COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

RESULTADOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN HUMANITARIA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA. ALGUNAS CONSIDERACIONES A SEIS AÑOS DE EXPEDIDA LA SENTENCIA T-025 DE 2004 [1]

Miembros de la Comisión de Seguimiento

Eduardo Cifuentes Muñoz
Monseñor Héctor Fabio Henao
Luis Jorge Garay Salamanca
Rodrigo Uprimny Yepes
Patricia Lara Salive
Jorge Rojas Rodríguez
Marco Romero Silva
Pedro Santana Rodríguez
Fanny Uribe Idárraga
Olga Amparo Sánchez
José Fernando Isaza
Luis Evelis Andrade
Rosalba Castillo
Orlando Fals Borda (q.e.d.p.)

Con el acompañamiento internacional:
Rigoberta Menchú
Roberto Meier

Bogotá, Junio de 2010

[1] Este documento fue elaborado con la colaboración de la abogada Gladys Celeide Prada Pardo, se basa en un informe realizado por el equipo del Proceso Nacional de Verificación 2009 así como en los ajustes que con posterioridad fueron sugeridos por participantes en la reunión realizada con expertos y entidades involucradas en el tema (Codhes, Viva la Ciudadanía, CHF, CICR, Consejo Noruego, ILSA, Corporación Yira Castro) y en el informe que recientemente presentó la Agencia para la Acción Social a la Corte Constitucional sobre el tema.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

RESULTADOS Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN HUMANITARIA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA. ALGUNAS CONSIDERACIONES A SEIS AÑOS DE EXPEDIDA LA SENTENCIA T-025 DE 2004

Director
Luis Jorge Garay Salamanca

Coordinador académico y administrativo
Fernando Barberi Gómez

Bogotá, junio de 2010

Introducción

Desde una perspectiva sectorial el proceso de seguimiento adelantado en el marco de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004, ha mostrado desarrollos disímiles respecto de cada uno de los componentes que integran la atención a la población desplazada. Es así como se encuentran avances significativos –que no suficientes– en relación con indicadores como los de salud y educación, mientras aquellos relativos a componentes como la Atención Humanitaria y la Estabilización Socioeconómica siguen constituyendo una tarea pendiente a juzgar por sus resultados.

Si bien todos y cada uno de los componentes revisten singular importancia en el propósito de devolver a las personas y hogares desplazados auto-sostenibilidad y herramientas para la reintegración social y la ciudadanía plena, lo cierto es que algunos superan su valor relativo frente a otros a la hora de determinar soluciones sostenibles y perdurables[2]. Así vista, esta clasificación de componentes –que no la única– también permite ubicar la discusión en el debate general sobre integralidad en la atención, y resaltar la necesidad de establecer un vínculo coherente entre los componentes (interdependencia) de manera que se logre redundar en la optimización de impactos de la atención.

Dentro de este grupo de componentes la Atención Humanitaria siempre ha representado más que un conjunto de provisiones y acciones, se trata de un escenario de muy alta complejidad por el crecimiento del universo de víctimas y por una evidente ausencia de capacidad y estructura institucional para hacerle frente de manera exitosa. Con ocasión de la finalización de la segunda administración del presidente Uribe, la Comisión de Seguimiento presenta a consideración de la Corte Constitucional un breve balance sobre los

[2] A este respecto ya se ha pronunciado la Comisión de Seguimiento en anteriores informes, señalando que mientras algunos de los componentes *responden a principios humanitarios que imponen desde el mismo corto plazo obligaciones al Estado para la provisión de bienes y servicios, otros propenden o se orientan hacia la generación de condiciones para la auto-sostenibilidad o la autonomía socioeconómica en el mediano y largo plazo.* Ver: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. *Declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de la Población Desplazada.* Noveno Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, diciembre 15 de 2008. Pág. 11.

resultados que en materia de atención humanitaria ha generado la Sentencia T 025 de 2004, así como la enunciación de los principales retos de esta política. Para tal efecto, la Comisión retoma los principales argumentos expuestos en su informe previo sobre la temática[3], y analiza la propuesta de reestructuración del modelo de prestación de atención humanitaria recientemente presentada por el gobierno nacional a la Corte Constitucional.[4]

[3] Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento. *Apuntes sobre lineamientos generales de la política pública de atención humanitaria para la población desplazada*. Bogotá, junio 30 de 2009.
[4] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). *Informe para modelo de discusión técnica de la política pública de atención humanitaria de emergencia*. Bogotá. Mayo de 2010.

A. Desarrollo actual y retos del marco normativo internacional

Durante los últimos años en la esfera humanitaria internacional se ha revelado un creciente interés por las poblaciones desplazadas, y muy especialmente sobre el desafío de ofrecer a estas poblaciones atención humanitaria en situaciones de emergencia. El desafío se centra en la necesidad de afrontar circunstancias objetivas como, por ejemplo, las que en particular se producen con los desplazamientos prolongados o de larga duración. La migración forzada extendida en el tiempo se caracteriza además porque en su gran mayoría se presenta en regiones pobres e inestables del mundo, lo cual agudiza su complejidad a la hora de definir las posibles soluciones a aplicar. A juicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las consecuencias de este tipo de situaciones perdurables bajo las condiciones en las que se desarrollan, incluyen *vidas desperdiciadas, recursos despilfarrados* y *más amenazas a la seguridad*.[5]

En la actualidad las poblaciones desplazadas o en riesgo de desplazarse en el mundo tienen una alta probabilidad de que su situación se dilate de manera indefinida en el tiempo, y de quese postergue la solución a sus necesidades básicas y la realización efectiva de sus derechos. Una población en situación de desplazamiento prolongado se define como aquélla que habiendo superado la fase inicial de emergencia, no cuenta con soluciones para el futuro inmediato[6]. Las estadísticas sobre el tema son problemáticas en tanto dejan de lado importantes grupos de población y porque relativizan las circunstancias en las que estos grupos se encuentran; pero lo cierto e inocultable es que no sólo cada vez hay muchas más personas en situación de desplazamiento, sino que su situación – en relación con desplazados de décadas anteriores– se prolonga más en el tiempo.

