

EFFECTOS DESAPERCIBIDOS DE LA SENTENCIA
T/025 DE 2004: SOBRE LA NECESIDAD DE
UNA APROXIMACIÓN CUALITATIVA A
LAS REALIDADES DE LA POBLACIÓN EN
SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

*DISREGARDED EFFECT OF COURT
RULING T/025 OF 2004: ON THE NEED
OF A QUALITATIVE APPROACH TO THE
SITUATION OF DISPLACED POPULATIONS*

CLARA ATEHORTÚA-ARREDONDO*

DIANA FUENTES-BECERRA**

1692-8156(201301)13:22<121:EDSNAC>2.0.TX;2-W

* Abogada de la Universidad de Medellín, magister en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad del Rosario (Bogotá). Correo electrónico: atehortua.c@ur.edu.co

** Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana, magister en Derecho de la Universidad de los Andes, estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad del Rosario (Bogotá). Correo electrónico: fuentesb.diana@ur.edu.co

RESUMEN

La mayoría de análisis sobre la sentencia T/025 de 2004 ha girado en torno a las condiciones necesarias para lograr una real superación del estado de cosas inconstitucional declarado en relación con la situación de las personas desplazadas. En este sentido, la atención se ha concentrado en aquellos efectos, directos e indirectos, que la sentencia ha generado en la institucionalidad y en el mejoramiento de su capacidad para satisfacer los derechos de la población en situación de desplazamiento. Sin embargo, este tipo de estudios ha excluido el día a día de la implementación de las medidas desplegadas por el Gobierno para cumplir con las órdenes judiciales contenidas en la sentencia. Por lo anterior, en este texto se exponen los resultados de una investigación de campo desarrollada en barrios de Bosa y Soacha (en Cundinamarca, Colombia) donde conviven población desplazada y receptora, los cuales permiten evidenciar una serie de efectos inadvertidos en la vida cotidiana de estas personas, producto de la ejecución de las políticas públicas del desplazamiento forzado.

Palabras clave autoras: Desplazamiento forzado, política pública, métodos cualitativos de investigación, estado de cosas inconstitucional.

Palabras clave descriptores: Desplazamiento forzado, política pública, desplazados por la violencia, investigación cualitativa, recurso de inconstitucionalidad.

ABSTRACT

Most of the analyses on court ruling T/025 of 2004 have been centred on the conditions necessary to overcome the unconstitutional state of things regarding the situation of displaced people. In this sense, attention has been focused on the ruling's direct and indirect effects on institutions, and on improving their capacity to fulfil the rights of displaced people. Nevertheless, this type of studies has overlooked the day-to-day implementation of the measures set by the Government in order to comply with the judicial orders included in the ruling. For this reason, the present paper presents the results of a field research carried out in the neighbourhoods of Bosa and Soacha (in Cundinamarca, Colombia) where displaced and host populations coexist. These reveal a series of disregarded effects in the daily lives of these people resulting from the execution of forced displacement public policies.

Keywords authors: *Forced Displacement, Public Policy, Qualitative Research Methods, Unconstitutionality.*

Keywords plus: *Forced migration, public policy, displaced by the violence, qualitative methods (Research), judicial review.*

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La Ley 387 de 1997 marcó el inicio de una nueva etapa en el reconocimiento del desplazamiento forzado. Diferentes sectores sociales mantuvieron una década de luchas para el reconocimiento del fenómeno como un hecho que necesita especial protección por parte del Estado¹. Si bien la promulgación de la ley determina el fin de la búsqueda de reconocimiento, con ella empieza un movimiento normativo para la definición de los límites en cuanto a la asignación de los beneficios y de las personas que tendrían derecho a estos. A partir de esa delimitación, se llevó a cabo una tipificación de las circunstancias, las ayudas y los sujetos que deberían acceder a los beneficios de la ley. Con su entrada en vigencia, cambia el panorama para la población en situación de desplazamiento. En el marco de las obligaciones derivadas de la Ley 387, el Gobierno emitió varias normas encaminadas al restablecimiento de los derechos de las personas que habían sufrido el desplazamiento. A pesar de que se había consagrado una amplia gama de derechos y de acciones, su cumplimiento era mínimo. En consecuencia, las posibilidades de acceso de los desplazados a los beneficios de la política eran bajas².

En este contexto, desde diferentes puntos se presentan cuestionamientos para el Estado, en cuanto el cumplimiento de la normativa para la atención del desplazamiento forzado. Tanto los informes de las entidades estatales encargadas de la protección de los derechos humanos³, de las Organizaciones No Gubernamentales⁴, y de entes internacionales⁵ alertaban sobre

1 R. Vidal López, *Derecho Global y Desplazamiento Interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo en Colombia*, 154-168. (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008).

2 C. Rodríguez Garavito & D. Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social*, 142-162. (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2010).

3 Defensoría del Pueblo, *XII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, 69-85 (2004).

4 Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados, *Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia 2004-2005*, 57-60 (Bogotá, 2005).

5 Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR], *Balance de la política pública de atención*

las falencias de la política pública de desplazamiento. Por otro lado, inició el uso de la tutela por parte de la población desplazada, con lo que se buscaba obtener respuestas frente a la falta de inclusión en el sistema o ante la omisión a la protección de otros derechos. La falta de respuesta efectiva para el restablecimiento de derechos de la población desplazada determinó el uso de instrumentos políticos y constitucionales para el logro del cumplimiento de la política.

Debido a la continua vulneración de derechos de la población desplazada, el número de tutelas interpuestas aumentó. A partir del conocimiento de estas acciones, la Corte Constitucional emitió decisiones en aras de proteger los derechos de la población en situación de desplazamiento. Desde finales de la década de los noventa, el alto tribunal profirió sentencias que buscaban el restablecimiento de los derechos de la población desplazada. En esos fallos se obligaba a un cambio en relación con la declaración del desplazamiento forzado y la atención a la que estaban obligadas las autoridades estatales que tenían responsabilidad en el restablecimiento de derechos de la población desplazada.

