

# Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del *soft law* para la gestión del desplazamiento forzado\*

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica\*\*

## Resumen

La propuesta que se ha elaborado en el seno de Naciones Unidas para la atención de los desplazados internos ha sido presentada como un mecanismo de protección a este colectivo tan vulnerable. El alivio de su sufrimiento, así como la guarda de su dignidad, constituyen —de acuerdo con sus creadores— la piedra angular del sistema que se ha preparado para su atención.

Pese al discurso oficial, la autora sostiene que este modelo no tiene como objetivo final la guarda del bienestar de quienes se ven obligados a desplazarse, sino la contención de su éxodo dentro de las fronteras de los Estados en los que se han originado. La atención que ofrece, incluso los derechos que consagra, son meros instrumentos al servicio de la estabilidad y la seguridad de la comunidad internacional, para la cual los éxodos masivos transnacionales constituyen una poderosa amenaza. Por tanto la suerte de quienes huyen es sacrificable en aras de obtener el fin último que persigue todo el modelo. La política colombiana se ha inspirado en este modelo, lo que permite explicar sus limitaciones para ofrecer una protección integral a los desplazados.

[ 11 ]

## Palabras clave

Desplazamiento Interno; Naciones Unidas; Corte Constitucional; Protección a Desplazados; Asistencia Integral a Población Desplazada.

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2009 • Fecha de aprobación: 2 de octubre de 2009

## Cómo citar este artículo

Sánchez, Beatriz. (2009, junio-diciembre). Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del *soft law* para la gestión del desplazamiento forzado. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 11-32).

---

\* El presente artículo recoge parte de las conclusiones alcanzadas por la autora en su tesis doctoral, El estatuto constitucional del desplazado interno en Colombia.

\*\* Doctora en Derecho en el Programa de Altos Estudios en Derechos Fundamentales, Universidad Carlos III de Madrid (España), marzo de 2008. Profesora de planta de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. E-mail: be.sanchez20@uniandes.edu.co

## **When Rights are the Cage. The Rigid Transplant of Soft Law for the Management of Forced Displacement**

### **Abstract**

The proposal that was elaborated in the United Nations for attention to internally displaced persons has been presented as a mechanism of protection for this vulnerable group. The relief of its suffering, as well as the protection of its dignity constitute—in agreement with the proposal's creators—the cornerstone of the system that has been prepared for their attention.

Despite the official wording, the author maintains that this model does not have as a final objective the maintenance of the welfare of those who are obliged to displace, but the containment of their exodus inside the borders of the States in which they originate. The attention that the proposal offers, even the rights that it consecrates, is a mere instrument to the service of the stability and the security of the international community to which transnational massive exoduses constitute a powerful threat. Therefore the fate of those who flee is sacrificed for the sake of obtaining a higher end which the model pursues. Colombian politics has been inspired by this model, which permits us to explain its limitations toward offering integral protection to displaced persons.

[ 12 ]

### **Keywords**

Internal displacement; United Nations; Constitutional Court; Protection of Displaced Persons; Integral Assistance to Displaced Persons.

*Queda prohibido llorar sin aprender*

Pablo Neruda

## Introducción

Colombia enfrenta una situación paradójica en materia de éxodo forzado interno. Pocos Estados han dedicado tanto tiempo y recursos al diseño y puesta en práctica de una política para la atención de sus desplazados, la cual cuenta como garantía de calidad la juiciosa observancia de las directrices que en la materia ha fijado Naciones Unidas<sup>1</sup>. Sin embargo, las acciones llevadas a la práctica no han logrado detener el incremento de desplazamientos<sup>2</sup>, ni ofrecer soluciones que garanticen el bienestar de las víctimas<sup>3</sup>.

Esta paradoja lleva a cuestionar la respuesta que el Estado ofrece al fenómeno del desplazamiento interno. No simplemente respecto a su implementación, actualmente en pleno debate gracias a los numerosos autos de cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, sino también frente a las bases mismas sobre las que se asienta. Es decir, plantea la necesidad de una lectura crítica del modelo de atención a las víctimas de los éxodos forzados elaborado por la organización intencional, cuyos preceptos constituyen la base sobre la que se han elaborado tanto la ley 387 de 1997 —norma central del sistema nacional de atención a los desplazados— como la jurisprudencia constitucional en la materia.

La propuesta internacional, elaborada a partir de normas de *soft law*, ha sido presentada como un mecanismo de protección al colectivo más vulnerable

<sup>1</sup> El Representante del Secretario de Naciones Unidas para los desplazamientos internos ha señalado que Colombia, junto a México, Perú, Angola y Burundi es uno de los países en los que la propuesta de Naciones Unidas para la atención a los desplazados internos ha tenido mayor acogida, ya que ha inspirado las normas nacionales al respecto. Doc. N.U. E/CN.4/2002/95.

<sup>2</sup> De acuerdo con las cifras del Registro Único de Población Desplazada a finales de 2008 se habían contabilizado más de 2,8 millones de desplazados internos en Colombia. No obstante la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) considera que la cifra real de desplazados supera los 4 millones de personas. El ritmo de incremento del número de desplazados no ha sido constante, pues ha tenido momentos de mayor intensidad, como el periodo 2000-2002. Sin embargo, año a año, la cifra consolidada de personas en esta situación no ha dejado de aumentar.

<sup>3</sup> Antes de ser expulsadas de su lugar de residencia habitual el 50% de estas personas se encontraban bajo el umbral de pobreza. Tras el desplazamiento se encuentran en tal situación el 97%. Así mismo los índices de indigencia han aumentado del 23% al 80% (Cf. Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, 2009, p. 12).

que es posible concebir: los desplazados internos<sup>4</sup>. El alivio de su sufrimiento, así como la guarda de su dignidad —afirman sus creadores— constituyen la piedra angular del sistema que se ha preparado para su atención. Sin embargo, el análisis de su historia y componentes permite concluir que este modelo internacional no tiene como objetivo final la guarda del bienestar de quienes se ven obligados a desplazarse, sino la contención de su éxodo dentro de las fronteras de los Estados en los que se han originado. La atención que ofrece, incluso los derechos que consagra, son meros instrumentos al servicio de la estabilidad y la seguridad de la comunidad internacional, para la cual los éxodos masivos transnacionales constituyen una poderosa amenaza. Por tanto, la suerte de quienes huyen es sacrificable en aras de obtener el fin último que persigue todo el modelo.

La guarda de la paz y la seguridad de los Estados constituyen, entonces, el objeto central de de la propuesta elaborada en Naciones Unidas, cuyas premisas básicas fueron acogidas de forma entusiasta y acrítica por las autoridades colombianas al momento de elaborar su propia respuesta para el desplazamiento interno. Se trata, por tanto, de una base errónea de la que partir si lo pretendido es la garantía de los derechos de la población desplazada.