La escala y dimensiones actuales del problema demandan una respuesta – global y local– urgente, que sin desestimar la intervención humanitaria tradicional, no la constituya en única e inamovible. Pese a los esfuerzos, lo que se afirma es que ni las Naciones Unidas ni

[5]Revista Migraciones Forzadas. *Desplazamientos Prolongados*. Universidad de Oxford- Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz- Centro de Estudios sobre Refugiados. No. 33, Noviembre de 2009.
[6] Ibídem, pág. 9.

los gobiernos cooperantes de orden mundial *han logrado articular adecuadamente la resolución de los desplazamientos recurrentes en la promoción de desarrollo económico y político, la resolución de los conflictos y la paz y seguridad sostenibles*.

Al respecto a partir de 2005 las Naciones Unidas vienen liderando la Reforma Humanitaria (RH) cuyo propósito fundamental es el de *aumentar estándares aplicables y garantizar mayor previsión, responsabilidad y colaboración en todos los ámbitos*, lo cual e*xige evolucionar desde la estrechez de los mandatos de las organizaciones del pasado hacia una panorámica más amplia por sectores*. En este sentido, la Reforma Humanitaria plantea como propósitos los de: *i.* Mejorar la capacidad de respuesta humanitaria y reforzar el liderazgo, la responsabilidad y el hecho de ser previsible en nueve sectores o áreas de respuesta (*Clusters approach); ii.* Disponer de un financiamiento adecuado, a tiempo y flexible; *iii.* Mejorar la coordinación humanitaria; y *iv.* Obtener una mejor colaboración entre los diferentes actores humanitarios.

Uno de los cambios novedosos que introduce la RH es el enfoque de *Clusters*. Este enfoque fue adoptado con base en un análisis general e independiente del sistema humanitario, cuyo informe final (Humanitarian Response Review (HRR)[7]) publicado en 2005, se centró en la identificación de los factores que restaron eficiencia a la respuesta humanitaria en el pasado, y en proponer medidas para que las intervenciones futuras fueran más oportunas y surtieran mejor efecto.

Entre los propósitos del enfoque de *clusters* se encuentra el de asegurar *la previsibilidad y la rendición de cuentas en la respuesta internacional a emergencias humanitarias, aclarando la división de trabajo entre las organizaciones, y definiendo mejor los papeles y responsabilidades dentro de los diferentes sectores de la respuesta*.[8] Se trataría de hacer que la comunidad humanitaria internacional fuera más estructurada, responsable y

[7] Disponible en: http://www.iecah.org/recurso_busqueda.php?porautor=0&portema=0&poranio=0&poridioma=& porseccion =0 &orden= idioma&pag=52

[8] Arcas Mantas, I. Reforma Humanitaria de Naciones Unidas I: el enfoque de *clusters*. Disponible en: http://www.iecah.org / boletin_iecah_apertur.php?id=96

profesional, *de tal manera que pueda existir una mejor relación de asociación entre gobiernos receptores, autoridades locales y la sociedad civil local*.

En síntesis, el enfoque de *clusters* ha sido diseñado para reforzar la capacidad de respuesta y su eficacia en términos de:

- *Asegurar que se establezca suficiente capacidad global, asegurando respuestas previsibles y eficaces para afrontar nuevas crisis.*
- *Asegurar la capacidad de respuesta y que se estén llevando a cabo las actividades de valoración, planificación y respuesta en colaboración con socios y según directrices y estándares acordados.*
- *Establecer el concepto de socios entre agencias de Naciones Unidas, Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja, organizaciones internacionales y ONGs,* teniendo en cuenta *objetivos humanitarios comunes a nivel mundial (preparación, estándares, herramientas, reservas y construcción de capacidades) y a nivel de terreno (valoración, planificación, reparto y seguimiento).*
- *Reforzar la rendición de cuentas en todos los niveles (nivel mundial, nivel de terreno y de cara a los beneficiarios) mediante el compromiso de enfoques basados en la participación de la comunidad, la mejora de la valoración y priorización de necesidades comunes y una mejora de la evaluación y el seguimiento.*
- *Mejorar la priorización y coordinación de la estrategia en el terreno en aquellos sectores de respuesta mediante la responsabilidad del liderazgo y la coordinación con la agencia operativa competente.*

Para algunos, la reforma humanitaria emprendida en 2005 por Naciones Unidas, la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISC), y la Inter-Agency Standing Committee (IASC) aún se percibe como un conjunto de estrategias de lenta implementación y resultados. Para otros, es posible identificar las mejoras, en especial las relacionadas con la estrategia sectorial (*clusters aproach)*, las cuales se han convertido en elementos esenciales para establecer mediante el consenso estándares y principios comunes de protección de los desplazados. Con todo, la RH debe prever el desarrollo de herramientas efectivas para el encadenamiento de compromisos de los Estados objeto de cooperación y ayuda, de manera que redunden en exigencias claras de diseño e implementación de políticas de atención respaldadas tanto en recursos suficientes

como en una estructuración de la agencia de coordinación interinstitucional en todos los órdenes.

