nacional por verse amenazada en su vida, integridad, libertad, honra y bienes, por circunstancias tales como conflictos, disturbios y tensiones interiores, violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, entre otros.

Es, entonces, deber constitucional del Estado velar por el efectivo cumplimiento del mandato constitucional consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política.

Además, es importante anotar que el Estado colombiano, no sólo está obligado por el canon constitucional, sino también por todos los instrumentos internacionales

relacionados con los Derechos Humanos y con la protección de civiles en los conflictos armados, pues de acuerdo a lo establecido en el artículo 93 constitucional y con la interpretación de la Corte Constitucional en Sentencia C-574 de octubre 22 de 1992, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Los Convenios de Ginebra aplicables en caso de conflictos de carácter internacional, fueron incorporados a la legislación colombiana mediante ley 5 de 1960, y de la misma manera el Protocolo II adicional a los convenios, referente a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, fue vinculada a la legislación colombiana mediante ley 171 de 1994⁹, lo que sin duda alguna obliga al Estado a velar por su cumplimiento, como ya lo ha establecido la Corte Constitucional en sentencia C-225 de 1994, al declarar exequible el Protocolo II de 1977 y al reconocer estas disposiciones como un catálogo ético mínimo que hace parte del *Ius Cogens* y como verdaderos principios y reglas de valor constitucional que se circunscriben al principio del Estado Social de Derecho, donde el Estado debe velar por la satisfacción de las necesidades básicas y la consecución de los fines del mismo en pro del individuo y de la sociedad

La Corte Constitucional en Sentencia C-575 de octubre 29 de 1992, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero, haciendo referencia a las implicaciones del concepto “social” que connota al estado de derecho en la Carta Política de 1991 establece:

«...Ahora la carta no sólo propende por la persona sino que a su materialidad ontológica le agrega una cualidad indisoluble: *La Dignidad*. Se trata pues de defender la vida pero también una cierta calidad de vida. En el termino “dignidad”, predicado de lo “humano”, está encerrada una calidad de

vida que es un criterio cualitativo, luego para la Carta no basta que la persona exista; es necesario aun que exista en un marco de condiciones materiales y espirituales que permitan vivir con dignidad. Para ello se introdujo el concepto de democracia participativa en el Estado Social de Derecho que busca simultáneamente que el Estado provea a la satisfacción de las necesidades sociales y que, a su vez, la sociedad civil participe en la consecución de los fines estatales».

En este orden de ideas, continúa sosteniendo la Corte Constitucional en providencia T-499 de agosto 21 de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz: «El respeto de la dignidad humana debe inspirar todas las actuaciones del Estado [...] La dignidad humana constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal. El principio fundamental de la dignidad humana no sólo es una declaración ética sino una norma jurídica de carácter vinculante para todas las autoridades. Su consagración como valor fundante y constitutivo del orden jurídico obedeció a la necesidad histórica de reaccionar contra la violencia, la arbitrariedad y la injusticia en búsqueda de un nuevo consenso que comprometiera a todos los sectores sociales en la defensa y respeto de los derechos fundamentales. El hombre es un fin en sí mismo. Su dignidad depende de la posibilidad de autodeterminarse. Las autoridades están precisamente instituidas para proteger a toda persona en su vida entendida en un sentido amplio, entendida como “vida plena”. La integridad física, psíquica y espiritual, la salud, el mínimo de condiciones materiales necesarias para la existencia digna, son elementos constitutivos de una vida íntegra y presupuesto necesario para la autorrealización individual y social. Una administración burocratizada

insensible a las necesidades de los ciudadanos o de sus mismos empleados no se compadece con los fines esenciales del Estado, sino que al contrario, cosifica al individuo y traiciona los valores fundamentales del Estado Social de Derecho».

Como se puede apreciar, la Corte Constitucional denota la importancia de la dignidad humana en nuestra Carta Política y al mismo tiempo le impone al Estado la obligación de velar por el cumplimiento efectivo de los derechos derivados de ésta y proveer los mecanismos necesarios para crear las condiciones de una vida digna.

Las disposiciones referentes al Derecho Internacional Humanitario tienden también a dignificar a la persona humana, pues es considerada como el único sujeto de protección en situaciones de conflicto armado interno o internacional.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, es evidente que la población desplazada forzosamente vive en condiciones muy alejadas del ideal constitucional y de las disposiciones que integran el Derecho Internacional Humanitario. De lo anterior se deduce la responsabilidad del Estado colombiano frente a las víctimas de este fenómeno.

En reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional Su-1150 de 2000, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, sobre el caso que nos interesa, la Corte no desconoce que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar, a lo que se suma la vulneración a los derechos de expresión y asociación, como consecuencia del ambiente intimidatorio que causa el desplazamiento, y del derecho a escoger su lugar de domicilio.

No se puede obviar la violación a los derechos de los niños, que sin duda alguna

comporta al mismo tiempo la violación de distintos instrumentos internacionales de derecho tales como la Convención de los Derechos de la Infancia, adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 e incorporada a la legislación colombiana mediante ley 12 de 1991, y los derechos fundamentales del niño consagrados en la misma Constitución, como son los derechos a la vida, la salud, la seguridad social, la educación y la nacionalidad, entre otros.

No se pueden dejar de lado los derechos de las mujeres cabeza de familia, de los ancianos y de los discapacitados víctimas de este fenómeno y que de igual manera la Corte toma en consideración.

