

# Efectividad y alcance de los programas del gobierno departamental en el tratamiento de los desplazados

AUTORES: MANUEL FERNANDO NÚÑEZ IGÚA  
JENNY ALBEIDA PULIDO PARRA  
FELIX HERNÁN VARGAS OVALLE

## PRESENTACIÓN

**L**a intensificación y ampliación geográfica del conflicto en los últimos años se ha traducido en un agravamiento de la crisis del problema del desplazamiento y ha afectado prácticamente a todo el país. En Boyacá, específicamente en las ciudades de Tunja, Duitama y Sogamoso, se han asentado los afectados por esta situación, habitantes de las zonas rurales del departamento en su mayoría, así como los provenientes de otras regiones del país.

Esta problemática se ha incrementado, pues según la última estadística realizada por CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento) tomada desde 1999 hasta el 2002, muestra que el número de desplazados asciende a 2'914.853, de los cuales, según el SUR (Sistema Único de Registro de Desplazados inscritos en la Red de Solidaridad Social), sólo se encuentran inscritos 1'079.080. Por otra parte, la aparición de la llamada "limpieza política", que pone en el punto de mira a los líderes sindicales, activistas políticos, dirigentes de las comunidades, alcaldes y ediles, jueces y fiscales, periodistas, activistas de derechos humanos, educadores y a otros sectores de la población urbana, ha hecho que un creciente número de esos grupos de personas hayan pasado a formar parte de los desplazados.

Con esta investigación se pretendió verificar cuáles de los programas propuestos por la Red de Solidaridad Social y el gobierno nacional, encaminados al tratamiento y protección del desplazado, han sido adoptados por el gobierno departamental, para así poder establecer si éstos son suficientes y acordes para afrontar el problema del desplazamiento de manera efectiva en nuestra región, y en consecuencia, identificar las limitaciones que se puedan encontrar en cuanto a su implementación y

## SITUACIÓN DEL DESPLAZADO EN LA CIUDAD DE TUNJA

La información que aparece a continuación se basa en encuestas practicadas a 18 personas que manifestaron ser desplazados por la violencia y que nos prestaron su colaboración respondiendo a nuestras preguntas. Valga la pena indicar que no fue fácil abordar a estas personas y mucho menos lograr su colaboración.

En cuanto a la pregunta sobre el lugar de procedencia, podemos decir que fue omitida dada la renuencia de los encuestados a contestar la misma, según ellos por razones de seguridad o temor.

Al analizar la pregunta acerca de si tienen personas a su cargo, vemos que el 77.7% de los encuestados manifestaron que sí y además vemos que estos grupos familiares están conformados por 2 a 4 personas.

Al indagar acerca de si piensan establecerse en esta ciudad, menos de la mitad, es decir el 44.5%, manifiestan querer hacerlo, y esto se explica porque algunos desplazados ven a la ciudad como un destino de paso o están esperando que la situación de orden público mejore en los lugares de donde provienen para volver luego.

Por otra parte, el 66.6% de los encuestados dicen conocer a otros afectados por el problema del desplazamiento, y esto en parte se explica por aquellos que están inscritos en los programas de la Red de Solidaridad Social, adonde acuden frecuentemente e interactúan con otros desplazados.

En cuanto a la ayuda que han recibido por parte de alguna autoridad o entidad, alrededor del 38% de los encuestados no la han recibido, ya sea porque no han sido acogidos por la Red de Solidaridad Social o por las administraciones municipales, y por tanto no se les reconoce como desplazados por la violencia.

Además, el 38.8% de los encuestados no sabe de la existencia de programas de atención al desplazado, lo que se combina con el mismo porcentaje de los encuestados que manifestaron no conocer las funciones que realiza la Red, de donde se puede deducir que la Red no hace difusión de sus programas y beneficios para este tipo de población.