En el año 2004 ante las constantes acciones de tutela propiciadas por la continuidad de la vulneración de los derechos de la población desplazada, la Corte Constitucional declara que el desplazamiento forzado es “*un estado de cosas inconstitucional*” en la sentencia T/025 de 2004. La sentencia además de calificar como inconstitucional la situación de las personas desplazadas, ordenó la puesta en marcha de un conjunto de acciones por parte del Gobierno. Esas órdenes fueron desarrolladas por un conjunto de autos emanados del mismo Tribunal que buscaban la cesación de la vulneración de los derechos en cabeza de la población desplazada.

Como parte de la vulneración de los derechos y vinculada directamente con la continuidad del estado de cosas inconstitucional, estaba el incumplimiento constante de la política pública de atención para el desplazamiento. La falta de información, la

al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002, 158-168 (Bogotá, 2002).

descoordinación entre los diferentes niveles, la falta de recursos financieros, entre otros, formaban parte de las principales causas de la falta de respuesta eficaz para la población víctima de desplazamiento forzado, de acuerdo con diferentes estudios y diagnósticos⁶.

Como respuesta a los cuestionamientos resultados de la sentencia y de los autos derivados de esta, consecuencia de lo anterior, el Gobierno hizo cambios radicales. Los cambios afectaron tanto la esfera normativa como la burocrática, además, aumentó la disposición de recursos para la atención a la población. Luego de la sentencia y los cambios normativos impulsados por el Gobierno, la política de atención para la población de desplazamiento forzado tuvo avances significativos.

Asimismo, se mejoraron los sistemas de obtención de datos en torno a la atención del desplazamiento y se comenzaron a vincular a diferentes funcionarios del Estado como parte de la atención a la población víctima del desplazamiento. De esta manera, se buscaba el cierre de la brecha entre la atención que brinda el Estado a la población y el restablecimiento de sus derechos. Así las cosas, mediante la T/025 se establecía un nuevo esquema de relaciones entre las ramas del poder público, debido a que la intervención judicial permite desbloquear el letargo de las instituciones encargadas de atender determinado asunto, en este caso, el desplazamiento forzado. En este sentido, la T/025 ha sido analizada desde un marco conceptual que busca generar diálogos entre la política pública y el derecho⁷.

Con el fin de enfrentar el estado de cosas inconstitucional se configuró un conjunto de instrumentos para verificar el cumplimiento de las órdenes y los avances obtenidos en relación con esta finalidad. Los informes que presenta el Gobierno y los correspondientes a entidades que hacen seguimiento al restablecimiento de derechos de la población en situación de

6 C. Rodríguez Garavito & D. Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social*, 66-68 (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2010).

7 A. Celis, *Política pública y derecho*, en *El desplazamiento en Colombia: Regiones, ciudades y políticas públicas*, 389-419 (M. Bello & M. Villa (Comps.) REDIF, ACNUR, Corporación Región, Bogotá, 2005).

desplazamiento, están elaborados bajo estos parámetros. Al respecto, tanto los informes como las investigaciones sobre la política pública de desplazamiento forzado se han construido a partir del avance en el restablecimiento de los derechos de la población desplazada⁸. La declaratoria del desplazamiento forzado como un estado de cosas inconstitucional lleva más de cinco años. A pesar de la continua actividad posfallo de la Corte Constitucional y de los cambios realizados por el Gobierno, el estado de inconstitucionalidad se mantiene. Los informes e investigaciones existentes se tejen alrededor de este asunto. El centro de las indagaciones sobre política pública está relacionado directamente con la implementación de las acciones por parte del Gobierno, los obstáculos o avances en el logro de los objetivos y la manera como esto ha ocurrido. Estos trabajos permiten tener un conocimiento sobre la forma en que puede mejorar la implementación de la política pública para alcanzar los objetivos planteados. Al valorar las condiciones se pueden implementar medidas en diferentes niveles⁹.

Sin embargo, este tipo de trabajos no identifica cómo las actividades desarrolladas para dar cuenta de la política pueden incidir en la vida diaria de la población en situación de desplazamiento. Las acciones implementadas influyen en la cotidianidad de la población víctima de desplazamiento y las relaciones que establecen dentro de los sitios donde viven. Más allá de los retos propuestos por la superación del estado de cosas inconstitucional, el aumento de la burocracia y su cercanía a los asentamientos de población desplazada; la continua necesidad

-
- 8 Ver al respecto los informes presentados por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T/025 de 2004, por ejemplo, <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=zG5WOL1WE3c%3D&tabid=1552>; los informes de la comisión de seguimiento a la política pública de desplazamiento tales como *VI Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Proceso Nacional de Verificación* (Bogotá, 2008) <http://www.nrc.org.co/biblioteca/Informe-6-comision.pdf>; o las investigaciones sobre política pública como *Balance de la Política Pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004- Abril 2007* (ACNUR, 2007).
- 9 C. Rodríguez (Ed.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derecho y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, 14-38 (Unianandes, Bogotá, 2010).

de focalizar los beneficiarios de la política y la necesidad de informarlos; al igual que la necesidad de aumentar los recursos financieros de todos los entes territoriales y administrativos, cambian la situación de la población víctima de desplazamiento. Estos cambios en la vida diaria de las personas en los barrios, son efectos directos de la política en la población en diferentes esferas. En la medida en que las actividades repercuten dentro de la vida cotidiana, trae consecuencias en términos de la realización de los derechos para la población. Así las cosas, es una variable que se debe tener en cuenta a la hora de establecer el cese de la vulneración de derechos en cabeza de la población en situación de desplazamiento.

