



1. POLÍTICA PÚBLICA

DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La Política Pública⁷ en materia de atención integral al desplazamiento forzado ha cambiado, ya que en su contenido se entiende que todas las acciones para garantizar el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento se tienen en cuenta como reparación a las víctimas de este delito, el cambio en la política de atención es más preocupante en los procesos de reparación administrativa, ya que las acciones implementadas por el gobierno en materia de ayudas y garantía de derechos son vistas como reparación, por lo tanto al determinarse la reparación a la víctima, los montos ya entregados (recursos o beneficios), se deducirían del monto a reparar, en especial lo establecido en el Decreto 1290 de 2008 artículo 5, Parágrafo 3 y 5⁸; lo que rompe con lo consignado en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana en materia de reparación, además de lo establecido en las diferentes sentencias de la honorable Corte Constitucional (C-370 de 2006, C-1199 de 2008).

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-1199 de 2008, M.P Nilson Pinilla Pinilla, declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 47 de la Ley 975 de 2005 que reza: “Los servicios sociales brindados por el gobierno a las víctimas de conformidad con las normas y leyes vigentes, hacen parte de la reparación y de la rehabilitación”. Lo anterior, en virtud de que “no puede confundirse la prestación de los servicios sociales que el Estado debe brindar de manera permanente a todos los ciudadanos sin atender a su condición y la atención humanitaria que se presta en forma temporal a las víctimas en situaciones calamitosas, con la reparación debida a las víctimas de tales delitos, que comprende tanto el deber de procurar que sean los victimarios quienes en primera instancia reparen a las víctimas, como de manera subsidiaria sea el Estado quien deba asumir esa reparación (...).(negrilla fuera de texto).



7. Sistema nacional de atención integral a la población desplazada - SNAIPD - informe del gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004. Bogotá D.C, octubre 30 de 2009.

8. ARTÍCULO CINCO. Indemnización SOLIDARIA. El Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas, o a los beneficiarios de que trata el presente decreto, a título de indemnización solidaria, de acuerdo con los derechos fundamentales violados (...)
Parágrafo 3°. Del valor de la indemnización solidaria se descontarán las sumas de dinero que la víctima haya recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social, o de otra entidad del Estado que constituya reparación.
Parágrafo 5°. La indemnización solidaria prevista en el presente artículo para quienes hayan sido víctimas del delito de desplazamiento forzado, se entregará por núcleo familiar, y se reconocerá y pagará a través de FONVIVIENDA, con bolsa preferencial, con la posibilidad de acceder al mismo en cualquier parte del territorio nacional para vivienda nueva o usada, con prioridad en el tiempo frente al programa de interés social, atendiendo por lo menos un cupo anual de treinta mil familias, y se reconocerá a quienes no hubieren sido incluidos en anteriores programas por la misma causa.
Este decreto no tiene vigencia en la actualidad, pero continúa produciendo efectos jurídicos con respecto a las personas que solicitaron el trámite de reparación administrativa.

En el anterior razonamiento la honorable Corte Constitucional, sienta un precedente respecto, a las políticas sociales que son un deber y obligación del Estado, vistas como elementos constitutivos de reparación, una cosa es garantizar los derechos de las víctimas y otra es pretender brindar a través de políticas públicas, un bienestar social; como bien se pretende con los cambios en la política de atención integral al desplazamiento forzado, al determinar que toda acción realizada por el Estado en el marco de la atención es constitutiva de reparación.

El nuevo abordaje del sistema nacional de atención integral a la población desplazada - SNAIPD - no contempla fases, sino componentes (prevención, atención integral y verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición), a partir de los cuales se genera un proceso de articulación de las políticas, independientemente de la situación particular de las personas desplazadas. Igualmente, el Gobierno Nacional considera que deben reflejarse, de manera transversal, cuatro aspectos fundamentales: (i) enfoque diferencial, (ii) capacidad institucional y sistemas de información, (iii) participación y (iv) articulación territorial.