De acuerdo con la Oficina de Asuntos Humanitarios de la Naciones Unidas en Colombia (OCHA), Colombia fue seleccionada en 2006 como uno de los países en los que se llevaría a cabo la reforma. Las razones para seleccionar a Colombia fueron básicamente tres, a saber: La primera y más importante *era la necesidad de abordar mejor los problemas humanitarios de los más afectados por el prolongado conflicto armado interno del país, y por los cada vez más severos desastres naturales.* La segunda razón fue la de un aumento evidente de la presencia humanitaria internacional, y la ausencia de mecanismos adecuados de coordinación para garantizar tanto la no duplicidad como una respuesta humanitaria con un valor añadido. Una coordinación no sólo aplicable a nivel de la comunidad humanitaria internacional, sino también entre las organizaciones internacionales y las autoridades nacionales. Pese a que el Gobierno colombiano es el principal proveedor de asistencia a la población desplazada, la capacidad local de respuesta institucional es superada por la magnitud de la emergencia, ya sea por insuficiencia de recursos o por falta de conocimiento técnico. En casos como el desplazamiento por erradicación de cultivos de uso ilícito, frente a los cuales el gobierno nacional no proporciona ayuda, la capacidad local es desbordada fácilmente. La tercera, OCHA considera que una razón más para escoger a Colombia como país de aplicación prioritaria de la reforma es la de que representa una oportunidad para desarrollar un *marco de acción humanitaria basado en el contexto.*

En el proceso, en septiembre de 2006 una Misión de las Naciones Unidas encabezada por el Representante Especial de las Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno, Dennis Mc Namara, visitó el país, concluyendo con el aporte de 9 recomendaciones útiles a la implementación de la reforma:

1. *Consolidar el Equipo Humanitario del país (IASC CT o "IASC Country Team" en inglés) como el principal mecanismo para la coordinación, formulación de políticas y toma de decisiones en temas relacionados con la respuesta internacional.*
2. *Garantizar un enfoque coherente y una visión común para la acción humanitaria.*
3. *Coordinación con las autoridades gubernamentales, las instituciones del Estado y la sociedad civil.*
4. *Desarrollar una estrategia para el IASC Colombia y un plan de trabajo anual.*

5. *Establecer tres Grupos Temáticos IASC para promover enfoques comunes y evitar la introducción de demasiados mecanismos de coordinación (los grupos son Protección, Asistencia y Servicios Básicos, y Recuperación Temprana).*
6. *Reforzar la presencia humanitaria en el terreno.*
7. *Promover enfoques que sean específicos a las distintas áreas y comunidades.*
8. *Reforzar las instituciones locales a través de programas de generación de capacidades.*
9. *Mejorar la gestión de la información sobre la situación y respuesta humanitaria para asegurar su actualización y disponibilidad en todo momento.*

Aunque la OCHA anota avances significativos a la fecha, como la inserción de un nuevo lenguaje y forma de pensar, y el emprendimiento de la producción colectiva de planes de acción común, lo cual ha redundado en una mejora gradual general de la coordinación humanitaria y de la efectividad de respuesta, también es clara en señalar la persistencia de grandes desafíos como la necesidad de aumentar la presencia en terreno, de reforzar y hacer efectiva la seguridad de la población civil, y de implementar un enfoque *diferenciado que reconozca las distinciones de género, edad y comunidad (específicamente, afrocolombianas e indígenas)*

Finalmente, es importante recalcar que según la OCHA, Colombia no tiene un Proceso de Apelación Consolidado (CAP) –orientado a la planificación y el apoyo de financiación – y, que si bien el Gobierno Nacional considera que la capacidad nacional hace innecesario el mecanismo, también reconoce que las agencias de las Naciones Unidas y sus ONG socias necesitan una planificación y mecanismos de financiación más coherentes y estratégicos

B. La Atención Humanitaria para la población desplazada en Colombia

La situación de la población internamente desplazada en Colombia no es ajena a los vacíos y disfunciones que se registran en el diagnóstico humanitario mundial. Las falencias en la Atención Humanitaria han sido asunto de consideración y debate en el marco de la política pública de atención de los desplazados en Colombia en los últimos 10 años, pero especialmente con posterioridad a la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 y la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional realizada por la Corte. A partir de esta declaratoria, la Corte Constitucional dio inicio al desarrollo de un proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes en virtud de la competencia que mantiene sobre el caso de acuerdo con el estatuto de tutela. Recientemente y luego de 5 años de seguimiento, la Corte

profirió un conjunto de Autos en cuyas órdenes, entre otras, se incluye la de producir los "*ajustes necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada"* en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada.

Pese a que la Corte reconoce que hasta ahora se ha producido un esfuerzo presupuestal significativo en materia de provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia, señala que "*persisten los problemas de capacidad institucional para responder de manera oportuna y adecuada a las necesidades de la población desplazada en la materia y en condiciones de integridad, igualdad y calidad"*.