[ 14 ]

Sustentar esta fuerte afirmación requiere, en primer lugar, indagar los motivos que llevaron a Naciones Unidas a ocuparse de un asunto tradicionalmente ajeno al ámbito internacional, como son los flujos migratorios internos. En segundo lugar, es preciso analizar el fundamento jurídico central del modelo que esta organización internacional ha elaborado. Esto es, el derecho a no ser desplazado de forma arbitraria. En tercer lugar, es necesario estudiar, someramente, los marcos normativo e institucional que han sido construidos en el seno de Naciones Unidas para garantizar y reparar este derecho. Por último es preciso revisar la forma en que esta propuesta de acción internacional ha sido acogida por el ordenamiento colombiano, revistiendo al *soft law* internacional de la dureza de las disposiciones jurídicas nacionales. Un proceso que se llevó a cabo sin que hubiera existido un debate previo en torno a sus premisas esenciales.

---

<sup>4</sup> El Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los desplazamientos internos ha señalado en diversas ocasiones que “si bien todas las víctimas de las situaciones de conflicto interno se hallan en grave peligro, los desplazados internos suelen ser los más vulnerables. Doc. N.U. E/ CN.4/1995/50, Párr. 14 y Doc. N.U. A/50/558, Párr. 7.

## 1. Razones de Naciones Unidas para crear un sistema de atención a los desplazados internos

Los desplazamientos forzados internos sólo empezaron a ser considerados dignos de la atención de la comunidad internacional a partir de la penúltima década del siglo pasado. Hasta ese momento, con puntuales excepciones, ésta sólo se ocupaba de los éxodos forzados transnacionales, para cuya gestión se desarrolló el Derecho Internacional de los Refugiados (en adelante DIR)<sup>5</sup>. Éste desde sus orígenes se ha fundado sobre tres premisas.

La primera es la protección internacional a quienes han cruzado una frontera estatal y no cuentan con la tutela de su Estado de origen, responsable por acción u omisión de los hechos que motivan su huida. La segunda es la preocupación por la estabilidad y la seguridad de los Estados receptores, que perciben a los grupos de refugiados como hordas de necesitados dispuestas a consumir los recursos destinados a la propia población y, por tanto, portadores de la semilla del desorden. Un desorden que puede traspasar las fronteras estatales y contaminar toda la región. Finalmente, la tercera premisa consiste en el reconocimiento de la naturaleza internacional del asunto de los refugiados, pues se trata de un problema que involucra a toda la comunidad internacional y no a los Estados individualmente considerados.

Estas premisas revelan la existencia de una fuerte tensión entre el control de las masas que huyen, a fin de evitar que se conviertan en fuerzas desestabilizadoras, y la protección de las personas que las conforman. Las transformaciones que ha sufrido este Derecho han consistido en una constante búsqueda de una relación entre control y protección que resulte aceptable para los Estados involucrados y que responda al concepto de defensa del ser humano vigente en cada época histórica. En todo caso no debe perderse de vista que diversos autores han señalado que este Derecho es, en esencia, un mecanismo creado por los Estados para regular los flujos forzados transnacionales de población y anular el riesgo que conllevan para la seguridad y la estabilidad de la comunidad internacional<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Entre 1972 y 1992 Naciones Unidas, a través de ACNUR, apenas participó en quince operaciones a favor de poblaciones en situación de éxodo forzado interno. Además buena parte de estas intervenciones se desarrollaron como medio para atender a grupo de refugiados. Véase: ACNUR, *UNHCR's operational experience with internally displaced persons*, ACNUR- División De Protección Internacional, Ginebra, 1994.

<sup>6</sup> Entre estos autores destacan James Hathaway y Gil Loescher (Hathaway, 1997; Loescher y Monahan, 1989).

A finales de la década de los 70 del siglo XX el DIR empezó a mostrar sus limitaciones para cumplir la función para la cual había sido creado. En ese momento el sistema de protección internacional, concebido originalmente para proteger sólo a quienes se ajustaran a la limitada definición de refugiado contenida en la Convención de 1951<sup>7</sup> y su Protocolo adicional de 1967<sup>8</sup>, se había expandido considerablemente. Junto al DIR estatutario, ceñido a los dictados de estos instrumentos internacionales, se había desarrollado el DIR sustantivo<sup>9</sup>, basado en un concepto colectivo de refugiado y en la consolidación del principio de *non refoulement* (o principio de no devolución), como parte de *ius cogens* (Goodwin-Gill, 1996, pp. 118 y s.s.). A través de este segundo mecanismo —en el que Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) juega un papel central— se asegura que los grupos de personas que cruzan fronteras estatales huyendo de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos sean acogidos por otro Estado, obteniendo así un mínimo de seguridad; mientras la comunidad internacional se encarga de prestarles asistencia a sus necesidades básicas.

[ 16 ] Esta compleja estructura es, sin embargo, un gigante con los pies de cristal. Su funcionamiento depende de que los Estados aporten suficientes recursos para mantener el sistema de asistencia, y este elemento falló a partir de los 80. Los Estados, observaron que el número de refugiados aumentaba a un ritmo igual o superior a sus contribuciones al sistema. Así mismo constataron, con gran preocupación, que el curso de las migraciones forzadas se estaba modificando y que cada vez con mayor frecuencia eran los Estados ricos, principales contribuyentes al sistema, el destino final. A estos elementos se sumó, una década más tarde, el fin de la Guerra Fría. Al finalizar los enfrentamientos entre los dos grandes bloques se perdió el atractivo del mantenimiento de poblaciones refugiadas procedentes de un país hostil; opción que se había constituido en una práctica estratégica común hasta entonces<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Según el artículo 1.A.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se consideran refugiadas las personas que: como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

<sup>8</sup> Este Protocolo eliminó los límites temporales y geográficos del concepto de refugiado, manteniendo las causas establecidas por la Convención de 1951.

<sup>9</sup> La distinción entre uno y otro la hizo por primera vez Felix Schnyder en la década de los 60 (Schnyder, 1965).

<sup>10</sup> El caso del más de millón y medio de afganos que encontraron refugio en Pakistán durante la ocupación soviética es un perfecto ejemplo de este uso “estratégico” del refugio.

Esta amalgama de factores supuso la caída en picada de las contribuciones estatales al sistema. Así, si en 1980 ACNUR calculaba que había destinado 60 dólares a la atención de cada refugiado, en 1989 sólo contó con 38 dólares para la atención de cada una de las personas a su cargo (sin tener en cuenta la inflación) (Crisp, 1991, p. 17)<sup>11</sup>.

La situación a las puertas del nuevo siglo era grave. El sistema no garantizaba la atención a los refugiados, pero los éxodos seguían produciéndose y continuaban desbordando las fronteras estatales. Sin la ayuda internacional la situación era potencialmente más conflictiva y desestabilizadora, por lo que era necesario ofrecer una nueva respuesta. La reacción a esta crisis consistió en un giro radical al enfoque con el que, hasta el momento, se habían enfrentado las migraciones forzadas. Es entonces cuando surge la idea de atender a los grupos de población antes de que crucen una frontera internacional. Es decir, se propuso un enfoque preventivo, como alternativa al enfoque curativo tradicional.