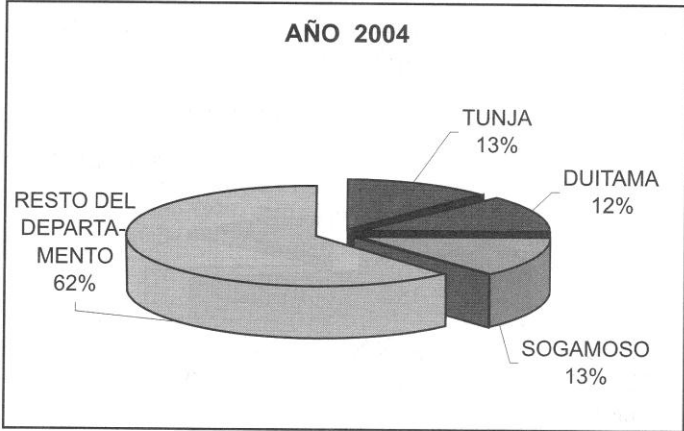
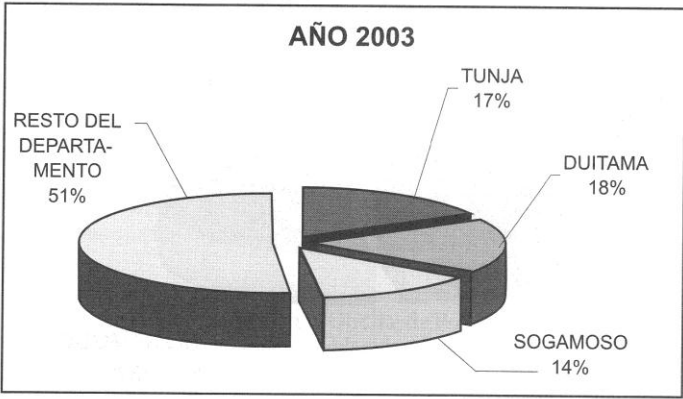
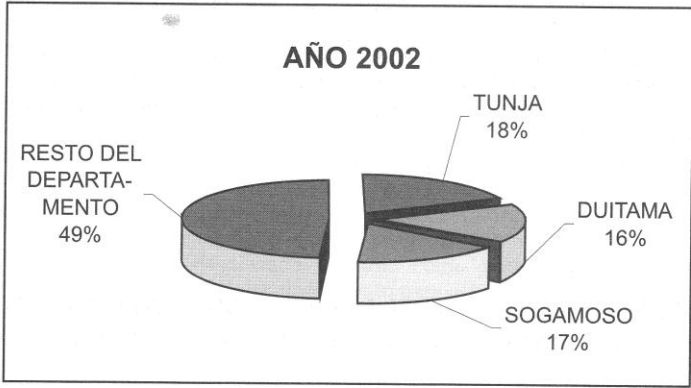
Por otra parte, es evidente que los afectados por esta problemática, el 81.25% de los encuestados, creen que el Estado colombiano debe ayudarlos o debe hacerse responsable de su seguridad, puesto que en últimas el Estado tiene el deber constitucional de proteger a sus ciudadanos.

Y por último, solo el 44.4% de los encuestados creen que los programas de la Red de Solidaridad Social son efectivos pero en un término inmediato, es decir, que en cuanto a ayuda humanitaria de emergencia, en el inmediato plazo, mas no ocurre lo mismo al pasar del tiempo, cuando los desplazados quedan responsables de su propio destino.

## CONCLUSIONES

Según el estudio realizado, se puede establecer, que el Estado ha buscado por medios legales solucionar la grave condición del desplazado, en cumplimiento de sus deberes constitucionales de buscar la prosperidad general y por ello creó la ley 387/97; pero desafortunadamente esto se ha quedado en el papel, pues si bien es cierto el Estado ha dado las herramientas, se ha quedado corto en los recursos, y en su lista de prioridades está la de combatir la violencia con más violencia, olvidándose que la única forma de contrarrestarla es satisfaciendo las necesidades básicas de las personas víctimas de la guerra.