Al respecto la Comisión de Seguimiento (CS) señaló en su informe de junio 30 de 2009, la necesidad de impulsar un debate objetivo sobre el estado actual en materia de política de atención humanitaria, sobre el marco conceptual y operativo, y sobre las posibles alternativas para aquellos ajustes o reformulaciones que se deban surtir. Así mismo, enfatizó la CS que la búsqueda de soluciones adquiere carácter de urgencia debido a la dimensión que ha alcanzado la crisis a juzgar por el número de personas afectadas y por los recursos que demanda su atención. También aclaró la CS que *desde una visión meramente económica, es necesario, de una parte, dedicar serios esfuerzos a la prevención del fenómeno del desplazamiento y, de otra, al desarrollo de procesos oportunos e integrales de reparación, para contener la ampliación y el sostenimiento en el tiempo de las necesidades de apoyo de emergencia, permitiéndose así reducir la destinación de recursos a este objetivo y re-direccionarlos a sufragar otros rubros de la política de atención igualmente importantes o a la ampliación más ágil de coberturas*.

Las consideraciones de la CS tienen fundamento en los resultados alcanzados hasta el momento en materia de atención humanitaria para población desplazada, los cuales se ilustran en el siguiente acápite.

B.1. *Algunos antecedentes del proceso de seguimiento en materia de Atención Humanitaria*

El panorama observado en materia de Atención Humanitaria a la expedición de la Sentencia T-025 en el año 2004, pese a calificarse como el componente en el que se evidenciaban ciertos resultados, revelaba deficiencias claras en la información aportada por las agencias estatales y vacíos protuberantes en cuanto a coberturas y contenidos de la ayuda. Así lo dejaban concluir estudios de la Red de Solidaridad (hoy Acción Social) citados por la Corte en la Sentencia:

> "*el 61 por ciento de la población desplazada no recibió ayuda del gobierno en el período comprendido entre enero de 2000 y junio de 2001.*" Igualmente, "*sólo el **30 %** de las personas que se desplazaron individualmente o en grupos pequeños recibieron asistencia gubernamental en los primeros once meses del gobierno actual*"[9].

En el mismo sentido, prosigue la Corte en la Sentencia:

> *"Los niveles de cobertura de todos los componentes de la política son insuficientes. La atención humanitaria de emergencia, que, como se dijo, es el componente que mejores resultados ha registrado, entre 1998 y 2002 tuvo una cobertura del **43%** de hogares desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, del 25% de familias reportadas por CODHES, y ha cumplido con el 36% del nivel establecido como meta en el Plan Estratégico. Al analizar únicamente los casos de desplazamiento individual, se observa que los datos son peores. En este caso, la cobertura es del **33%** de los desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, y del 15.32% de los reconocidos por CODHES".*[10]

Frente a la orden impartida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025, relativa a aportar un estimativo inicial del esfuerzo presupuestal necesario para implementar la política de atención a la población desplazada, el Departamento Nacional de Planeación presentó a la Corte en mayo 17 de 2004 un presupuesto basado en **301.260** hogares

---

[9] Ver: Red de Solidaridad Social, *Población y Territorios afectados: Demanda de atención al Estado Colombiano*, en www.red.gov.co, citado por la International Crisis Group, *La Crisis Humanitaria en Colombia*, Informe de América Latina No 4, 9 de Julio de 2003, pág. 19. Citado en Corte Constitucional colombiana Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda.

[10] Ver: Corte Constitucional colombiana Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda.

desplazados inscritos en el RUPD, incluyendo la proyección de los que se registrarían entre la fecha de corte y diciembre de 2004. Con base en ello, el DNP indicaba que el total de hogares a atender por concepto de atención humanitaria en 2004 ascendía a **114.939.** Que no obstante el esfuerzo**,** la cifra que podía ser atendida con la apropiación presupuestal que existía al momento (141 mil millones de pesos vigencia 2004) era de **25.799 (22,4%)** hogares, por lo cual **89.140 (77,5%)** hogares quedarían sin atención

En 2005 fue expedido el Conpes 3400 sobre *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*. El diagnóstico evidenciaba una destinación presupuestal hasta 2004 en materia de Atención Humanitaria, que alcanzaba el 40,4% del total de los recursos orientados hacia la población desplazada. El Consejo Nacional de Política fue explícito en sus recomendaciones sobre la urgencia de gestionar recursos de cooperación para complementar la acción del Estado; un nuevo esquema operativo para la generación de ingresos; y un seguimiento estricto a las acciones de los gobiernos locales para avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte, en la medida en que se sugería que un porcentaje significativo de los recursos de atención se derivaran de los recursos locales y los correspondientes al Sistema General de Participaciones (SGP).

Con posterioridad, en 2006 la Corte señala en el Auto 218 serías inconsistencias e incumplimientos entre la *formulación del estimativo de costos de implementación de la política pública y el diseño del cronograma presupuestal 2005-2010* presentado por el gobierno, por una parte, *y la formulación de las metas de atención a la población desplazada por cada una de las entidades del SNAIPD*. Entre estos incumplimientos, la Corte señaló una sobre-ejecución en el componente de Atención Humanitaria reflejada en una inversión de recursos muy superior a la que se planteaba en el cronograma presentado. Finalmente, en el mismo Auto, y frente a lo que consideró incoherencias e inconsistencias en la información entregada respecto de todos los componentes de la política, la Corte dispone la devolución de todos los informes de cumplimiento entregados hasta esa fecha por las entidades integrantes del SNAIPD, y ordena la entrega por parte del gobierno

nacional de un informe común de cumplimiento en el que se consoliden los resultados hasta esa fecha logrados.