Es el momento en el que el desplazado interno entra en la escena internacional, y lo hace en un informe presentado, en 1980, por Sadrudin Aga Khan a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En este se afirma que la asistencia internacional a los refugiados constituye un poderoso *pull factor*, generador de éxodos transnacionales, ya que anima a las víctimas a cruzar fronteras estatales para satisfacer necesidades básicas que no pueden ser atendidas en su país de origen<sup>12</sup>. La solución, por tanto, es deslizar la ayuda al interior del territorio del Estado donde el éxodo se está produciendo, atendiendo al desplazado interno y restándole motivos para que se convierta en refugiado. Todo ello sin entrar a tratar la situación que ha dado origen al desplazamiento. Este informe marcó un punto de inflexión en el tratamiento a los desplazamientos masivos y dio fundamento a los desarrollos posteriores<sup>13</sup>.

Ahora bien, es cierto que también existían motivos relativos al bienestar de estas personas que justificaban el cambio de óptica. La protección ofrecida por el DIR sustantivo siempre se ha planteado como una solución temporal

---

<sup>11</sup> Debe señalarse que este descenso en los fondos fue superado en la década de los 90, cuando ACNUR experimentó un importante incremento de contribuciones estatales, muy ligadas a la asistencia que se prestó a refugiados y desplazados por el conflicto de la Antigua Yugoslavia (Cf. ACNUR, 2000, pp. 184 y 185).

<sup>12</sup> Doc. N.U E/CN. 4/1503 "Question of the violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any part of the world with particular reference to colonial and other dependent countries and territories. Study on Human Rights and Massive Exoduses".

<sup>13</sup> Un segundo documento que también resultó determinante para el cambio de óptica frente a los éxodos forzados transnacionales es el *Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos para Evitar Nuevas Corrientes de Refugiados*, aprobado por la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 41/70.

en tanto se obtiene una definitiva: repatriación voluntaria<sup>14</sup>, integración en el Estado de acogida o reasentamiento en un tercer país. Basta con revisar las Conclusiones del Comité Ejecutivo de ACNUR (EXCOM) para comprobarlo<sup>15</sup>. Sin embargo, debido a distintos factores, la acogida temporal casi siempre se prolonga indefinidamente, condenando a los “protegidos” a permanecer en campos de refugiados, más parecidos a jaulas que a la tierra de libertad que buscaban al huir. ACNUR y un sector de la doctrina lo venían denunciando, al tiempo que exigían cambios de fondo en el modelo que incorporaran la prevención del éxodo<sup>16</sup>. Pero estos cambios pasaban por atender las causas profundas del éxodo: las vulneraciones graves y sistemáticas de derechos fundamentales, generadas bien por situaciones de conflicto armado interno o externo, la violencia generalizada o incluso el desarrollo de determinadas políticas económicas.

Esta acción se vislumbraba como posible, al menos desde la teoría, debido a la creciente conciencia de la íntima relación existente entre el DIR, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH) y el Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) como partes complementarias del Derecho Internacional de la Protección del Ser Humano (Cançado, 1995, p. 80). Así mismo gracias a la influencia ejercida por los nuevos planteamientos frente al concepto de soberanía, que incluyen la responsabilidad del Estado frente al bienestar de su propia población.

La comunidad internacional, sin embargo, no estaba dispuesta a dar un giro tan radical. Tomó los argumentos relativos al bienestar de los huidos y barrió bajo la alfombra la posibilidad de crear un verdadero sistema universal de monitoreo del respeto de los derechos fundamentales en el interior de cada Estado; con excepción de los casos en los que la situación interna es calificada por el Consejo de Seguridad como una amenaza para la paz o la seguridad internacionales<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> La repatriación es la solución más deseable como lo reconoce el Comité Ejecutivo del ACNUR en las Conclusiones, 65 (XLII) de 1991, 71 (XLIV) de 1993, 74 (XLV) de 1994, 79 (XLVII) de 1996, 81 (XLVIII) de 1997 y 89 (L) de 1999.

<sup>15</sup> El carácter temporal de esta protección es directamente señalado por el título de la conclusión 19 (XXXI) del EXCOM, punto reafirmado por el párrafo II.A.1 de la Conclusión 22 (XXXII) también del EXCOM.

<sup>16</sup> Entre los autores que exigían soluciones definitivas para garantizar el bienestar de los refugiados se encuentran Gervase Coles, Jean Pierre Hocké y Gil Loescher: Coles, G. “Approaching the Refugee Problem Today”, Hocké, J. P.; “Beyond Humanitarianism: The need for political will to resolve today’s refugee problem”. Véase: Loescher and Monahan, 1989.

<sup>17</sup> Esta decisión adoptada a finales de los 80 y principios de los 90 del siglo pasado puede verse matizada a partir de 2005 por la formulación de *la responsabilidad de proteger*. Este principio, incluido en el Documento Final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, señala la responsabilidad de los Estados por la guarda de su propia población frente al genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, así

En consecuencia se gestó un sistema de protección y asistencia a los desplazados internos, en el cual —si bien se previene el exilio— no hay una acción decidida para atacar sus verdaderas causas. Tan sólo se presta la atención material necesaria para evitar el cruce de fronteras y se genera una presión, más o menos suave, hacia los Estados para que no expulsen a su población y respeten sus derechos, pero sin establecer unas normas jurídicamente vinculantes. Todo esto cobijado bajo el argumento de que la contención de los éxodos es central para la protección de los propios desplazados, quienes sufrirán mucho más si se ven obligados a convertirse en refugiados, en virtud del desarraigo que ello implica y el oscuro futuro que les espera en los campos de refugiados. En realidad el bienestar de estas personas importa bastante menos que el hecho de que no se conviertan en agentes desestabilizadores.

Los primeros ensayos sobre el terreno de esta nueva perspectiva tuvieron lugar en los primeros años de la década de los 90. El primero fue la Operación “Provide Comfort”, que permitió a Naciones Unidas crear un corredor aéreo para llevar asistencia material a los kurdos en Irak, evitando así que buscaran refugio en Turquía e Irán, con la posible desestabilización de una región ya de por sí en precario equilibrio. Un poco más tarde se probó con la activa promoción del retorno anticipado —y no propiamente seguro— de los ruandeses que al buscar refugio en la actual República Democrática del Congo habían exacerbado las tensiones étnicas de ese país. Por último, también es posible encontrar este nuevo enfoque en la decisión de constituir y mantener ciudades-enclave como Svrénica y Zepa durante la guerra que terminó con la disolución de la Antigua Yugoslavia; conflicto que generaba un flujo de refugiados percibido con auténtico terror por los Estados cercanos, en especial Alemania y Austria<sup>18</sup>.