Sin el ánimo de hacer generalizaciones sobre la manera como las actividades estatales influyen sobre la vida de la población en situación de desplazamiento, con este escrito se busca ilustrar de qué forma la llegada de la burocracia y la focalización de beneficiarios en población desplazada, en medio de la distribución de recursos escasos, tienen repercusiones en las relaciones con otras personas. Para esto, se usará la información de campo recogida en Soacha y en Bosa durante el primer semestre de 2012, mediante entrevistas y herramientas de observación etnográfica en estas comunidades. Si bien pueden existir múltiples efectos, en este texto se abordarán los siguientes: I. La relación entre comunidad desplazada y receptora; II. La temporalidad y el autosostenimiento en la política de desplazamiento; III. Los proyectos productivos como fórmula para el autosostenimiento; y IV. La determinación de los liderazgos como nuevos intermediarios ante la burocracia.

I. LA RELACIÓN ENTRE COMUNIDAD DESPLAZADA Y RECEPTORA

La política de atención al desplazamiento tiene dificultades en diferentes ámbitos para lograr su aplicación. Entre las que más se han señalado, están la incapacidad de producir información sobre el número de personas víctimas de desplazamiento y sobre

cómo se les está atendiendo¹⁰. Esta situación, sumada a la falta de recursos, ha hecho que uno de los puntos de mayor cuidado sea la producción de información sobre cómo y a quién se entregan los recursos¹¹.

Debido a que no existe una distinción entre los programas para la población víctima de desplazamiento y para la población vulnerable, una de las estrategias propuestas fue la identificación de las personas víctimas del desplazamiento. De esa manera se focaliza, prioriza y se tiene información del ingreso de la población desplazada en los programas de atención ofrecidos por el Estado. En cada uno de los programas la persona encargada informa sobre la prioridad de la población desplazada, esa prioridad estriba en el número de cupos disponibles para la población víctima de desplazamiento y para otras personas vulnerables. Este primer paso para el ingreso de la población a los programas, da pie para que se reafirmen percepciones alrededor de la población desplazada y su acceso a las ayudas del Estado¹².

De esta manera se crean diferencias entre la población desplazada y la que no lo es. En cuanto a la población vulnerable, el Estado termina por favorecer a personas que tienen sus mismos problemas y los deja en desventaja, frente a la carencia de recursos: *“Me cuenta que también ha habido problema con la unidad*

10 C. Olarte & I. Wall, *The Occupation Of Public Space In Bogotá: Internal Displacement And The City*, 21 *Social & Legal Studies*, No. 3, 321-3398 (2012).

11 *“Otro efecto inmediato de la intervención de la Corte fue la activación de la administración pública en cuanto a la producción de información básica sobre el desplazamiento. En el proceso de monitoreo al cumplimiento de la sentencia, la Corte exigió a las entidades estatales la elaboración de informes periódicos. La mayoría de estas no contaba con sistemas de información o estadísticas confiables y sistematizadas que les permitieran responder. Como lo reconoció la funcionaria del Ministerio del Interior y de Justicia entrevistada para este libro, ‘por la necesidad de hacer informes a la Corte, las entidades establecieron sistemas de información. Nos vimos en la necesidad de crear estadísticas’. En el mismo sentido, funcionarios del Comité Internacional de la Cruz Roja reconocieron que ‘durante el tiempo en que ha operado la T-025 se ha ido construyendo información sobre cómo se debe dar respuesta a las dificultades y tropiezos. Es importante ahora ver cómo se va mejorando esta situación, cómo se aplica y se concreta esa información”*. C. Rodríguez Garavito & D. Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social*, 138 (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2010).

12 R. Vidal López, C. Atehortúa Arredondo & J. Salcedo, *Efectos del desplazamiento interno en las comunidades de las zonas de recepción*, 7-17 (Proyecto del Instituto Brookings–London School of Economics sobre el Desplazamiento Interno, Bogotá, 2011).

*móvil del ICBF, porque ellos solo atienden a población desplazada y que la población vulnerable dice que ellos también necesitan de la atención. Que además dicen que ellos son muy pobres y que cada día están peor*¹³.

Al separar constante y públicamente a la población víctima del desplazamiento de sus vecinos, la población en situación de desplazamiento se percibe como aquellos que llegan a competir por los escasos recursos disponibles. De esta manera, la población en situación de desplazamiento se ve como quienes arrebatan recursos que también necesitan aquellas personas con quienes conviven. A pesar de las carencias que existen en la prestación de los servicios para las víctimas de desplazamiento, la posibilidad de acceso a programas y proyectos es más cercana para ellas. En palabras de las personas que no acceden a estos recursos, la población desplazada está en mejores condiciones que ellos, en la medida en que cuenta con mayor ayuda por parte del Estado. *“Mire ahora los desplazados llegan y encuentran todo hecho. Antes nos tocaba todo el proceso”*¹⁴.

Este tipo de expresiones son recurrentes por parte de las personas que no comparten con la población desplazada la condición de víctimas del conflicto interno, pero sí sus condiciones de vulnerabilidad social y económica. Las relaciones entre los residentes (también denominados receptores) y las personas en situación de desplazamiento están caracterizadas por cierto tipo de antagonismo que se agrava, precisamente, por la acción afirmativa generada a favor de la población desplazada a partir de la sentencia T/025 y sus autos de seguimiento¹⁵. En este tipo de relaciones también se reproducen las miradas sobre los desplazados como *“malos trabajadores, que no saben aprovechar las oportunidades”*. Así las cosas, la respuesta institucional implementada para dar cumplimiento a la mencionada sentencia y

13 Diario de campo, Soacha. (Junio 21, 2012). (Información recolectada por las autoras).

14 Audio: Entrevista grupal a población receptora, Bosa. (Mayo 3, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

15 R. Vidal López, C. Atehortúa Arredondo & J. Salcedo, *Efectos del desplazamiento interno en las comunidades de las zonas de recepción*, 7-17 (Proyecto del Instituto Brookings–London School of Economics sobre el Desplazamiento Interno, Bogotá, 2011).

sus autos termina ubicando a los desplazados en una situación bastante paradójica: por un lado son beneficiarios de programas especiales de atención estatal lo cual los hace “*unos privilegiados dentro de los pobres*” y, en ese sentido, son rechazados por aquellos que comparten sus condiciones de privación pero no tienen acceso a esos programas; al mismo tiempo, la atención especial ofrecida por el Estado no alcanza a transformar su precaria situación¹⁶.