En el Auto 266 de 2006 la Corte, se pronuncia una vez analizado el informe común de cumplimiento, señalando que los distintos cálculos y cifras de resultados que se presentan en el informe común de cumplimiento *se han realizado tomando como referentes diferentes períodos de tiempo, circunstancia que dificulta su comparación, así como la obtención de una visión general homogénea sobre el desarrollo de la política pública de atención al desplazamiento.*

Para el caso la Corte ilustra, entre otros, el ejemplo del componente de Atención Humanitaria, revelando que los datos con él relacionados, se calcularon *para los años 2002, 2004 y 2006, sin explicar desde qué mes de 2002 se empezó a realizar el cálculo*. Con base en las consideraciones de los autos 218 y 266 de 2006, la Corte reitera en el Auto 337 de 2006, la necesidad de *contar con una batería de indicadores de resultados para medir el avance, estancamiento o retroceso en la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del goce efectivo de los derechos*, y a efecto de ello invita a las entidades y organizaciones involucradas en el seguimiento a aportar sus propuestas de indicadores para la evaluación.

Luego de revisar las diferentes propuestas de indicadores y cotejar la presentada por el gobierno nacional, la Corte señala en el Auto 109 de 2007 la ausencia de indicadores en materia de Atención Humanitaria y ordena (orden quinta) al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, presentar "*indicadores de resultado que permitan medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en las etapas de prevención del desplazamiento, de asistencia inmediata y ayuda humanitaria de emergencia y retorno* (…)".

Con posterioridad, a través del Auto 233 de 2007, la Corte Constitucional rechazó los indicadores propuestos por el gobierno nacional para evaluar el goce efectivo de los derechos relacionados con la asistencia o ayuda inmediata y la Atención Humanitaria de

Emergencia para población desplazada, por considerar que se mantenían los vacíos advertidos en el Auto 109 de 2007, específicamente respecto de la insuficiencia de los indicadores para evaluar el Goce Efectivo de dichos derechos.

En la sesión técnica del 5 de febrero de 2008, convocada por la Corte Constitucional mediante el Auto 011 de 2008 para verificar la aplicación de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada, el gobierno nacional presentó la línea de base sectorial de indicadores de lo que denominó derecho a la *subsistencia mínima*. Esta línea sectorial estaba compuesta por un indicador de goce efectivo (IGED) –de carácter binario–, un indicador complementario y 8 (ocho) indicadores asociados. En el Auto 116 de mayo de 2008 la Corte, con base en una nueva propuesta presentada por el gobierno nacional, adopta un conjunto de 10 indicadores relacionados con el derecho a la subsistencia mínima.

Luego de su aplicación, en octubre 31 de 2008 el gobierno nacional entregó a la Corte los resultados del análisis relacionado con los indicadores adoptados. Al respecto, la Comisión de Seguimiento presentó su VIII Informe, centrado en el análisis del informe de gobierno, en particular sobre aspectos metodológicos, conceptuales y de cuantificación y análisis de resultados de la encuesta aplicada. Por ejemplo, en relación con los indicadores de subsistencia mínima la Comisión llamó la atención sobre el universo de medición utilizado por el gobierno. En particular, la Comisión no comparte que sea la *identificación de necesidades de subsistencia mínima* el factor determinante para la suscripción del universo de hogares o grupo meta. Dicha identificación de necesidades se realiza de manera previa ya sea a través de la observación que realiza el funcionario encargado de la toma de declaración, ó mediante el mecanismo de visita domiciliaria aplicado a quienes ya han recibido alguna ayuda y solicitan la prórroga de atención. A juicio de la Comisión de Seguimiento se debe, por el contrario, presuponer de manera universal unas condiciones naturales de vulnerabilidad en los hogares desplazados de acuerdo con el marco internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Por razones asociadas a la adopción de enfoques y perspectivas, se identifican diferencias significativas al contrastar los resultados de la segunda encuesta nacional de 2008 aplicada por el Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento y los derivados de la aplicación del instrumento elaborado por el Gobierno Nacional. Por ejemplo, mientras los resultados del Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento (CS) muestran que *sólo el **0,4%** de los grupos familiares inscritos en el RUPD recibió todos los elementos que componen la ayuda inmediata*; los resultados del Gobierno Nacional indican *que el **43,7%** de los hogares que habían declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas habían recibido ayuda inmediata.* Sobre el tema la CS advirtió que *el indicador de ayuda inmediata –AI–, tal como está definido, debe ser calculado tanto para los desplazados inscritos en el RUPD como para los no inscritos que han declarado su desplazamiento. Así, basta la sola declaración del desplazamiento para tener el derecho a recibir la ayuda inmediata.* En el mismo sentido la CS aclara que *los componentes de la ayuda inmediata son: alojamiento, alimentación, vestuario, camas/colchonetas, utensilios de cocina, elementos de aseo, medicinas, atención médica de urgencia, valoración psicosocial, valoración médica,* razón por la cual la medición aplicada en el Proceso de Verificación se centró en la indagación de todos y cada uno de ellos, contrario al procedimiento adoptado por el gobierno en su ejercicio.