Todas estas decisiones tuvieron un altísimo costo para aquellos en cuyo supuesto interés se tomaron; de hecho buena parte acabaron muertos. Sin embargo, se evidenció que efectivamente la contención de los éxodos dentro del Estado en el que se originan, o su reversión en el caso africano<sup>19</sup>, permiten

---

como la depuración étnica. Sin embargo, un análisis del documento revela que, de nuevo, es el Consejo de Seguridad el que actúa si el Estado no cumple su obligación y de hacerlo, las motivaciones relativas a la conservación de la paz y la seguridad internacionales siguen siendo definitivas. Véase: Doc. N.U. A/60/L.1 y Doc. N.U. A/59/2005/Add. 3.

<sup>18</sup> Un análisis crítico de estas tres situaciones puede encontrarse en: Dubernet, 2001, pp. 47 y s.s.

<sup>19</sup> Es preciso aclarar que, pese a sus similitudes con los otros dos escenarios, el caso ruandés es muy especial. El genocidio no fue el único motivo de la huida de la población, y en los campos de refugiados convivieron víctimas y verdugos. Las motivaciones para promover el retorno no fueron tampoco unívocas, ya que al temor por la estabilidad de la región se unió la preocupación por la propia vida de los refugiados, en muchos casos rehenes de los grupos armados enfrentados (ACNUR, 2000, pp. 291-300).

evitar que conflictos internos se internacionalicen poniendo en peligro la pacífica coexistencia de los Estados, objetivo esencial del más tradicional Derecho Internacional.

En síntesis, el motivo central del surgimiento de la preocupación por el desplazado interno en la comunidad internacional obedeció al interés de preservar la paz y la seguridad internacionales. Desde el principio, quedó claro que el bienestar, e incluso la vida de quienes huyen, puede ser sacrificada en aras del bien mayor que se persigue: La pacífica coexistencia de los Estados.

Una vez aclaradas las motivaciones oscuras que subyacen al modelo podemos pasar al análisis del derecho a no ser desplazado de forma arbitraria como fundamento jurídico del sistema que Naciones Unidas ha propuesto.

## **2. El derecho a no ser desplazado de forma arbitraria. Corazón de la propuesta internacional**

[ 20 ] La construcción del enfoque preventivo fue una labor ardua, no exenta de problemas. Sin duda lo más importante fue la fundamentación jurídica de la decisión de modificar una de las premisas básicas del sistema de gestión de flujos forzados existente hasta el momento. Esto es el respeto casi total a la soberanía de los Estados, los cuales apoyaron la creación y evolución del DIR, con tal de que no se entrara a estudiar las causas que provocaron la huida que emprendieron determinados individuos o grupos de su territorio. De hecho, la creación de ACNUR se logró gracias a la explícita afirmación de la naturaleza internacional del problema de los refugiados<sup>20</sup>. A esta dificultad se sumaba la imposibilidad de establecer en cabeza de los Estados el deber jurídico de no generar éxodos transnacionales. Aunque a partir de las actuales reglas del Derecho internacional resulta bastante sencillo prescribir un principio general de responsabilidad por la creación de refugiados<sup>21</sup>, no es posible ofrecer una formulación más precisa de los derechos y deberes correlativos (Goodwin-Gill, 1996, p. 142).

---

<sup>20</sup> La Resolución 319 (IV) adoptada el 3 de diciembre de 1949 por la Asamblea General de Naciones Unidas estableció, claramente, que el refugio es un problema internacional y que su solución sólo puede lograrse mediante la repatriación, o mediante la integración de los refugiados en una nueva comunidad.

<sup>21</sup> En 1980 el *Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos para Evitar Nuevas Corrientes de Refugiados*, presentado a la comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, logra sustentar este deber en el principio *sic utere tuo et alienum non laedas*, formulado por el Tribunal Internacional de Justicia, con la resolución del caso del Canal de Corfú.

La solución a este problema requería de una premisa que tuviera la posibilidad de oponerse al principio de respeto a la soberanía estatal, permitiendo a la comunidad internacional prestar atención dentro de las fronteras del Estado generador del flujo migratorio forzado. Sólo el respeto a los Derechos Humanos tiene, en el Derecho internacional contemporáneo, tal poder. Es el único principio que ha logrado erosionar la soberanía, si bien no destronarla. Por tanto era preciso hallar un argumento procedente del DIDH para fundar el nuevo modelo. Ese argumento fue el derecho a no ser desplazado.

Este derecho fue identificado en 1994 por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos justo en el momento en el que la crisis del DIR era inminente<sup>22</sup>. Fue recuperado poco después por Francis M. Deng, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los desplazamientos internos, quien puede considerarse el autor de los marcos normativo e institucional que conforman el modelo en cuestión. Deng ubicó este recién identificado derecho en el centro de su propuesta, a fin de presentarla como una estructura al servicio del DIDH.

El reconocimiento de este derecho, del que no existen prácticamente antecedentes<sup>23</sup>, implica considerar que la pacífica permanencia en el lugar de residencia habitual constituye un prerequisite para el disfrute de los demás derechos y, por tanto, una condición necesaria para el respeto de la dignidad de todo ser humano. Al menos así ha sido interpretado por Deng y su equipo<sup>24</sup>. Su vulneración, por otra parte y de acuerdo con el mismo discurso, suma a los afectados en la más vulnerable de las situaciones concebibles, lo que implica responsabilidad estatal, ya que sus autoridades deben prestar atención especial e inmediata a estas víctimas. Si el Estado es incapaz por sí sólo de ofrecer protección, dada la gravedad de la violación, la comunidad internacional puede, y de hecho debería, colaborar con la atención a estas personas.

Se trata, entonces, de un derecho que felizmente permite evitar éxodos transnacionales. Su existencia impone a los Estados el deber de prevenirlos y, en caso de que fallen, les obliga a atender de forma especial a las víctimas; lo que desactiva la posibilidad de que busquen protección cruzando una

---

<sup>22</sup> Resolución 1994/24 de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

<sup>23</sup> Tan sólo hay uno, la Resolución 2675 (XXV) de la Asamblea General, del 9 de diciembre de 1970. Se trata de un pronunciamiento en contra de los traslados forzosos de población en el marco de los conflictos armados, en el cual no se llega a reconocer la existencia de un derecho de las poblaciones afectadas a no ser desplazadas.

<sup>24</sup> Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1997/23 27, de junio de 1997, Párr. 12.

frontera estatal. Adicionalmente, la participación subsidiaria de la comunidad internacional refuerza la barrera frente al desplazamiento transnacional; dado que la asistencia y la protección se ofrecen en el territorio de origen se desdibuja el refugio como opción para quienes huyen. Por último, puesto que la acción tanto del Estado como de la comunidad internacional se centra en evitar y reparar la vulneración del derecho a no ser desplazado es posible tender un tupido velo sobre las causas profundas y últimas del flujo migratorio.