Más allá de identificar la existencia de una vulneración previa de derechos en cabeza de la población desplazada, lo que se asume es que quien accede a estas ayudas tiene mayores beneficios. Las ayudas que se otorgan a la población desplazada se lee en términos de pérdidas de oportunidades para las personas que viven en situación de pobreza en esos barrios. De esta manera, la focalización y la separación para efectos de la creación de información, implica una división dentro de los barrios donde está asentada la población en situación de desplazamiento. Esta separación incide en la forma como se relacionan, en los diferentes espacios que comparten, quienes son desplazados y quienes no están registrados como parte de esa población. “*Es que de uno como desplazado habló mal de uno el vecino, y el vecino se vuelve tan desagradecido con los desplazados porque uno encaja esos procesos conjuntos. La misma población que vive donde uno quiere hacerse, cuando uno llega le está diciendo a uno que no puede hacerse en esos sitios*”¹⁷.

De esta manera, la población divide los sitios donde puede estar la población desplazada y donde no debe hacerlo. La exclusión de los programas causa que la población vulnerable exprese que en los lugares donde viven es mejor que no haya personas en situación de desplazamiento. La razón para ello es que los desplazados son quienes a la larga terminan por quedarse con los subsidios y ayudas del Estado. De este modo, los habitantes que no están dentro del registro de desplazados

16 *Óp.cit.*, 15.

17 Audio: Entrevista a líder de población desplazada en Bosa. (Mayo 7, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

no quieren mezclarse con las víctimas de desplazamiento. No los incluyen en las asociaciones, no permiten que estén mucho tiempo vinculados con los proyectos, o se busca que se vayan de esos sitios. “*El ‘desplazado es una carga’ causada por el Gobierno y que debería ser solucionada por este mismo*”¹⁸.

Si bien las percepciones negativas de la comunidad en relación con la población desplazada no pueden ser explicadas de manera unívoca por el énfasis de la focalización, debería tenerse en cuenta como este modo de acción reafirma o cambia la manera en que es percibida la población desplazada en los espacios que comparten con la población receptora, especialmente cuando se trata de proyectos o programas en los que hay coincidencia con población que no está registrada como víctima.

En este punto debe considerarse que las víctimas de desplazamiento están relacionadas directamente con la ayuda que reciben del Estado. La población víctima del desplazamiento es percibida como si su motor principal fuera continuar con los beneficios del Estado. “*El porcentaje es cincuenta y cincuenta. La familia viene para adquirir ese subsidio y no consigue trabajo y la familia se viene en cadena con las personas que se traen*”¹⁹. Tanto para el Estado como para la población que convive con ellos, la población en situación de desplazado es un receptor de beneficios.

La apelación a este tipo de efectos generados por el fallo no pretende que se desmonten las medidas de acción afirmativa a favor de la población desplazada. En un sentido opuesto, lo que se busca demostrar es la necesidad de construir esquemas de análisis más robustos y complejos de las consecuencias generadas por las sentencias y las políticas en general, ya que hasta el momento este tipo de situaciones paradójicas en las cuales se ven inmersos los desplazados no han sido abordadas de manera efectiva.

18 Audio: Entrevista grupal a población receptora, Ciudad Bolívar. (Marzo 4, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

19 Audio: Entrevista grupal a población receptora, Ciudad Bolívar. (Marzo 4, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

II. LA TEMPORALIDAD Y EL AUTOSOSTENIMIENTO EN LA POLÍTICA DE DESPLAZAMIENTO

A pesar de que la política de atención para el desplazamiento se formuló bajo el lineamiento de facilitar los retornos y con parámetros de temporalidad para la atención de la población desplazada²⁰, debido a múltiples factores esa temporalidad no existe. Las condiciones de inseguridad para volver a los lugares de origen, la incapacidad de la política de facilitar vías para el retorno, el haber encontrado en la ciudad otra forma de vida, entre otras, hacen que las personas tiendan a quedarse dentro de las ciudades por encima de la opción del retorno. Las víctimas del desplazamiento están casi en obligación de permanecer bajo dependencia de la atención estatal.

La ayuda de la población en situación de desplazamiento está ligada de forma directa al autosostenimiento. De acuerdo con la Sentencia C-278 de 2007²¹, la atención humanitaria de emergencia debe mantenerse hasta que la víctima de desplazamiento logre el autosostenimiento. La indefinición del concepto de autosostenimiento por parte de la Corte Constitucional dio pie para que Acción Social (ahora Departamento para la Prosperidad Social) señalara los parámetros a partir de los cuales se entiende que una víctima se encuentra en esta condición. Una de las medidas que se tiene en cuenta para “decidir” que se cuenta con el autosostenimiento para un grupo familiar es la existencia de un salario o la vinculación al régimen contributivo de seguridad social. En el momento en que el grupo familiar de víctimas cuenta con alguna de estas condiciones, para Acción Social existe un autosostenimiento del grupo familiar.