Se entiende como componente, el conjunto de lineamientos, estrategias y acciones que, de manera articulada, se orientan a dar respuesta efectiva, coordinada y de garantía de derechos a la población en situación de desplazamiento. Partiendo de este concepto la política se estructura a partir de tres componentes:

Prevención y Protección: Comprende la prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH que generen desplazamiento forzado, así como acciones orientadas a mitigar y disminuir el impacto del desplazamiento sobre la población civil, en particular sobre los sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos, a través, de la adecuada articulación entre los niveles nacional y territorial, el respeto al DDHH, el DIH y la aplicación de un concepto unificado de prevención.

Atención Integral: Está encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención. La atención integral se logra promoviendo acciones y medidas de corto, mediano y largo plazo orientadas a que se generen condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada. La Atención Integral se da en el marco de: i) el retorno voluntario al lugar de origen o lugar de donde fue desplazado, ó la ii) la reubicación voluntaria, entendida como el asentamiento en un lugar diferente a su lugar de origen o de donde fue desplazado (Decreto 250 de 2005 de la Fase de Estabilización numeral 5.3).



Este componente está conformado por cinco subcomponentes: Atención Humanitaria, Atención Integral Básica, Generación de Ingresos, Vivienda y, Tierras y Territorios. Estos subcomponentes se entrecruzan en sus acciones con los componentes de Prevención y el de Verdad, Justicia y Reparación y Garantías de no repetición. Así por ejemplo, el subcomponente de tierras y territorios tiene elementos de Protección y Prevención y de Verdad, Justicia y Reparación y Garantías de no repetición. Cada uno de estos subcomponentes se explica, de manera detallada, en el presente informe.

Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición: Este componente se operativiza a través de la formulación del Plan Nacional de Reparación Integral para la población en situación de desplazamiento, diseñado bajo los estándares internacionales y nacionales sobre la materia, partiendo de cuatro subcomponentes (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) y de seis ejes transversales: (i) el enfoque diferencial, (ii) la atención psicosocial, (iii) la coordinación interinstitucional y territorial (iv) gestión de la información, (v) rendición de cuentas y (vi) participación. Teniendo en cuenta que este componente no es de responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional, se avanza en el diseño e implementación de medidas reparadoras, en los ajustes institucionales y en la estrategia presupuestal, para que, desde la órbita de las competencias del SNAIPD, se contribuya a la satisfacción de éstos derechos.

A su vez, estos componentes de la política de prevención, protección, atención y reparación del desplazamiento forzado cuentan con cuatro ejes transversales (estos son: enfoque diferencial, capacidad institucional y sistemas de información, participación y articulación territorial) que cumplen primordialmente con las siguientes tres premisas fundamentales:

- La atención diferenciada para los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, los discapacitados, las mujeres, las comunidades indígenas y afrocolombianas desplazadas o en riesgo de desplazamiento.
- La participación efectiva de la población víctima del desplazamiento forzado en la evaluación, seguimiento e implementación de la política pública.
- La articulación de la estructura administrativa, logística, técnica, presupuestal y de coordinación entre los diferentes niveles del estado Colombiano en la prevención, protección, atención y reparación a las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Los cuatro ejes transversales de la política de prevención, protección, atención y reparación del desplazamiento forzado son los siguientes:

1. El enfoque diferencial: Reconoce las diferencias físicas, sociales y culturales de cada grupo poblacional y cada sujeto individual o colectivo de tal modo que sea posible: reconocer su experiencia e historia

particular, sus potencialidades y vulnerabilidades, definir la atención especializada que le debe brindar el Estado para superar la situación de desigualdad y marginalidad en la que se encuentre, garantizar la equidad, eliminar prácticas discriminatorias en su contra y garantizar el goce efectivo de derechos individuales y colectivos, a través de acciones afirmativas y/o políticas públicas especializadas. Los programas de mujeres, de niños, niñas y adolescentes, discapacitados, comunidades afrocolombianas e indígenas están presentes en los tres componentes de la política de prevención, protección, atención y reparación del desplazamiento forzado.

2. La capacidad institucional y sistemas de información: hace referencia al soporte técnico, logístico, administrativo, presupuestal y de coordinación que permite que las políticas, planes, programas y proyectos sean efectivos y oportunos para que la población pueda gozar efectivamente de sus derechos. Contar con un presupuesto apropiado, con suficiente personal capacitado, con estrategias de intercambio de información y esquemas de coordinación y focalización dará soporte a la aplicación de la política.