Pese a los esfuerzos de Deng por justificarla<sup>25</sup>, la inclusión de este derecho dentro del cuerpo de derechos humanos es más que cuestionable. Si bien en numerosas ocasiones el DIH y el DIDH proscriben los traslados forzados de población y en general la producción de éxodos, esta prohibición es siempre relativa. Así el DIH los prohíbe a menos que existan “imperiosas razones militares” que los justifiquen, al tiempo que los hace preceptivos cuando son necesarios para garantizar el bienestar de la población afectada<sup>26</sup>. El hecho de que los civiles permanezcan en su lugar de origen no es considerado en este ordenamiento un fin, tan sólo un medio, lo que dificulta enormemente su consideración como un derecho subjetivo<sup>27</sup>. Ese carácter instrumental de las migraciones impuestas está, así mismo, presente en el DIDH donde, nuevamente, se permiten o prohíben en razón al propósito que persiguen<sup>28</sup>.

[ 22 ]

En conclusión de este apartado, el derecho a permanecer puede ser definido como la pieza esencial del modelo de prevención del refugio que reemplaza la ausencia de un deber jurídico de los Estados de no generar éxodos transnacionales. A pesar de su denominación su existencia no obedece al afán por garantizar la dignidad de sus titulares, sino a la necesidad de legitimar a

---

<sup>25</sup> El Representante Deng presentó a la Comisión de Derechos Humanos, en 1998, un informe en el que sostiene que el derecho a no ser desplazado de forma arbitraria se encuentra consagrado de manera explícita e implícita en varias disposiciones del DIDH y del DIH. Ver al respecto Doc. N.U. E/CN.4/1998/53.

<sup>26</sup> Artículo 49 de la Cuarta Convención de Ginebra y del artículo 17 de su segundo Protocolo adicional.

<sup>27</sup> De hecho en la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia no se ha llegado a formular la existencia de un derecho semejante, si bien se han impuesto condenas a quienes ordenaron traslados forzados de población, no por violar tal derecho sino porque se trataba de un mecanismo para obtener territorios étnicamente uniformes. *Prosecutor v. Naletilic and Martinovic*. Trial Chamber IT-98-34-T. 31/03/2003, *Prosecutor v. Mladen Naletilic and Prosecutor v. Vinko Martinovic*.

<sup>28</sup> El Representante funda la existencia del derecho a permanecer en paz su tácita presencia en diversas disposiciones contenidas en instrumentos del DIDH. Sostiene que la existencia de prohibiciones a la generación de éxodos forzados en la formulación de los derechos a la libertad de movimiento, a la no discriminación, a la intimidad en el domicilio y a la vivienda, permiten deducir su presencia, si bien con un contenido más limitado que el derivado de las normas de DIH en las que se encuentra explícitamente establecido. No obstante el discurso elaborado falla, de nuevo, por cuanto tampoco en el DIDH puede predicarse una prohibición absoluta a los éxodos involuntarios, los cuales son percibidos como meras herramientas para el desarrollo de políticas o la obtención de objetivos que pueden, o no, ser legítimos, e incluso ser medios para garantizar la dignidad humana.

los Estados y a la comunidad internacional en el desarrollo de políticas para la contención y reversión de los éxodos forzados. En la práctica permite establecer barreras para el real ejercicio de la libertad individual, ya que cercena —o al menos limita en gran medida— la posibilidad de huir del conflicto, de salvar la vida por medio del desplazamiento a otro país. Su ejercicio beneficia a los Estados que buscan la proscripción de los éxodos masivos transfronterizos, en pro de la estabilidad y el control de la población. Así mismo su empleo reporta una ventaja adicional. Ofrece una lectura simplificada del fenómeno del desplazamiento masivo, ya que permite centrar toda la atención y el análisis en su protección, obviando las vulneraciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos que están en el origen de las migraciones forzadas.

La lógica de esta lectura parece aplastante: si el origen del problema se encuentra en la violación de un determinado derecho humano, la solución es sencilla, basta con reforzar la protección a ese derecho. Sin embargo, al desmontar esta afirmación se evidencia la falacia pues problema y solución son lo mismo: el éxodo y el derecho a no emprenderlo. Las acciones derivadas de este planteamiento permiten evitar o contener el desplazamiento, pero no aliviar el sufrimiento humano.

Este derecho, capaz de convertir el territorio estatal en una jaula, unido a la teoría de acuerdo con la cual los desplazados internos constituyen el más frágil de los colectivos vulnerables, y ello sumado a la legitimidad de la intervención de la comunidad internacional cuando la capacidad de reacción de las autoridades estatales responsables se ve desbordada, constituye la materia prima empleada para la elaboración de los marcos jurídico e institucional que integran el nuevo modelo internacional para la gestión de migraciones involuntarias.

[ 23 ]

### **3. Los marcos normativo e institucional que integran el modelo internacional de asistencia y protección a la población desplazada**

El modelo de atención a los desplazados internos, construido en torno al nuevo derecho fundamental a permanecer consta de dos elementos. En primer lugar, los *Principios Rectores de los desplazamientos internos*<sup>29</sup>, un cuerpo de *soft law* en el que se consagran los derechos esenciales que deben ser garantizados a estas personas de forma especial y prioritaria por parte de las autoridades de los Estados en los que residen. En segundo lugar, un marco

---

<sup>29</sup> Doc. N.U. E/CN.4/1998/53/Add.2.

institucional, compuesto por una red de agencias de Naciones Unidas y otros entes internacionales, destinada a completar la acción de las autoridades estatales en los casos en que éstas se ven desbordadas por la magnitud del éxodo interno, siempre que medie su aquiescencia.

El primero de los elementos, los *Principios Rectores*, establece el estatuto del que son titulares los desplazados internos. La garantía de éste es responsabilidad, en primera instancia, de los Estados en los que se encuentra su lugar de residencia habitual; Estados que por acción u omisión son los responsables del desplazamiento. Entretanto, a los demás miembros de la comunidad internacional les reconoce un papel subsidiario.

El contenido de este cuerpo normativo no incrementa el número de derechos que son reconocidos a toda persona por el Derecho Internacional consuetudinario. Lo que hace es reformularlos a partir de una lectura sesgada —en clave de migraciones forzadas— configurando la obligación de ofrecer a este colectivo un trato especial y prioritario en virtud de su particular fragilidad, la cual se origina en la vulneración del derecho a permanecer en paz en el lugar de residencia habitual. La garantía de los Principios está orientada a la reparación de este derecho y obvia la atención a las verdaderas causas del desplazamiento. Su pronta y eficaz protección tiene, por tanto, la misma función que la del derecho en torno al que giran: servir como barrotes de la jaula en la que se pretende convertir el territorio nacional<sup>30</sup>.

[ 24 ]

El marco institucional, por su parte, ha sido diseñado como una red en la que deben articularse diversas entidades de forma acorde a su mandato<sup>31</sup>. La protección escapa a la competencia de la mayor parte de los integrantes de esta estructura, y ésta no ofrece mecanismos para proveerla. No es, por tanto, un marco de acción institucional dirigido a la atención integral de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, pues se limita a cubrir las necesidades más apremiantes de estas poblaciones cuando la comunidad

---

<sup>30</sup> Es preciso señalar que con posterioridad a este cuerpo normativo se ha añadido otro. Los principios de restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (también conocidos como los Principios Pinehiro). Sin embargo, estos son del todo accesorios al modelo; complementan las obligaciones estatales respecto al retorno y la reubicación de los desplazados.