No obstante, el haber fijado estos asuntos como límites para establecer el autosostenimiento sin tener en cuenta asuntos como la informalidad del trabajo, el bajo nivel de permanencia, los

20 J. Aparicio, *Intervenciones etnográficas a propósito del sujeto desplazado: estrategias para (des)movilizar una política de la representación*, 41 *Revista Colombiana de Antropología*, 135-169 (2005).

21 Sentencia C-278 de 2007 Corte Constitucional

pocos ingresos, entre otros, hacen que el grupo familiar se vea limitado en sus entradas económicas si no cuenta con la atención humanitaria de emergencia. De este modo, la concepción del autosostenimiento como límite a la ayuda del Estado pone en una encrucijada a las víctimas del desplazamiento. Lo anterior porque esta población se ve compelida a aceptar trabajos en condiciones laborales precarias para no tener impedimentos con la atención humanitaria. Las condiciones laborales precarias no solo evitan que el autosostenimiento se logre, sino que pone en situación de riesgo a las víctimas en relación con el sistema de seguridad social; además, hace que los empleadores no cumplan con las obligaciones que exige la ley. *“Mi esposo está con EPS y por eso ya se desafilió de los subsidios, ahora ya no está incluido y trabaja en construcción pero pasa tiempo sin contrato, por lo que la del sustento soy yo y es con Avon y yo soy la que sostengo el hogar y él por días; con maquinarias y en el hogar”*²².

Otro asunto problemático que tiene relación con la suspensión de la ayuda estatal apelando al autosostenimiento es el que viven las víctimas de desplazamiento con enfermedades catastróficas o terminales. Estas personas no pueden encontrar un trabajo debido a que si lo hacen dejan de tener el acceso al Plan Obligatorio de Salud-Subsidiado (POS-S), por lo que tendrían que pagar un copago para el que no tienen recursos económicos. Si bien el POS-S tiene un acceso más limitado a los tratamientos, es mejor asumirlo antes que no tener como acceder a ningún servicio.

La salud es mala a nivel nacional, pero tampoco es que no nos atiendan, sí nos atienden pero a uno lo tratan con puro acetaminofen porque el pos-s no cubre otros remedios y el médico lo mira a uno y le dice con que lo atiende y de ahí le da lo que está en el pos. En este momento hay mujeres muchas con cáncer de mama y para ellas sería una ayuda que les cubriera esto dentro de la ayuda humanitaria, pero cuando uno se pasa y paga salud no le da ayuda humanitaria, entonces ellas no pueden emplearse haciendo oficio en

22 Audio: Entrevista a persona desplazada, Ciudad Bolívar. (Agosto 8, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

*las casas que eso les ayuda. Eso no debe ser así. Con las enfermedades como el cáncer y la diabetes no han encontrado la comba al palo frente a eso*²³.

El riesgo de perder la ayuda del Estado sin haber logrado las condiciones económicas para poder sobrevivir, genera una idea de inacción por parte de la población receptora en relación con las personas en situación de desplazamiento. Esta inacción en ocasiones se ve como si los desplazados no quisieran cambiar las condiciones de vida y quisieran seguir dependiendo del Estado como fuente de recursos.

*Es que hay gente que uno ve en el comedor por años. Para uno lo normal es que esté por seis meses y luego se salga. Es que por eso es que no consiguen trabajo, por quedarse con el comedor (...) Mire, el desplazado es una carga social, política, y económica, porque el gobierno también los pone así. Debería el gobierno focalizarlos en un lote y llevarles allá los servicios*²⁴.

Cuando se esperan soluciones definitivas por parte del Estado para la superación del desplazamiento, lo que existe es una incapacidad para cambiar las condiciones de vida determinada por los límites del autosostenimiento establecidos en la política. Esto se debe a que si las personas obtienen un trabajo, así sea de carácter temporal, o establecen otro tipo de relación económica, pueden perder la calificación de desplazado y con ello la posibilidad de soluciones permanentes por las que llevan tiempo y trabajo esperando. Tal y como lo indica Aparicio el desplazado existe solo como quien recibe la ayuda.

A grandes rasgos, se trata de prácticas que ubican y condicionan a estas personas en la posición de simples receptores de ayuda humanitaria, eso sí, siempre y cuando el estado tenga la disposición y destinación presupuestal (Codhes, 2003). Comparto la opinión de Castillejo (2000) cuando dice que bajo el lema del discurso humanitario estas prácticas des-humanizan a las personas, les quitan su capacidad de poder sobre sus propios proyectos de vida individuales y colectivos, en tanto han sido absorbidas a tal punto

23 Audio: Entrevista líder de población desplazada, Bosa. (Mayo 7, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

24 Audio: Entrevista a población receptora, Ciudad Bolívar. (Marzo 4, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

*por el mismo sistema que ya ni siquiera pueden contradecirlo, refutarlo o criticarlo. Ese es el precio que deben pagar por entrar al sistema*²⁵.

En este orden de ideas, el vínculo que se establece con el Estado es el de proveedor. Los otros nexos que pueden construirse con el Estado están reducidos por el hecho del desplazamiento. Esta disolución de vínculo estatal es una situación constante que se manifiesta en la vulneración continua que significa la situación de desplazamiento. A la espera de soluciones permanentes, la población víctima de desplazamiento debe mantenerse dentro de los subsidios como una de las pocas relaciones que determinan su existencia como ciudadanos para el Estado. Si el vínculo desaparece, su existencia ante el Estado termina. El estar incluido en el sistema y estar pendientes de la ayuda da la posibilidad de que algún día se defina su situación. Salir del banco de ayudas, además de generar problemas para los ingresos, significa perder la posibilidad de resolución del hecho del desplazamiento. Sobre todo si se tiene en cuenta que las soluciones permanentes que pueden dar estabilidad están en condiciones de mínimo desarrollo de la política, por lo que no hay un corto plazo para obtenerlas, tales como las que deben afianzar la vivienda y el desarrollo rural.