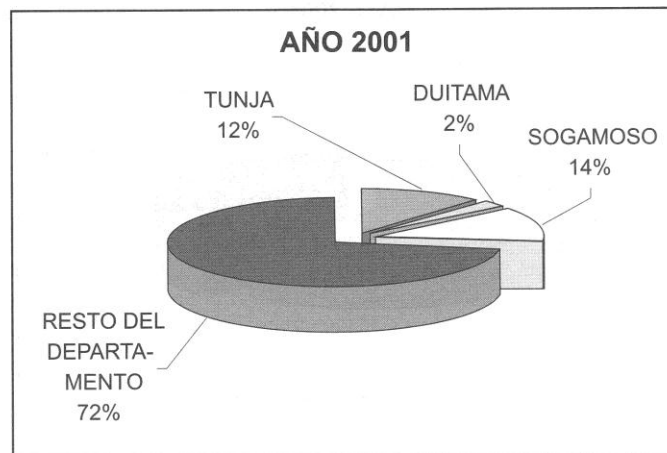
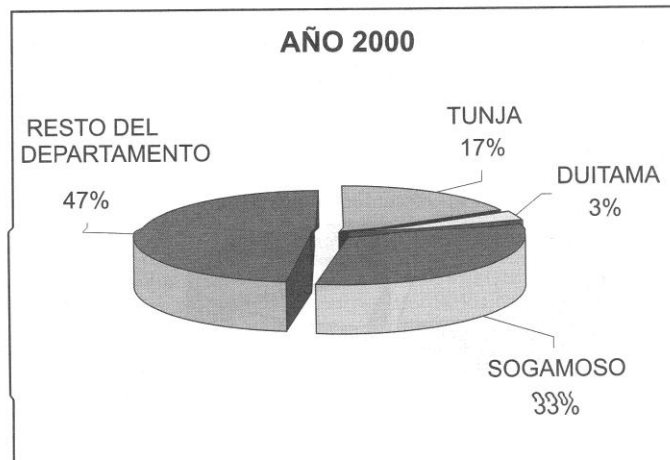
La responsabilidad del manejo de los desplazados está en cabeza de los entes territoriales, que muy poco pueden hacer, debido a que el presupuesto que manejan es insuficiente, o en algunos casos inexistente, y al momento de distribuir sus recursos los orientan a atender las necesidades de la



departamento de Boyacá; en el año 2002 se observa una baja del 29% en razón al año anterior, y luego se observa un leve crecimiento del 0.24% para el año 2003, lo cual significa que se da un período de estabilidad del fenómeno en este lapso de tiempo entre el 2002 y el 2003 y luego, en el último año, se vio que éste fenómeno ha bajado un 4.13%, y se espera que la tendencia se mantenga.

En razón al nivel de recepción de las tres ciudades que nos ocupan vemos que Tunja recibió un promedio de 209 personas en los últimos 4 años, Duitama recibió un promedio de 140 personas y Sogamoso un promedio de 249 personas, siendo esta la ciudad con mayor volumen de desplazamiento, seguida de Tunja y Duitama.

### PORCENTAJE GLOBAL DEL DESPLAZAMIENTO EN BOYACÁ (Según estadísticas suministradas por la Red de Solidaridad Tunja)



*Iter Ad Veritatem*

cual debe contestar en un término de 15 días para darle el reconocimiento de desplazado o no; si se confirma que la persona es desplazada, se les presta la ayuda humanitaria de emergencia que consiste en 3 mercados mensuales, valor del arriendo por 3 meses, colaboración en salud y si tienen hijos estudiando se les busca cupo en las escuelas, pero es una ayuda temporal mientras ellos se ubican o se devuelven al sitio de origen.

En el Municipio de Sogamoso, además de la colaboración prestada por las Personerías, se cuenta con un Comité Municipal para la Atención Integral de las Personas Desplazadas por la Violencia, en cumplimiento de la ley 387/97, artículo 7, mediante el Decreto No. 010 del 17 de enero de 2005, por el cual se crea el Comité y se determinan como miembros al Alcalde o su delegado, como presidente, el comandante del Batallón de Artillería No. 1 Tarqui o su delegado, el Comandante de Estación de Policía Nacional o su delegado, el Secretario de Salud o su delegado, el Coordinador del Centro Zonal del ICBF, un Delegado de la Cruz Roja Internacional Seccional Sogamoso, un representante de las iglesias y dos representantes de la población desplazada, y tiene como funciones evaluar las necesidades insatisfechas que puedan ser causa del desplazamiento para así poder tomar las medidas adecuadas, orientar a las comunidades afectadas por el desplazamiento en la presentación de acciones jurídicas para la solución de su situación y prevenir la persecución de que puedan ser objeto. Dicho Comité está creado pero no ha entrado en funcionamiento.