<sup>31</sup> La elección de este marco institucional no se realizó a través de la decisión de un órgano central. Su origen se encuentra en la aceptación en 1999, por parte del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus iniciales en inglés), del borrador del *policy-paper* elaborado por el Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Coordinador de Actividades de Socorro en Casos de Emergencia. Ver al respecto: IASC, *Protection of Internally Displaced Persons*, Policy Paper. New York, December 1999 y IASC WORKING GROUP, “Terms of Reference of the Senior Inter Agency Network on Internal Displacement” September 2002.

internacional decide intervenir. Se trata, en realidad, de un mecanismo que tan sólo pretende ofrecer a quienes huyen los mínimos materiales necesarios para asegurar su permanencia en el Estado en el que se hallan. La garantía efectiva de los derechos de estas personas se deja en manos de las autoridades que no pudieron, o no quisieron, evitar las circunstancias que dieron origen a su éxodo<sup>32</sup>.

El sistema resultante de la conjunción de estos dos marcos ha sido objeto de una entusiasta acogida por parte de la comunidad internacional. Bien es cierto que ello se ha logrado tras una intensa labor de difusión, en especial de los *Principios Rectores*; de hecho la promoción que se ha dado a este cuerpo normativo ha eclipsado por completo otras propuestas de garantía de derechos aplicables a los desplazados<sup>33</sup>.

La aplicación de este modelo no ha logrado detener la producción de éxodos forzados internos. Tampoco ha logrado ofrecer soluciones reales a la situación de violación generalizada y grave de los derechos humanos, causa y consecuencia de los desplazamientos forzados. Sin embargo, debe reconocerse su efectividad en al menos un sentido. Desde que se inició su aplicación el número de refugiados en el mundo ha descendido, mientras que el número total de desplazados internos crece, lenta pero inexorablemente. Así en 1995 ACNUR contabilizaba 27,4 millones de refugiados, cifra que fue reduciéndose de forma progresiva —con ocasionales repuntes en 1996 y 2002— hasta los 17.1 millones en 2003<sup>34</sup>. En contraste, el número de desplazados internos, no

[ 25 ]

---

<sup>32</sup> La decisión de crear esta red institucional no fue un acto aislado en Naciones Unidas. Debe enmarcarse dentro del proceso de fortalecimiento del papel de esta organización en la prestación de asistencia humanitaria que se inició con la Resolución 46/ 182 de 1991, mediante la cual se aprobaron los Principios Rectores de la Asistencia Humanitaria. Este texto recalca la responsabilidad primigenia de los Estados con la atención de su propia población en caso de emergencia humanitaria y señala el papel central de Naciones Unidas como instancia coordinadora de la ayuda internacional, apostando por la creación de redes de colaboración en las que participen agencias y Estados.

<sup>33</sup> Los principios de Siracusa y la Declaración de Londres, entre otros. El más interesante de estos instrumentos, sin embargo, es la *Declaración de Normas Humanitarias Mínimas*, más conocida con el nombre de *Declaración de Turku-Abo*. Se trata de una apuesta por la proclamación de un mínimo de normas humanitarias inderogables, combinación de disposiciones propias del DIH y del DIDH, cuya aplicación no está vinculada a la existencia de una situación determinada, y que procura amparar a la población civil de forma homogénea. Esta propuesta reconoce la existencia de los desplazados internos, y en consecuencia consagra una serie de obligaciones a cargo de los responsables del éxodo forzado destinadas a garantizar que el traslado y la reubicación de la población afectada se realicen en condiciones adecuadas de “alojamiento, higiene, salud, seguridad y nutrición”. Sin embargo, se integra a las personas en situación de éxodo forzado dentro del conjunto de la población civil afectada por situaciones de violencia, sin dotarlas *a priori*, de una ventaja comparativa basada en su supuesta especial vulnerabilidad.

<sup>34</sup> Ver al respecto: “*Ayudando a los refugiados*”, ACNUR 2004 (documento consultado en la página web <http://www.acnur.org>)

ha dejado de aumentar desde el fin de la Guerra Fría. La misma agencia señala que si en 1990 se calculaba que su número era un poco superior a los 20 millones, a finales de 2004 había superado los 25 millones (ACNUR, 2007a, pp. 10). Debe puntualizarse que esta cifra sólo refleja los desplazamientos generados por conflictos armados, pues el número de personas que han tenido que abandonar sus hogares a causa de catástrofes naturales, así como por la ejecución de proyectos de desarrollo, se situaba en 2005 entre los 40 y los 80 millones<sup>35</sup>.

Sin ser una copia al carbón de este modelo, la política desarrollada a partir de 1995 por el Estado colombiano ha tomado sus elementos centrales y lo ha hecho sin que medie un verdadero debate sobre las premisas que lo sustentan. Así se ha elaborado una respuesta al desplazamiento forzado, que por mandato constitucional debe orientarse a la efectiva garantía de los derechos de las víctimas, sobre premisas que apuntan más a la contención del éxodo que a la atención y solución de las causas que lo generan.

#### **4. La acrítica aceptación del modelo internacional por el Estado colombiano**

[ 26 ]

La visita del Sr. Deng en 1994, marcó el inicio de la reflexión en torno a un fenómeno que pese a estar profundamente enraizado en la historia del país era prácticamente invisible. Las reflexiones y recomendaciones formuladas por el Representante<sup>36</sup> contribuyeron de manera determinante a la transformación de la percepción que de los éxodos internos poseían las autoridades colombianas, hasta el punto de poder afirmarse que motivaron el primer documento oficial en la materia: el CONPES Social 2804 del 13 de septiembre de 1995. Éste sentó las bases de la respuesta estatal a los desplazamientos internos y, si bien no llegó a ponerse en práctica, constituye la materia prima a partir de la cual se elaboró la ley 387 de 1997.

Esta ley es una de las columnas centrales del mecanismo de atención a la población desplazada. En su primer artículo señala como principios inspiradores el derecho a no ser desplazado de manera forzada y el derecho a solicitar y recibir ayuda internacional; garantías que no tenían antecedentes en el ordenamiento nacional. Es, sin embargo, en la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

<sup>35</sup> Ver al respecto el infome del Global IDP Projec, del Norwegian Refugee Council Internal Displacement: *A Global Overview of Trends and Developments in 2004*, marzo de 2005.

<sup>36</sup> Los comentarios y recomendaciones del Representante fueron vertidos en su informe a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Doc. N.U. E/CN.4/1995/50/Add.1.

(en adelante SNAIPD) donde se aprecia con mayor fuerza la influencia del modelo internacional. Se trata de una red cuyos componentes tienen asignadas funciones relativas a la prevención y reparación del derecho a no ser desplazado, centrando en el retorno la solución definitiva a la situación. Las causas estructurales del éxodo sólo son abordadas para restringirlas. Así, pese a la multiplicidad de situaciones que en Colombia generan desplazamiento la ley sólo se ocupa de aquel producido por el conflicto armado interno<sup>37</sup>.