*Las políticas que presentan mayor avance son las correspondientes a los ministerios de Educación Nacional, Protección Social y de Hacienda, que han sido partes activas en el proceso de seguimiento y han aportado regularmente información a la Corte. Las políticas que presentan mayor rezago son las que están a cargo de los ministerios de Agricultura, Defensa, Interior y Justicia, y Vivienda, que han sido actores renuentes y se han mantenido relativamente pasivos a lo largo del proceso de seguimiento*²⁶.

De esta manera, el parámetro establecido por Acción Social para la ejecución de la política interviene de modo directo en la

25 J. Aparicio, *Intervenciones etnográficas a propósito del sujeto desplazado: estrategias para (des)movilizar una política de la representación*, 41 *Revista Colombiana de Antropología*, 253 (2005).

26 C. Rodríguez Garavito & D. Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social*, 113 (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2010).

vida de la población. La política y el levantamiento de la ayuda por la declaración de logro de autosostenimiento, contribuye a un acceso precario e informal en las relaciones laborales. Si bien el mercado informal es donde acceden de manera más fácil a empleos las víctimas de desplazamiento, el miedo de perder las ayudas hacen que ellos accedan o pidan que no los incluyan con todas las garantías en los trabajos. Asimismo, favorece las ideas que existen en relación con la población de desplazamiento ligadas a que ellos no desean otra forma de vida, más que vivir de los subsidios sin esforzarse por conseguir o tener un empleo.

De igual forma, contribuye a un quiebre en la única relación que se tiene con el Estado: ser excluido de las ayudas implica el abandono de la posibilidad de encontrar respuestas para la superación de la situación de desplazamiento. Por último, la ausencia de respuesta del Estado, en cuanto a que la persona supere en el periodo en que se otorga la ayuda, tal y como lo establece la sentencia de la Corte Constitucional, hace que la idea de una temporalidad de la atención se convierta en indefinida ante la falta de restablecimiento de los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

III. LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS COMO FÓRMULA PARA EL AUTOSOSTENIMIENTO

Una de las respuestas de la política pública para el logro del autosostenimiento de la población desplazada consiste en los proyectos productivos, los cuales son parte del componente de estabilización socioeconómica. Mediante estos proyectos se busca que la población desplazada desarrolle actividades económicas rentables que les permitan adquirir autonomía²⁷. Este tipo de iniciativas son desplegadas tanto por instituciones estatales como por Organizaciones No Gubernamentales que coadyuvan en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado.

27 E. Zarama Vásquez, *Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo*, Serie Políticas Sociales, 152 (Cepal, Bogotá 2009).

Durante el trabajo de campo desarrollado en el primer semestre en un barrio de Bosa se acompañó a una asociación de desplazados durante un ciclo de capacitaciones técnicas a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Al iniciar el conjunto de charlas, el líder de la asociación animaba a la población en los siguientes términos:

*Bienvenidos al “reto de los nuevos empresarios”. Por medio de estas capacitaciones, aproximadamente 56 familias aprenderán a preparar sus proyectos que luego podrán ser presentados ante cualquier institución para que les dé financiación. Tenemos que pensar en grande, no podemos quedarnos con los negocios de empanadas porque ya hemos visto cómo a la gente se le acaba el plante y luego no queda con nada*²⁸.

No obstante este ánimo inicial se fue desdibujando con el transcurso de las sesiones de capacitación. A pesar del esfuerzo del funcionario del SENA, quien acudía directamente al barrio a dictar las clases no existía una conexión con su público.

*El profesor para explicar las etapas de creación de un plan de negocios se remitía constantemente a términos técnicos tales como tasas de interés, competencia internacional, las características del producto, el TLC, el ingreso per cápita. En un momento se refirió al nicho del mercado, al rato se oyeron varias voces preguntando: ¿nicho? Pregunta para la cual no hubo respuesta*²⁹.

En el desarrollo de las capacitaciones el líder de la asociación trató de realizar una especie de “*monitoría*” mediante la cual se socializaban preguntas en relación con las capacitaciones. En una de ellas se presentó el siguiente diálogo:

*Adriana dijo yo necesito a alguien que sepa desenvolverse en este rollo. A mí me queda muy difícil. El líder le contestó “¿qué me quiere decir con esas palabras? ¿Acaso usted no es capaz de hacerlo?”. Adriana no supo qué responder. El líder dijo que lo que hay que hacer ya está en los formatos del plan del negocio y solamente hay que llenarlos, pero que lo importante es entenderlo*³⁰.

28 Audio: Entrevista a líder de población desplazada, Bosa. (Mayo 7, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

29 Diario de campo, Bosa. (Mayo 3, 2012). (Información recolectada por las autoras).

30 Audio: Entrevista personal, Bosa. (Mayo 3, 2012). (Archivo grabado por las autoras).

A pesar de la asistencia al ciclo completo de capacitación y del interés por desarrollar algún tipo de actividad económica, algunas mujeres se referían de la siguiente forma al proceso de capacitación.

Rosaura: “Mi proyecto es de un asadero. Me imagino un negocio grande, pero lo veo difícil. Eso del SENA es para profesionales, ya nosotros averiguamos y a una señora le dijeron eso. Es que ponen tareas muy difíciles y uno pasa y pasa las hojas y no se puede resolver eso que piden”.