Municipio de Duitama. En esta ciudad la Personería se encarga de recibir la declaración a todas las personas que manifiestan ser desplazadas y las remite a Tunja a la Red de Solidaridad Social, porque es el único órgano que está facultado para reconocer la condición de desplazado; en cuanto al Comité Municipal para la Atención Integral de las Personas Desplazadas por la Violencia de que habla la ley 387/97, no ha sido creado pero el municipio de Duitama ha mostrado gran interés por esta problemática y por ello la administración en el año 2004 destinó 4 millones de pesos para la atención de desplazados y para el año 2005 destino 10 millones de pesos, los cuales se van a incrementar de acuerdo a las posibilidades del municipio; estos son utilizados para la ayuda humanitaria de emergencia, alojamiento y alimentación por el término de 15 días, dependiendo de las condiciones en que se encuentren mientras la Red se pronuncia y define si los asume como desplazados o no y les empieza a brindar los beneficios a los que tienen derecho.

Municipio de Tunja. En Tunja, además de la función de la Personería de recibir la declaración y remitirla a la Red de Solidaridad, se cuenta con la Oficina de Protección Social encargada de incluir en el programa de salud denominado "Sistema de población especial" a los desplazados remitidos por la Red, los cuales quedan en régimen subsidiado cero, es decir, no pagan nada y se les da una constancia para que sean cobijados en salud; adicionalmente, ésta oficina se encarga de gestionar los servicios de hospitalización, consulta medica externa y odontológica y medicamentos. En la parte de educación, la Red envía los núcleos familiares que tienen niños y son atendidos por la Secretaría de Educación Municipal, donde se les facilita el acceso a un cupo escolar. En cuanto a la vivienda, se viene gestionando un proyecto de vivienda para desplazados, pero apenas está en etapa de formulación. Para ayudarlos a acoplarse al medio laboral la Red y el municipio de Tunja están trabajando con el SENA para capacitar y calificar la mano de obra en panadería y otras actividades, así como orientación en gestión empresarial para que la población desplazada inicie su propio negocio.

En cuanto al Comité Municipal para la Atención Integral de las Personas Desplazadas por la Violencia, en Tunja se creó desde 1999, pero no funciona desde el 2003, por el escaso presupuesto asignado por el Municipio y la falta de colaboración del Gobierno Nacional.

## **MAGNITUD DEL DESPLAZAMIENTO EN LOS MUNICIPIOS DE TUNJA, DUITAMA Y SOGAMOSO CON RESPECTO AL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

Según datos suministrados por la Red de Solidaridad Social, seccional Tunja, a nivel departamental, en el año 2000 se presentó un desplazamiento de 1123 personas; para el año 2001 se observó un aumento del 71% en la recepción de desplazados en los diferentes municipios del

## REPERCUSIONES DEL DESPLAZAMIENTO

En las regiones donde el conflicto es más agudo la característica es la expulsión. Según información suministrada por las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo existen cerca de doscientos noventa y dos municipios expulsores en veintiocho departamentos.