Los sistemas de información tanto en la prevención en el registro de la población en el seguimiento a las ayudas entregadas y en la caracterización de la población, brindan herramientas que facilitan la toma de decisiones administrativas, presupuestales y de coordinación que respondan a la integralidad de la atención y a la medición del GED.

3. La participación: Busca garantizar la participación efectiva de la población desplazada en las instancias de coordinación departamental, municipal y distrital, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el protocolo de participación. Este instrumento, construido colectivamente, se fundamenta en los 4 elementos que hacen parte de los indicadores de participación adoptados por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008 (escenarios y temas, condiciones, garantías y respuestas oportunas), que están ampliamente interrelacionados y que son complementarios al punto de ser condición sin la cual no se podría garantizar, de manera efectiva, la participación.

4. La articulación territorial: Hace referencia a los criterios, estrategias y herramientas que se requieren para que, de manera articulada, entre la Nación y las entidades territoriales se logre planificar y atender de manera integral la problemática del desplazamiento forzado. Este componente involucra la estrategia de articulación territorial con 5 líneas de trabajo: formación y asistencia técnica, Sistema de Información Territorial, divulgación, seguimiento y participación. Esta estrategia involucra los mecanismos establecidos en los componentes y subcomponentes de la política para la articulación y el fortalecimiento territorial, que permitan la efectividad de las acciones y el goce efectivo de los derechos, realizando seguimiento a partir de la medición de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos -GED de manera territorial.

La política de prevención y protección, atención integral y reparación integral del desplazamiento forzado se implementa en el marco del retorno o la reubicación.

El retorno es el regreso e integración de la población desplazada a la localidad en la que residían o al lugar donde realizaban sus actividades económicas habituales. Es decir, el retorno es el regreso al lugar de residencia con el ánimo de permanecer en él. La reubicación es la alternativa de estabilización socioeconómica de un hogar en situación de desplazamiento, de manera voluntaria y libre, en un lugar distinto a donde habitualmente residía y de donde fue desplazado. La reubicación puede ser rural o urbana. El retorno o la reubicación, es un proceso que implica la reconstrucción del proyecto de vida individual, familiar y comunitaria, y de otro lado, una capacidad de respuesta institucional integral, efectiva y pertinente en cada uno de los componentes de la política pública.



Las condiciones de retorno, para algunas comunidades, a un no son las mejores lo que exige mayores esfuerzos de los entes gubernamentales para lograrlo,

Esquema de la política pública:



Ilustración 15
Mapa conceptual de la política de prevención, protección, atención y reparación del desplazamiento forzado

Como se evidenciará en el presente documento, una cosa es la política pública planteada por el gobierno nacional, a través, del sistema de atención integral a la población en situación de desplazamiento y otra es la realidad en su ejecución e impacto para lograr la estabilización socioeconómica y la garantía del goce efectivo de derechos. El enfoque diferencial se supone que se encuentra en cada uno de los componentes, pero en realidad no es transversal a las acciones, a los planes, programas y proyectos cuando se llevan a la praxis en el departamento del Chocó, ente territorial étnico por excelencia, siendo biodiverso y pluricultural.

Ante este nuevo escenario de reivindicación de derechos de las personas víctimas del delito del desplazamiento forzado, la existencia de un ordenamiento jurídico que ampara estos derechos y la revictimización de las personas en situación de desplazamiento, se analiza a través de seminarios de discusión, la política pública de atención integral a la población desplazada, su impacto real, en avances, logros y dificultades presentados en el Departamento del Chocó, atendiendo al enfoque diferencial.

Para abordar el seguimiento al goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento, es pertinente tener presente la política pública y sus componentes para encuadrar las reflexiones en un marco de responsabilidad institucional en la garantía de derechos y la protección a las víctimas del delito del desplazamiento forzado con miras a la no repetición.

“(..) Podríamos mirar a esta población como, comunidad nacional, discriminación más desplazamiento forzado.

Imaginarlos del desplazamiento forzado igual Estigmatización Social del fenómeno del desplazamiento forzado ante este panorama emerge la recuperación de la dignidad a partir del dar a entender a la sociedad en general que el desplazamiento es una situación no una condición; por lo tanto los mitos que se han construido sobre la población desplazada deberán existir siempre y cuando sean una realidad de acuerdo a su contexto objetivo” (...).