Sirley: “En la capacitación del SENA empezamos muchos de la familia, pero se han ido retirando, les pareció muy duro. La gente se ha retirado. Yo estoy con Marta en el proyecto. Mi sueño de toda la vida era poner un almacén solo de pijamas, pero en la medida que hicimos uniformes me di cuenta que yo sé más de lo que creía. La idea es coser y llevar primero al Madrugón, pero nuestra meta es vender en los pueblos de tierra caliente lycra y chaquetas para tierra fría. Nuestro sueño es que esto salga, pero la verdad es muy complicado, llevamos un mes y nada. El profesor dice que no tiene la culpa, pero lo que yo creo es que el SENA nos quiere aburrir y al final no salir con nada. Estos formatos son muy complicados. A mi dígame lo de las máquinas y lo de los hilos, ya nosotras tenemos cotizaciones, nosotras sabemos del negocio en sí, pero del formato no, del arte si sabemos”

Rubiela: “El sueño es muy difícil, es muy grande. Mi proyecto es de cerdos pero por la cuestión de lo ambiental está complicado. El problema es hacer el proyecto. Yo por lo menos que estudié hasta 5° de primaria pero los domingos porque trabajaba en casa de familia y además uno bien bruto para las matemáticas”³¹.

De conformidad con lo anterior, este tipo de capacitaciones terminan configurándose en espacios mediante los cuales se refuerzan sentimientos de impotencia y baja autoestima al no poder cumplir con las expectativas del ciclo. Una vez más se observa que la ejecución de los componentes de la política pública deja resultados paradójicos entre la población en situación de desplazamiento. Por un lado, es sometida desde diferentes instancias a asumir una posición activa en el mercado, buscando fórmulas de autosostenimiento empresarial, pero a la vez se siente totalmente frustrada porque no reúne las capacidades para tal fin. De este modo, por medio de este tipo de proyectos

31 Diarios de campo, Bosa. (Mayo 14, 2012). (Información recolectada por las autoras).

dirigidos a potenciar el autosostenimiento de la población desplazada se impone la carga de la estabilización a las personas desplazadas y se desdibuja el enfoque estructural que la Corte Constitucional intentó establecer en la T/025 y sus autos de seguimiento en relación con el desplazamiento forzado y la responsabilidad estatal.

IV. LA CREACIÓN DE LIDERAZGOS COMO INTERMEDIARIOS ANTE LA BUROCRACIA

En medio de un conjunto nuevo de instituciones y funcionarios que están en los barrios y que deben dar cubrimiento al mayor número de personas, se establecen mediaciones para lograr una buena cobertura con pocos recursos financieros. Una de las mediaciones más comunes es realizada por los líderes de organizaciones o asociaciones de población desplazada. Por intermedio de ellos se entrega información a las víctimas de desplazamiento y se recogen datos para actualizar sistemas de información de ingreso a los programas y proyectos que se impulsan para la población víctima de desplazamiento. Al establecer esta mediación, tener primero la información y mantener un contacto permanente con los funcionarios, permite que los líderes tengan una posición privilegiada en relación con el resto de las víctimas de desplazamiento. Esta posición, se ve por parte de los usuarios como una forma de poder. La manera en que se expresa ese poder es a través de la intermediación para acceder a los programas y los proyectos que brinda la institucionalidad.

Los líderes son un punto de referencia en la comunidad, por un lado, tienen conocimiento sobre su barrio y son reconocidos por sus habitantes. Según estas características, diversas instituciones les han entregado funciones, pues se requiere un conocimiento del barrio y la entidad correspondiente no tiene esa capacidad. Entre las tareas que cumplen está el registro de personas en censos para la inscripción en sistemas de ayuda,

una labor de mediación que genera presión en los usuarios por parte de los líderes.

El señor le cuenta al funcionario que no han recibido subsidio desde 2009 y que el presidente de la JAC le dijo que los iban a sacar del sistema si seguían mandando derechos de petición. Que el funcionario que lo atendió (no menciona la entidad) le dijo que lo grabara porque eso era un chantaje. El señor le repite que no le dan el subsidio y que nadie le sabe decir por qué³².

El manejo de la información y el contacto con la institucionalidad establece una posición privilegiada que les permite manejar las relaciones con las personas que están en el barrio. Si por alguna razón diferente, la persona es excluida de los sistemas, le queda la idea de que fue debido a la intervención del líder. Esto sigue poniendo a estas personas en una situación de autoridad en relación con el resto de las personas del barrio.

Existe otro tipo de intermediaciones que son creadas por los líderes. Por ejemplo, acompañar a las personas para el acceso a las entidades. Los usuarios podrían ir solos, ya que no existe un cambio en la forma de acceder a las instituciones si se presentan con un líder o no. No obstante, ellos los acompañan y esto los pone como un escaño en el camino para la atención.

En ese momento salió un funcionario. El líder se para y entra con el señor adonde el funcionario. Le dice que venga que ya lo van a atender y lo entra a la oficina. La señora se para, pero cuando ve que el líder entra con el señor se devuelve. Le pregunto que si ya la atendieron, me dice que no. Le digo que si ella no había llegado antes. Me dice que sí, “pero no ve que ese negrito no se quiere salir”. Que se habían demorado mucho con él, y que ahora se había entrado con ese otro señor. Le digo que entre a la oficina. Sube los hombros y se queda en la puerta. El líder deja al señor adentro y se devuelve a conversar conmigo. Le digo que si la señora no estaba antes que el señor que acaba de pasar y me dice que no, que ellos llegaron un poquito antes. El líder me dice que el señor era compañero de la asociación y que viene porque la mujer tiene problemas mentales. Que lo que quiere es que le ayuden a llevarla a un hogar³³.

32 Diario de campo, Soacha. (Junio 12, 2012). (Información recolectada por las autoras).

33 Diario de campo, Soacha. (Junio 24, 2012). (Información recolectada por las autoras).

El establecerse como un escaño en la atención les permite continuar dando la apariencia de que manejan una relación privilegiada con las instituciones y los funcionarios. Esta imagen se refleja en los usuarios que ven a los líderes como un paso necesario para obtener el acceso a la institucionalidad. De esta manera, se contribuye a crear una institucionalidad paralela a la que deben acceder los habitantes. Esta institucionalidad tiene sus propias reglas y formas de resolver los problemas de acceso. En este orden de ideas, la población víctima de desplazamiento debe enfrentarse a las instituciones del Estado y a las reglas implementadas por las mediaciones de los líderes. Así las cosas, la intermediación creada y aprovechada por los líderes se convierte en otra dificultad de acceso para la población víctima.