La incorporación definitiva de la propuesta internacional, no obstante, vendrá de la mano de la Corte Constitucional que, a partir de la SU-1150 de 2000, integra a los *Principios Rectores* en el bloque de constitucionalidad y lo hace sin entrar a cuestionar las premisas que defiende y a despecho de su condición de *soft law*. No es este texto el lugar adecuado para profundizar en el concepto de bloque de constitucionalidad y su evolución. Sin embargo, sí que es necesario dejar claro que la propia Corte, en las múltiples decisiones en las que se ha ocupado de conformar este concepto, ha descartado la posibilidad de incorporar al mismo, normas internacionales distintas al *hard law*<sup>38</sup>. Tan sólo las sentencias relativas al desplazamiento lo hacen, y en ningún caso justifican una decisión que modifica toda la línea jurisprudencial en la materia<sup>39</sup>.

La inclusión de los *Principios Rectores* en el bloque de constitucionalidad ha permitido a la Corte darles tres usos distintos. El primero es el de ejercer como argumento central de la lectura que hace el juez constitucional de las disposiciones legales y reglamentarias. Es decir, constituyen la base sobre la cual se han elaborado las directrices que debe seguir el Gobierno y las entidades

[ 27 ]

<sup>37</sup> Pese al discurso oficial no es el enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas, los grupos guerrilleros y paramilitares por el control del aparato estatal la única causa de los éxodos forzados internos. El conflicto agrario y la lucha contra los cultivos ilícitos constituyen también poderosos factores de expulsión. Véase al respecto Molano, 2000, p. 35. También: CODHES y UNICEF, 1999, p. 75.

<sup>38</sup> A pesar de la persistencia de áreas oscuras es posible sintetizar la labor jurisprudencial afirmando que el bloque de constitucionalidad está compuesto, en su sentido estricto por el Preámbulo, el articulado constitucional, los tratados de límites ratificados por Colombia, los tratados de DIH, los tratados ratificados por Colombia que reconocen derechos fundamentales y la doctrina elaborada por los tribunales internacionales en relación con esas normas internacionales. En sentido lato a las normas anteriores se unen las leyes orgánicas y la ley estatutaria de los estados de excepción. La pertenencia de las demás leyes estatutarias a esta categoría aún es objeto de discusión. Véase Uprimny, 2006.

<sup>39</sup> Ello no significa que la Corte Constitucional ignore la existencia del *soft law*; sencillamente en ninguna otra decisión considera estos instrumentos parte del bloque de constitucionalidad. De hecho ha recurrido a sus disposiciones para la interpretación del ordenamiento interno y la resolución de casos concretos. La diversidad de instrumentos de *soft law* empleados por la Corte Constitucional es muy amplia. La sentencia C-228/02, por ejemplo, recurre a los llamados *Principios de Joinet* sobre impunidad de perpetradores de violaciones a los derechos humanos, contenido en el Doc. N.U. E/CN.4/Sub.2/1996/18, mientras la C-225/95 acude a los Principios de Taormina.

que conforman el SNAIPD para la atención de estas personas<sup>40</sup>. El segundo ha sido su empleo como instrumento para interpretar y concretar el contenido de los derechos reconocidos a los desplazados en las diversas normas que conforman la política estatal<sup>41</sup>. Finalmente, han sido señalados como uno de los parámetros básicos que deben tener en cuenta las autoridades al momento de elaborar y llevar a la práctica las acciones destinadas a la protección de los desplazados, siendo los otros dos los principios de favorabilidad a los derechos de los desplazados y el principio de prevalencia del derecho sustantivo<sup>42</sup>.

Esta entusiasta acogida no fue precedida por un proceso de reflexión en torno a la naturaleza y fines del modelo internacional. Al parecer, se le dio por bueno, dado su origen y el lenguaje de derechos sobre el que está construido. En consecuencia, sus preceptos esenciales fueron adoptados como base de la política nacional. Ahora bien, no por ello puede afirmarse que el mecanismo para la gestión de los propios flujos forzados de población persiga los mismos objetivos que el elaborado en Naciones Unidas. La preocupación por la internacionalización de los éxodos no ocupa aquí un lugar central. El control que sobre éstos se ejerce parece tener otro fin que no excluye la búsqueda del bienestar de los desplazados pero, dados los resultados arrojados hasta el momento, tampoco parece centrarse en ello<sup>43</sup>. En efecto, el SNAIPD ha cumplido más de una decena de años y, sin embargo, sus frutos continúan siendo descorazonadores en materia de garantía efectiva de derecho<sup>44</sup>.

Esta política adolece de un enfoque asistencialista<sup>45</sup> y la actividad de los entes que la integran gira en torno a la reparación del derecho a no ser desplazado de forma arbitraria. Esta óptica desconoce el hecho de que la

<sup>40</sup> Colombia. Sentencia T-025/04, Corte constitucional.

<sup>41</sup> Así, por ejemplo, la atención en la fase de emergencia no sólo es definida como un derecho fundamental, también se establece que, como mínimo, comprende la prestación de alimentos, agua potable, alojamiento básico; vestido adecuado, servicios médicos y de saneamiento esenciales. Colombia. Sentencia T-602/03, Corte Constitucional.

<sup>42</sup> Colombia. Sentencia T-025/04, Corte Constitucional.

<sup>43</sup> Al respecto resulta muy interesante la postura de Roberto Vidal, quien considera que la política nacional pretende invisibilizar a los desplazados, fundiéndolos en al masa de pobres históricos. *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007.

<sup>44</sup> Ver al respecto los informes que ha presentado a la Corte Constitucional la Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. Éstos señalan que, pese a los esfuerzos realizados por las diversas autoridades responsables, el estado de cosas inconstitucional se mantiene.

<sup>45</sup> Diversos informes independientes que se han elaborado sobre el desarrollo y aplicación de la política de atención a los desplazados en Colombia han coincidido en señalar su enfoque asistencialista y en recomendar que se adopte un enfoque de derechos. Entre otros los tres informes que ha elaborado ACNUR para los periodos 1999-2002, 2002-2004 y 2004-2006 y los informes presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento a la Corte Constitucional.

población desplazada, de origen mayoritariamente rural<sup>46</sup>, era ya vulnerable antes del éxodo debido a la incapacidad del Estado de garantizar derechos como la educación<sup>47</sup> o la salud<sup>48</sup>. Los desplazados, antes de verse forzados a serlo, forman parte de esa parte de Colombia que no vive, sino que sobrevive<sup>49</sup>, pero los mecanismos desarrollados para su atención son ciegos a este hecho. En consecuencia las acciones que se desarrollan carecen del calado necesario para afrontar de forma integral el problema. Prueba de ello es que pese a todos los recursos invertidos las acciones desarrolladas no han tenido la capacidad de evitar la pauperización de los desplazados (Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado, 2009, p.150), ni de poner remedio al proceso de despojo de sus tierras (pp.165 y s.s).