Si bien es cierto, en los lugares de origen de los desplazados las condiciones de vida no eran las mejores, teniendo en cuenta el abandono del Estado, la presión por parte de grupos armados ilegales y la falta de recursos con los cuales desarrollar actividades económicas que les permitieran obtener un mejor nivel de vida, se puede decir que por lo menos tenían la capacidad de proveerse de lo necesario para satisfacer algunas de las necesidades básicas de vivienda, salud y alimentación, con lo que mantenían un mínimo nivel de vida. Sin embargo, con el desplazamiento se genera no sólo la pérdida de ese nivel mínimo de subsistencia, sino el desarraigo de sus riquezas culturales y la desintegración consiguiente de su núcleo familiar, así como el cambio obligado de su proyecto de vida, en el cual la vida del campo es cambiada por la vida de ciudad, la cual es implacable, y lo es más cuando se ha perdido todo por lo que se ha trabajado, como es el caso de estas personas que requieren de todo el apoyo que se les pueda brindar, al verse avocados a abandonar su hogar, y perdiendo todo por lo que habían luchado.

Estas personas en estas condiciones están obligadas a tratar de subsistir desarrollando actividades de comercio informal, en el mejor de los casos, o acudiendo a la mendicidad como lo hace la mayoría, lo cual constituye un fenómeno que se aprecia constantemente en nuestras calles, tanto que la mayoría de la gente ve con indiferencia la situación de familias enteras que están esperando ayuda, pero debemos decir que esta indiferencia no es exclusiva de la ciudadanía pues la falta de atención y ayuda por parte del Estado, ante tal situación de indefensión es incomprensible dada la naturaleza antropocentrista atribuida al Estado por la Constitución Política del 91 al definirlo como un Estado Social de Derecho.

## IMPACTO SOCIAL DEL DESPLAZAMIENTO

Como acción casi automática caracterizada por el traumatismo en zonas predominantemente urbanas, en donde al desarraigado le cuesta mucho la adaptación, los desplazados se ubican por lo general en los cinturones de miseria y se presentan como un grupo altamente vulnerable frente a las problemáticas de las grandes ciudades. Su condición de desarraigo provoca transformaciones negativas en el tejido social que ayudado por la pobreza producen nuevas formas de violencia. Es así como se ha incrementado el índice de violencia intrafamiliar, que está íntimamente relacionado con las carencias de tipo económico, y el bajo nivel de educación que se tiene como una consecuencia de tales carencias, también se ve un aumento en la ocurrencia de delitos menores como robos y atracos afectando por supuesto la seguridad de la ciudadanía, pero debemos comprender que esto se deriva a su vez de la necesidad de subsistencia de las personas que habitan los cinturones de miseria en las principales ciudades de nuestro Departamento, así como en el resto del país.

Situación ésta que podría ser contenida si el Estado enfilara su accionar en ayudar a estas personas que en últimas se encuentran en esta situación por la ineptitud del Estado para hacer presencia en los lugares de donde provienen los desplazados, a través de la fuerza pública, y garantizando por tanto la legitimidad del mismo.

## ACCIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Municipio de Sogamoso. La entidad encargada del manejo de los desplazados es la Personería Municipal, la cual sirve de intermediaria entre la Red de Solidaridad Social y los desplazados, puesto que la sede de la Red está ubicada en la ciudad de Tunja. La Personería cumple con la función de recibir la declaración del desplazado, haciéndole las advertencias y recomendaciones para dicha diligencia, como no incurrir en falsedad en su versión; posteriormente esta declaración se envía a Tunja a la Red, la



Iter Ad  
Veritatem

desarrollo. Para ello nos basamos en información adquirida de manera directa a través de entrevistas al coordinadores de la Cruz Roja de Tunja y la Red de Solidaridad seccional Boyacá y encuestas a los desplazados, las cuales permitieron un acercamiento a los afectados, conociendo de primera mano las condiciones que rodean al desplazamiento en nuestra región; por otra parte, se realizó una recolección de información con las alcaldías de Tunja, Duitama y Sogamoso, la cual nos permitieron conocer el manejo que cada municipio le da al tema de los desplazados.