V. CONCLUSIÓN

Tal y como se anunció, la respuesta institucional a la sentencia T/025 ha venido generando toda una serie de consecuencias concretas en la vida diaria de las personas en situación de desplazamiento. Esta respuesta ha impactado en las relaciones que se establecen entre la comunidad desplazada y la comunidad receptora, en las percepciones y representaciones que genera la discusión sobre el autosostenimiento y en la creación de liderazgos como nuevos intermediarios ante la burocracia. La observación de este tipo de consecuencias se logró mediante una aproximación cualitativa a la cotidianidad de las personas desplazadas, en la cual confluyen diferentes actores, espacios y procesos que configuran una realidad compleja que requiere ser analizada desde enfoques transdisciplinarios.

Herramientas etnográficas permitieron acceder a diferentes efectos de la política pública, entre estos, que las víctimas del desplazamiento forzado viven situaciones paradójicas que afectan su individualidad y el acceso a los bienes y servicios del Estado. Este tipo de efectos merecen mayor atención, sobre todo, considerando la centralidad que tiene en la implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), el proceso de cumplimiento de la sentencia T/025 de 2004:

Es importante resaltar la obligación de garantizar la continuidad de procesos previos derivados del desarrollo de la Ley 387 de 1997 y la Ley 1190 de 2008, incluyendo todo el proceso de cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento. De esta forma, el sentido de la Ley 1448 de 2011 es potenciar la superación del estado de cosas inconstitucional a la población desplazada y no generar retrocesos o discontinuidades en la atención³⁴.

34 Documento CONPES No. 3726 de 2012 [Departamento Nacional de Planeación- Consejo Nacional de Política Económica y Social]. <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=TKr7QU7Iiso%3D&tabid=1475>. (Mayo 30, 2012).

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Bustamante Rúa, M. *et.ál*, *Derechos de la población desplazada (Estudio de caso en la ciudad de Medellín)*, 15-30 (Universidad de Medellín, Medellín, 2009).
- Rodríguez, C. (Ed.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derecho y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, 14-38 (Unianandes, Bogotá, 2010).
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D., *Cortes y cambio social*, 113 (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2010).
- Vidal Lopez, R. C., *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo en Colombia*, 154-168 (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008).
- Vidal López, R. C., Atehortúa Arredondo, C. I. & Salcedo, J., *Efectos del desplazamiento interno en las comunidades de las zonas de recepción*, 7-17 (Proyecto del Instituto Brookings–London School of Economics sobre el Desplazamiento Interno, Bogotá, 2011).
- Zarama Vásquez, E., *Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo*, *Serie Políticas Sociales*, 152 (Cepal, Bogotá, 2009).

CAPÍTULOS DE LIBROS

- Celis, A., *Política pública y derecho*, en *El desplazamiento en Colombia: Regiones, ciudades y políticas públicas*, 389-421 (M. N. Bello & M. Villa, (Comps.), REDIF, ACNUR, Corporación Región, Bogotá, 2005).
- Villa Martínez, M. I., Jaramillo Arbeláez, A. M., & Sánchez Medina, L. A., *Colombia*, en *Migración Forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá*, 171-185 (M. I. Villa Martínez & P. Riaño Alcalá, Corporación Región, Medellín, 2007).
- Rodríguez Garavito, C., *¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento?*, en *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, 435-492 (C. Rodríguez Garavito, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Unianandes, Bogotá, 2009).

REVISTAS

- Aparicio, J. R., *Intervenciones etnográficas a propósito del sujeto desplazado: estrategias para (des)mobilizar una política de la representación*, 41 *Revista Colombiana de Antropología*, 135-169 (2005).
- García Jaramillo, L., *Aproximación a la discusión sobre políticas públicas y justicia constitucional: a propósito del estado de cosas inconstitucional*, 68 *Revista Estudios de Derecho*, No.152, 79-112 (2011).

DOCUMENTOS/INFORMES/REPORTES

- Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR], *Balance de la política pública de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999-2002* (Bogotá, 2002).
- ACNUR, *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia (Enero 2004-abril 2007)* (Bogotá, 2007).
- Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados, *Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzado en Colombia 2004-2005* (Bogotá, 2005).
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, *VI Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción. Proceso Nacional de Verificación* (Bogotá, 2008).
- Defensoría del Pueblo, *XII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República* (Bogotá, 2004).
- Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento CONPES No. 3726*. <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Tkr7QU7Iiso%3D&tabid=1475>. (Mayo 30, 2012).
- Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada [SNAIPD], *Informe del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004* (2010).

TRABAJO DE CAMPO

- audio: Entrevista a líder de población desplazada, Bosa. (Mayo 7, 2012). (Archivo grabado por las autoras).
- Audio: Entrevista a funcionario, Ciudad Bolívar. (Agosto 8, 2012). (Archivo grabado por las autoras).
- Audio: Entrevista a persona desplazada, Ciudad Bolívar. (Marzo 4, 2012). (Archivo grabado por las autoras).
- Audio: Entrevista a población receptora, Ciudad Bolívar. (Marzo 4, 2012). (Archivo grabado por las autoras).
- Audio: Entrevista a persona desplazada, Soacha. (Abril, 2012). (Archivo grabado por las autoras).
- Diario de campo, Bosa. (Mayo, 2012). (Información recolectada por las autoras).
- Diario de campo, Soacha. (Junio, 2012). (Información recolectada por las autoras).