De otro lado, mientras que los resultados del gobierno indican que el 38,8% de los hogares desplazados que habían sido incluidos en el RUPD, habían recibido atención humanitaria de emergencia; los resultados del Proceso Nacional de Verificación muestran que *sólo el 0,2% de los grupos familiares incluidos en el RUPD recibieron el conjunto de componentes que constituyen la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE). El 83,2% se ha beneficiado por lo menos de alguno de los componentes y el 16,8% no ha recibido ninguna.*

B.2. *Un balance de la atención. Comentarios y consideraciones de la Comisión de Seguimiento sobre el reciente informe del Gobierno Nacional sobre Atención Humanitaria*

Como pudo observarse, los resultados obtenidos en las encuestas (Gobierno Nacional – Proceso Nacional de Verificación) a efecto de la verificación del Goce Efectivo del Derecho a la Atención Humanitaria fueron divergentes y de alguna manera irreconciliables, dada las diferencias conceptuales y metodológicas utilizadas en cada propuesta[11]. No obstante, para la Comisión resulta de la mayor importancia analizar la información oficialmente procesada, y el estado de cosas actual en materia de oferta institucional, de manera que se pueda contar con un análisis de la visión actual del gobierno en el tema. Por esta razón, en adelante se realiza una lectura y análisis integral del más reciente informe entregado por Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en materia de Atención Humanitaria[12], entendiendo que en su contenido se incorporan las cifras actuales, y se expresan los conceptos que sobre los elementos centrales de la formulación y desarrollo de la política vigencia para el Gobierno Nacional en desarrollo de la política pública.

B.2.1 *Análisis del Gobierno Nacional sobre el comportamiento de la demanda de AHE y las estrategias implementadas para afrontarla.*

En el informe de Gobierno de mayo de 2010 se identifican dos propósitos principales. Uno el de generar una alerta sobre el comportamiento de la demanda actual de Atención Humanitaria, y otro el de presentar a la Corte la nueva propuesta de política pública en la materia. Para este efecto expone algunas cifras sobre la demanda de atención y la ejecución de recursos, y relaciona los que considera factores internos y externos que impactan de manera negativa la gestión de Acción Social y sus resultados. Así mismo, enuncia el Gobierno Nacional las estrategias aplicadas hasta el momento para contener dicho impacto y la estructura de atención que propone implementar para alcanzar resultados mejores, sostenibles y de avance progresivo.

---

[11] El ejercicio desarrollado por el Proceso Nacional de Verificación acogió en sus acepciones más garantistas, las definiciones y componentes de los conceptos de derecho utilizados. En tal sentido, no encontró razón de fondo ni de derecho, por lo menos no en lo que hacer referencia a los instrumentos internacionales de derechos humanos, para descartar la medición de uno u otro componente de manera deliberada, o para otorgar un peso relativo más alto a uno u otro en particular, ó establecer un orden jerárquico. De otra parte la adopción de ciertos marcos metodológicos también imprime diferencias significativas al contrastar los resultados de los dos ejercicios. Para una mayor ilustración ver Comisión de Seguimiento. Proceso Nacional de Verificación. Octavo informe a la Corte Constitucional. Diciembre de 2008

[12] Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). *Informe para modelo de discusión técnica de la política pública de atención humanitaria de emergencia*. Bogotá. Mayo de 2010.

- Respecto a la ejecución de recursos y la cobertura de la atención entre el año 2008 y el 28 de febrero de 2010, el Gobierno anota que la Agencia Presidencial para la Acción Social tramitó **803.118** solicitudes de atención, de las cuales **553.765** (**68,9%**) han sido efectivamente cobradas. Así mismo, enuncia el informe que entre el año 2007 y el 31 de marzo de 2010 son **134.096** las tutelas que ha atendido y que tienen como fundamento la vulneración del derecho a recibir atención humanitaria, y que entre 2008 y 2010 son **689.398** los derechos de petición que ha debido tramitar la entidad relacionados con el mismo derecho. En total, señala el Gobierno Nacional, que los recursos destinados durante el periodo 2008–2010 para dar cobertura a las solicitudes entabladas en materia de Atención Humanitaria ascienden a **$691´050.495.400.**

- Al referirse a factores internos que han influido en la que podría llamarse *crisis actual* de la estructura y la política de atención humanitaria, el Gobierno Nacional identifica:

1. Varios cambios en la estrategia y los mecanismos de provisión de la atención a partir de 2005, pasando por: *a)* Un *Proveedor nacional, resoluciones del Banco Agrario y Convenio especial con la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (Acción Social-PMA-ICBF); b)* Simultaneidad de la aplicación de estos mecanismos con la estrategia de *bonos canjeables* (principalmente utilizados en jornadas masivas de atención en municipios priorizados); y *c)* Convenio Banco Agrario - Acción Social para el pago de la atención *a través de giros en efectivo* (actualmente vigente)
2. Cambios en los criterios de provisión de ayuda generados por decisiones jurisprudenciales (expedición de sentencias C-278 y T-496 de 2007, y 2002-00036 del 12 de junio de 2008), que determinaron una ampliación tanto del universo de víctimas a atender como del tiempo de cobertura de la atención.
3. Crecimiento de la demanda de atención vía acciones constitucionales y derechos de petición.

- Como se indicó, el Gobierno Nacional señala también un conjunto de factores externos que agudizan las condiciones críticas en la atención humanitaria y que a juicio de la

Comisión de Seguimiento constituyen un panorama del comportamiento de los beneficiarios, y de la utilización –ya sea regular y válida ó fraudulenta y punible– de los mecanismos legales y legítimos a los que estos tienen derecho a acceder para la consecución de la atención.