## Conclusión

Tras más de una década de intentos, básicamente infructuosos, de garantizar eficaz e integralmente los derechos de quienes han sido desplazados es hora de cuestionar si el problema no es sólo una cuestión de recursos o de coordinación de los distintos integrantes de la red institucional, sino también un asunto relativo al modelo elegido para desarrollar toda la política.

Un sistema que instrumentaliza derechos para justificar la permanencia de la población en un territorio en el que no está segura no constituye, o al menos no debería constituir, la inspiración de una política nacional que

[ 29 ]

<sup>46</sup> De acuerdo al Séptimo Informe, el 63% de los grupos familiares de población desplazada incluida en el RUPD han sido expulsados de zonas rurales, el 21,4% de centros poblados y el 15,6% de cabeceras municipales. pp. 22.

<sup>47</sup> En materia de educación el Cuarto informe reveló que el 13,9% de las personas en situación de desplazamiento mayor de 15 años es analfabeta. La tasa de analfabetismo nacional es del 7%. Comisión de Seguimiento a la Política Pública Sobre el Desplazamiento Forzado. *Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada*. IV Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, abril 30 de 2008. pp. 13.

<sup>48</sup> En materia de salud, el Séptimo Informe reveló que la mayor parte de la población desplazada se encontraba, antes de su expulsión, afiliada al régimen de seguridad social en salud en la modalidad subsidiada (69,7% de los desplazados inscritos en el RUPD y 57,4% para los no inscritos). Este régimen implica la no portabilidad de la afiliación, de forma que sólo pueden ser atendidos en el municipio en el que habitaban. Al convertirse en desplazados quedan desprotegidos en tanto no se les incluye bajo la modalidad de “vinculados”, lo que implica que sólo pueden ser atendidos en determinados hospitales. En este caso las penurias que enfrentan como desplazados, en cuanto a la atención en salud, guardan relación directa con la fragilidad de su vinculación anterior.

<sup>49</sup> El Departamento Nacional de Planeación reconocía que, a 2005, el 49.2% de la población colombiana se encontraba por debajo del umbral de la pobreza y el 14.7% podía considerarse indigente. Pese al dramatismo de las cifras implican una mejora significativa frente a los años anteriores. Para 2004 los porcentajes se situaban en el 52.7% y 17.4% respectivamente, mientras que en 2003, eran del 50.7% y 15.8%. Véase: Montenegro, 2006.

pretende garantizar la dignidad de esos seres humanos forzados a abandonar todo aquello que habían construido a lo largo de sus vidas. Este es un buen momento para abrir el debate en torno a la mansa aceptación que el modelo de Naciones Unidas ha tenido en Colombia.

## Referencias bibliográficas

1. ACNUR. (2000). *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. Barcelona: Icaria.

2. ACNUR. (2002). *Balance de la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia 1999-2002*. Bogotá-Colombia 2002. Disponible en: <http://www.acnur.org/>

3. ACNUR. (2004) *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento en Colombia (agosto 2002- agosto 2004)*, Bogotá-Colombia. Disponible en: <http://www.acnur.org/>

4. ACNUR. (2007a). *La situación de los refugiados en el mundo*. Madrid: ACNUR, Alianza-Instituto Nacional de Servicios Sociales.

5. ACNUR. (2007b). *Balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia, 2004-2006*. Bogotá-Colombia. Disponible en: <http://www.acnur.org/>

[ 30 ]

6. ACNUR. (2007c). *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. Barcelona: Icaria.

7. Asbjørn, Eide, et al. (1995). Combating Lawlessness in Gray Zone Conflicts through Minimum Humanitarian Standards. En: *American Journal of International Law*, 89 (1), pp. 215-223.

8. Cañado Trindade, Antonio. (1995). Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias. En: *Memoria Coloquio Internacional. 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. ACNUR, IIDH y Gobierno de Costa Rica, pp. 70-110.

9. Carrillo Salcedo, Juan. (2001). *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*. Madrid: Tecnos, segunda edición.

10. CODHES (Consultoría para el desplazamiento forzado y los Derechos Humanos) y UNICEF, (Oficina de área para Colombia y Venezuela). (1999). *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Bogotá: Guadalupe.

11. Cohen, Roberta. (2004). The guiding principles on internal displacement: an innovation in international Standard setting. *Global Governance*, X. Disponible en: [http://www.brookings.edu/articles/2004/1001humanrights\\_cohen.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2004/1001humanrights_cohen.aspx)

12. Cohen, Roberta y Deng, Francis. (1998). *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

13. Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. (2009). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes*. Vol. 4. Bogotá: Torre Gráfica.

14. Conferencia Episcopal Colombiana. (1995). *Derechos humanos y desplazamiento interno en Colombia*. Bogotá: Kimpres.

15. Crisp, J. (1991). Refugee Protection and Assistance: A system in crisis. *International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism Yearbook, 1990*, Vol. III.

16. Dubernet, Cecile. (1991). *The international containment of Displaced Persons. Humanitarian spaces without exit*. Ashgate: Aldershot.

17. Goodwin-Gill, Guy. (1996). *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Paperbacks.

18. Gowlland-Debbas, Vera (Ed.). *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*. The Hage: Martinus Nijhoff Publishers.

19. Hathaway, James. (1991). *The law of refugee status*. Toronto: Butterworths.

20. Hathaway, James. (1997). The International Refugee Rights Regime. En: *The collected courses of the Academy of European Law*, Vol. VIII, Book 2. Martinus Nijhoff.

21. Lee, Luck. (2001). The London Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons: Its Significance and Implications. *Journal of Refugee Studies*, N° 1.

22. Loescher, Gil and Monahan, Laila (Eds.) (1989). *Refugees and International Relations*. New York: Oxford University Press.

23. Molano, Alfredo. (2000). Desterrados. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Centro de Estudios para la Paz, 70 (Primavera). pp. 35.

24. Mattar, Vanessa y White, Paul. (2005). *Consistent and predictable responses to IDPs: A review of UNHCR's decision-making processes*. United Nations High Commissioner for Refugees Evaluation and Policy Analysis Unit.

25. Montenegro, Santiago. (2006). *Estimaciones de pobreza e indigencia en Colombia, 2005*. Bogotá.

26. Peral, Luís. *Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción*. Documento de trabajo N° 15. Disponible en: <http://www.fride.org/home/HOME.aspx>.

27. Peral, Luís. (2001). *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*. Madrid: Trotta.

28. Schnyder, Felix. (1965). Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés, En : *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye* Vol. 114, issue I.

29. Uprimny, Rodrigo. (2006). *Bloque de constitucionalidad, Derechos Humanos y nuevo procedimiento penal*. Bogotá: Escuela Judicial Lara Bonilla, Consejo Superior de la Judicatura.

30. Vidal, Roberto. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.