## MARCO LEGAL: LEY 387 de 1997

Esta ley determina en su art. 1º los elementos característicos para establecer quién es desplazado, denotándolos así: “la movilización debe ser en contra de la voluntad de la persona; *“la movilización debe ser dentro del territorio colombiano, esta movilización debe ser como consecuencia de una situación de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales y a su vez esta vulneración provenga de situaciones relacionadas con conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario y drásticas alteraciones del orden público”*; por las causas anteriores establece las políticas para la prevención, la atención humanitaria de emergencia, el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada cuando las circunstancias lo ameriten; y para ello creó:

- ◆ El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, constituidos por las entidades públicas y privadas que orientan sus esfuerzos hacia la atención de esta problemática. (art. 5º).
- ◆ Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor encargado de formular las políticas de la materia.
- ◆ Comités Departamentales, Distritales y Municipales para la Atención Integral de la población desplazada por la Violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al sistema Nacional. (art. 7º).
- ◆ Plan Nacional para la atención Integral de la Población Desplazada por la violencia, Art. 9, reglamentado por el Decreto 173 de 1998.
- ◆ La red Nacional de información para la atención Integral de la Población Desplazada por la violencia, como instrumento de información nacional y regional sobre la problemática (art. 11).
- ◆ Fondo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia, administrado por el Ministerio del Interior y cuyos recursos son ejecutados por la Consejería Presidencial para los desplazados (art. 21).

Además, la ley 387 establece en forma expresa las siguientes funciones específicas a la Defensoría del Pueblo:

- ◆ Diseñar y ejecutar programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario (art. 19, numeral 12). Para esta labor el Grupo de Apoyo a Desplazados coordinará lo pertinente con la Dirección Nacional de Promulgación y Difusión.
- ◆ Ejercer control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional. (art. 20)
- ◆ Adelantar las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar con el objeto de proteger el derecho de posesión del poseedor desplazado (art. 27). Esta misión se coordinará con la Dirección Nacional de Defensoría Pública.

Por otra parte, nuestra Constitución Política protege los derechos de movilización o residencia en su artículo 24, el derecho a la vida, la integridad personal, la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la intimidad, la asociación entre otros, que el fenómeno del desplazado desconoce al igual que las disposiciones en esta materia plasmados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario en particular lo previsto en los artículos 13 y 17 del protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

población local y luego, si sobra, pensar en los foráneos. Adicionalmente, no se puede desconocer la existencia de prácticas corruptas en el manejo de los recursos públicos, lo que los hace aún más escasos.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que los municipios y algunas entidades no gubernamentales, se han dado a la tarea de buscar recursos para tratar de ayudar a los desplazados con programas en salud, vivienda, educación y capacitación laboral, buscando mejorar así sus precarias condiciones de vida.

Por otra parte, se observa que hay un gran número de la población desplazada, que no se encuentra registrada en las estadísticas oficiales y no reciben ayuda alguna, ni por parte del Estado ni por entidades particulares, debido a dos factores: la falta de información acerca de los programas de atención de las diferentes entidades y la constante migración de estas personas de un lugar a otro debido a circunstancias de clima, de seguridad y el protocolo que se debe seguir para ser reconocido como desplazado.

Si en las ciudades estudiadas se mantienen las tendencias de recepción de desplazados, el nivel de pobreza y la extensión de los cinturones de miseria aumentarán, afectando la seguridad de la población, el hacinamiento, la desnutrición y la falta de condiciones sanitarias adecuadas. Para ello, en el departamento de Boyacá, se hace necesaria una mayor presencia y atención gubernamental, una mayor asignación de recursos y unas políticas orientadas a mantener a la población en sus lugares habituales de residencia bajo condiciones de seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

BELLO, Martha Nubia. El desplazamiento forzado en Colombia: Acumulación de capital y exclusión social, p. 3

GONZÁLEZ POSSO, Camilo. El sector salud frente al desplazamiento por violencia en Colombia p. 33.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD BOLIVARIANA. Atención a los desplazados: experiencias institucionales en Colombia, p. 65.

RESTREPO TIRADO, Ernesto. Éxodo, Patrimonio e identidad, p. 81.

ROZO ACUÑA, Eduardo. Diccionario de política y derecho público, Bogotá: ESAP, 1.986, p. 16

Sistema de información Defensa Nacional (SIDEN).

Red de Solidaridad Social Seccional Tunja.

Personerías Municipales de Tunja, Duitama y Sogamoso.