El gran avance de la jurisprudencia consiste en el señalamiento directo de los deberes constitucionales en cabeza del Estado, al establecer que al aparato estatal le corresponde «...velar por la suerte de las personas desplazadas». Las normas constitucionales proponen a la persona como el centro de la actividad del Estado¹⁰ y ello entraña la obligación del Estado de procurar el bienestar de los asociados. Esto significa que, en primer lugar, debería evitar que se presentaran las situaciones que generan el desplazamiento forzado de colombianos, el cual, como ya de vio, comporta la vulneración de múltiples derechos de los asociados. Sin embargo, el Estado no ha cumplido con esta obligación. El Estado debe procurar brindarles las condiciones necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una nueva vida en otros lugares. Esto supone una inmensa tarea para el Estado colombiano. Pero, además, en el reto de desarrollarla a cabalidad se compromete la legitimidad del Estado: si el Estado que de acuerdo con la teoría es la asociación que debe monopolizar el ejercicio de la fuerza no fue capaz de impedir que sus asociados

fueran expulsados de sus lugares de origen, por lo menos tendría que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas.

Esta responsabilidad de integrar a los asociados y de velar por su bienestar le corresponde a los agentes que asumen la dirección del Estado; es así como la Corte Constitucional en esta reciente jurisprudencia le impone a la Rama Ejecutiva del Poder Público «la obligación de determinar los mecanismos prácticos mediante los cuales debe adelantarse la atención a los colombianos desplazados por la violencia. Para ellos debe sujetarse a lo prescrito por la Rama Legislativa a través de la ley 387 de 1997» (por la cual se adoptan medidas de prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización económica de los desplazados internos), ley que aún no ha sido reglamentada, aunque es de anotar que se trabaja sobre un proyecto de reglamentación.

Así, entonces, este fenómeno hace necesario que quien representa la unidad nacional, el Presidente de la República, asuma sus obligaciones, como las establecidas en artículo 188 de la Carta Política en el que se señala la obligación de garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos. Además, si nos apegamos al tenor del artículo 189 de la Constitución, y hacemos alusión a los poderes y facultades del Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, así entonces, en virtud de sus facultades como jefe de Estado debe velar por que los colombianos que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta, en los términos de la Corte Constitucional, reciban la asistencia que

merecen como asociados de la comunidad política que éste representa.

De otra parte, como jefe de Gobierno, se encuentra obligado a conjurar la situación de perturbación de orden público que genera la emergencia social que representa el desplazamiento forzado y, por último, como suprema autoridad administrativa, ha de dictar las instrucciones para que la administración pública atienda las necesidades de esta población.

A modo de conclusión, es necesario resaltar el gran aporte de la Corte Constitucional, pues recoge sistemáticamente todas las causas y efectos del fenómeno del desplazamiento para poner en evidencia la gran crisis humanitaria.

Lo cierto es que, si bien le corresponde al Presidente de la República tomar las medidas necesarias para poner fin a esta situación, es también necesario acudir al principio de solidaridad y comprometer a toda la población con esta problemática.

Sólo esperamos que los mecanismos que adopte el Ejecutivo sean idóneos para contrarrestar tal situación, pues la realidad ha dejado entrever una gran diferencia entre el ser y el deber ser en lo que concierne a las políticas de inversión social.

La reevaluación de los programas de reinserción es inminente, pues ya no sólo podemos pensar en una reinserción política y social de los grupos alzados en armas, sino también en la reinserción de todo un pueblo víctima de la violencia.

ROBERTO NUÑEZ ESCOBAR

Abogado de la Universidad Externado de Colombia
 Doctorando en Ciencia Política,
 Universidad de París II (Pantheon-Assas).

El presente artículo contiene la ponencia presentada al Primer Congreso en Derechos Fundamentales, Derecho Internacional Humanitario y Problemática Colombiana, celebrado en octubre de 2000 en la Universidad Externado de Colombia.

1. Es de anotar que el desplazamiento forzado ha sido un fenómeno constante en la historia colombiana desde la guerra de los Mil Días, pasando por la violencia partidista hasta llegar al conflicto que se vive hoy.

2. Estos datos se recogieron en la obra *Derechos Humanos. Desplazados por violencia en Colombia*, publicada por la Conferencia Episcopal y la Comunidad Europea.

3. Boletín N° 28 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

4. De acuerdo con los estudios realizados por la Consejería de Proyectos en el año 1997, los desplazamientos fueron producidos en un 42 % por el paramilitarismo, un 34 % por la subversión y un 10 % por las fuerzas militares.

5. FRANCIS DENG y ROBERTA COHEN. *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*. Washington: Brookings Institutions Press, 1998.

6. De acuerdo con un estudio realizado por CODHES, la guerrilla ha generado desplazamiento de tres maneras. Dando a los pobladores la orden de salir, con el argumento de que se va a producir un enfrentamiento con el ejército o los paramilitares; amenazando, persiguiendo o asesinando a quienes consideran colaboradores del ejército o de los paramilitares; organizando y obligando al desplazamiento como forma de presión ante el Estado o los paramilitares. Ver: *Un país que huye*, Bogota: Codhes, 1999.

7. Este estudio es producto del trabajo conjunto entre Codhes, la Unión Europea y Unicef Colombia.

8. Segundo informe presentado al Congreso de la República por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, sobre la gestión estatal en atención integral a la población desplazada por la violencia, 1998.

9. Es de anotar que el Convenio IV de Ginebra y el artículo tres común hacen también referencia a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

10. La Constitución determina que Colombia es un Estado social de derecho, «fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran...» (artículo 1º). Así mismo, la Carta Política establece como fines del Estado servir a la comunidad y garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y determina que «las autoridades de

la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares» (artículo 2º) También el artículo 5 de la Carta prescribe que

el Estado «reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona...», y los capítulos I y II del Título II de la Constitución consagran los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