En relación con la entrega de la denominada "prórroga de atención humanitaria", el gobierno nacional recalca que esta provisión se viene concentrando en un grupo minoritario de hogares, algunos de los cuales registraron más de diez (10) ayudas entregadas entre 2007 y 2009. Así mismo, enuncia el gobierno que el grupo de aquellos hogares que han sido beneficiarios con más de dos "prórrogas", ha venido en aumento, alcanzando hoy la cifra de **106.177.** El Gobierno indica además que de este grupo, ***8.456*** *hogares ya gozan de Subsidio de Vivienda efectivamente aplicado;* ***66.641*** *son beneficiarios del programa Familias en Acción (FEA);* ***3.383*** *recibieron auxilio humanitario del programa de víctimas;* ***1.241*** *son beneficiarios del Programa contra cultivos ilícitos y* ***11.585*** *de la Red de Seguridad Alimentaria (ReSA)*[13]

En el mismo sentido, el Gobierno Nacional denuncia la utilización de vías de hecho para buscar el acceso a la atención y señala que frente a ellas se ha visto conminado a proceder a una provisión de ayuda incondicional e ininterrumpida, y que por este concepto entre 2009 y el primer trimestre de 2010 fueron atendidos **7.631** hogares, que representaron recursos por **$7.417,7 millones.**

Adicionalmente constituyen motivo de gran preocupación para el Gobierno las irregularidades identificadas en el proceso de provisión de la atención humanitaria, relacionadas con presuntas suplantaciones en el cobro de dineros en efectivo a través de oficinas bancarias o de giros (Efecty Ltda., Banco Agrario). Las suplantaciones a las que se alude son concomitantes con otras conductas punibles como la de falsedad en documento público.

[13] Ibídem.

Por otra parte, el Gobierno manifiesta también haber identificado redes de tramitación manejadas por personas naturales (incluyendo profesionales del derecho), cuya característica de operación es el cobro de un porcentaje de la suma obtenida, el cual en algunos casos supera el 30%. Ésta, a juicio del Gobierno Nacional, se ha convertido en una importante fuente de recursos para muchos, sostenida en estructuras y procesos organizados, con la interposición masiva de derechos de petición y tutelas, que en no pocos casos conllevan el recaudo coactivo de pagos por parte de los eventuales beneficiarios de la atención humanitaria. Solo a manera de ilustración, estos procedimientos han alcanzado un registro nada despreciable en el departamento de Antioquia: 3.000 derechos de petición y 1.500 acciones de tutela mensuales en promedio durante 2010. El Gobierno Nacional señala además que en muchos casos en este tipo de trámites no media el conocimiento de los presuntos beneficiarios, sino, por el contrario, el engaño a través de la firma o suscripción de documentos por parte de los desplazados que en su contenido no revelan el propósito de la acción que con posterioridad es emprendida por los tramitadores.

Frente a las presuntas irregularidades surgidas el gobierno nacional informa que, entre otras gestiones, ha puesto en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación (FGN) hechos en los que presuntamente *particulares y funcionarios del Ministerio Público* adelantan trámites para que personas no desplazadas declaren y sean incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Respecto a los drásticos cambios de comportamiento de la demanda de atención humanitaria de emergencia, el Gobierno señala que ha venido *adecuando estrategias, infraestructura y gestionando los recursos necesarios para responder eficazmente al incremento*, con respeto de las líneas de acción propuestas en su informe de octubre 30. En este sentido, manifiesta haber implementado *una nueva metodología para tramitar internamente las acciones de tutela*, con el propósito principal de responder las acciones dentro de los términos judiciales y lograr atenderlas a cabalidad, toda vez que en buena parte de los casos son concedidas las peticiones por la activación del silencio administrativo, pero no necesariamente porque exista alguna vulneración o el mérito para concederla. El Gobierno señala que la estrategia metodológica se centra en una

coordinación y articulación institucional encaminadas a la desconcentración progresiva y la supresión de trámites innecesarios.

B.2.2 *Algunos comentarios de la Comisión de Seguimiento sobre el análisis del gobierno*

Ya en su informe de junio 30 de 2009 la Comisión de Seguimiento abordó varios de los temas tratados por el gobierno en su análisis sobre el comportamiento de la demanda de atención humanitaria. No obstante, una vez analizado el informe de Gobierno, la Comisión considera de utilidad retomar a título de réplica algunos de los conceptos y precisiones expresados con anterioridad, entendiendo que resultan del todo pertinentes.

- *Sobre los factores internos*

El Gobierno Nacional señala que los criterios de temporalidad prescritos por la Ley 387 de 1997 para la atención humanitaria implicaban un comportamiento regular de la demanda (subrayado nuestro), quebrantado por efecto de los pronunciamientos de la Corte Constitucional (Sentencias C-278 y T-496 de 2007)[14] y del Consejo de Estado (2002-0036 del 12 de junio de 2008)[15].

En su informe de 30 de junio de 2009, la Comisión de Seguimiento incluyó dentro de los que consideraba *problemas y temas acuciantes* en relación con la política de Atención Humanitaria, *las órdenes jurisprudenciales y su efecto sobre la atención y el sistema de atención*. Sobre el particular, la Comisión recalcó cómo la Corte, pese a haber considerado en la Sentencia T-025 de 2004 la necesidad de fijar un término para la provisión, argumentaba en la Sentencia C-278 que la norma que establece dicha temporalidad, adolecía de insuperables problemas de exequibilidad, por cuanto frente a la realidad nacional "*resultaba notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo*

[14] Relativas a la entrega continua de la ayuda en tanto no se constituyan condiciones de auto-sostenibilidad; sobre la inclusión en el RUPD y la entrega de atención inmediata

[15] Declara inexequible la causal de extemporaneidad luego de un año de ocurridos los hechos, para la inclusión en el RUPD.

mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada"[16]. Así las cosas, las personas desplazadas debían recibir la ayuda humanitaria por un tiempo mayor, hasta tanto logren superar su situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, la Comisión expresó que la implementación de las órdenes formuladas por la Corte encontraba serias dificultades *básicamente porque el marco institucional, conceptual y económico sobre el que se sostiene la provisión de ayuda humanitaria no deriva de la aplicación objetiva de un enfoque "emergencia-restablecimiento-desarrollo", sino de una atención por fases limitada, aislada y fragmentaria.* A las órdenes de la C-278 se sumaban las expedidas en la Sentencia 2002-00036 de 12 de junio de 2008, que *entre otras disposiciones, declara la nulidad parcial del Decreto 2569 de 2000, en especial de los artículos 8º, 11, 16 y 18, en los que se señala un año máximo luego de acaecido los hechos como término límite para declarar la situación de desplazamiento.*

La Comisión difiere de la percepción del Gobierno Nacional frente al crecimiento de la demanda y su origen en las decisiones enunciadas. En primer lugar, la Comisión considera que las circunstancias calificadas por el Gobierno Nacional como de demanda regular de atención, realmente obedecían a la aplicación de normas que desconocían principios y garantías constitucionales. A decir verdad, lo que debe interpretarse es que, por el contrario, las decisiones constitucionales adoptadas por la Corte y la adoptada por el Consejo de Estado entraron a operar como mecanismo de regularización del contexto de derechos. Así, aun cuando desde una perspectiva presupuestal y administrativa pueden considerarse válidas tanto la alerta presentada por el Gobierno Nacional en cuanto al incremento exponencial de la demanda de AHE, como la necesidad de disponer de límites temporales a la provisión, se debe reconocer que estas dos consideraciones tienen sustento en información estadística de los últimos tres años, y que por lo mismo dejan de lado la historia de una prestación deficiente y vulneradora frente al derecho a la AHE en años

[16] Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla. 5.1 *Temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia.*

anteriores; prestación basada en normas no acordes con la Constitución, las cuales finalmente fungían como filtro o focalización de un universo real de demanda mucho más amplio que el considerado inicialmente.

De esta manera, aunque el incremento en la presentación de acciones constitucionales y derechos de petición para acceder a la AHE es no sólo notable sino que podría calificarse de exponencial, es importante entender que el aumento de las reclamaciones por la garantía de los derechos que se protegieron a través de esta jurisprudencia, es un efecto previsto en la adopción de las decisiones, pero además es un efecto deseado. Es decir, el fin primo de decisiones que propenden por la reivindicación y la garantía de derechos fundamentales en un Estado Social y Democrático de Derecho como el colombiano, es poner al servicio del ciudadano beneficiario herramientas y rutas de acceso que aseguren el goce efectivo del derecho que se pretende reivindicar, y, por lo tanto, que esas herramientas y rutas sean utilizadas. En otras palabras, se trata de atribuir al derecho criterios materiales de igualdad. Ahora bien, también queda claro que pese a que ello puede conllevar congestión en los despachos públicos, no es el objetivo de estas decisiones, ni mucho menos, el de trastocar la ejecución de recursos estatales.

Finalmente, sin pretender adentrarse en el debate teórico-jurídico sobre judicialización de los derechos fundamentales, es importante recordar que los efectos de las decisiones adoptadas frente a normas como las que se estudian (Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios), son dentro del marco constitucional producto del ejercicio legítimo y del deber del juez constitucional de otorgar más peso y relevancia a principios y garantías constitucionales que a meras disposiciones normativas.

- *Sobre los factores externos*

De otro lado, están los factores que el Gobierno enunció como externos para el incremento de la demanda de AHE, es decir, específicamente aquellos relacionados con actividades presuntamente irregulares desarrolladas por la población desplazada y/o por terceros, orientadas a realizar cobros por la intermediación en el acceso a la AHE, en especial en lo

que se refiere al pago en efectivo de la ayuda que durante los últimos dos años se ha constituido en uno de los mecanismos de respuesta del Gobierno Nacional frente a la demanda. Para el Gobierno Nacional estos factores externos están *constituidos por el comportamiento derivado de la influencia de actores ajenos a la estructura del sistema.* A juicio de la Comisión, como se señaló en líneas anteriores, más bien estos factores constituyen *un panorama del comportamiento de los beneficiarios, y de la utilización ya sea regular y válida ó fraudulenta y punible de los mecanismos legales y legítimos a los que la población desplazada tiene derecho a acceder para la consecución de la atención humanitaria de emergencia.*

La Comisión de Seguimiento en su documento sobre AHE en junio 30 de 2009, hizo alusión al problema asociado a la actuación irregular y la utilización igualmente irregular de mecanismos legales, en especial relacionados con el proceso de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Al respecto la Comisión señaló que con base en la presunción de buena fe, y en la medida en que el Estado colombiano no perdía su potestad de constatar a través de procesos investigativos la condición de desplazado del declarante, resultaba mucho más garantista y eficiente en términos administrativos automatizar la inscripción en el registro y realizar con posterioridad las pesquisas a que hubiera lugar. Este procedimiento, señaló la Comisión, *en nada vulnera la potestad de investigación que tiene el Estado, así como tampoco la aplicación de sanciones administrativas o el inicio de causas penales que se deriven en aquellos casos en los que se incurra en transgresión de los principios de la administración pública o en los que la actuación del declarante configure una conducta delictiva*. La Comisión enfatizó además que e*n este aspecto es necesario destacar que Acción Social debe considerar el desarrollo de procedimientos y acciones tendientes a fortalecer los mecanismos de control para verificar la autenticidad de los registros, de manera que pueda actuar eficaz, eficiente y oportunamente en aquellos casos en los que, gracias a la automaticidad del registro y en busca de la recepción de la ayuda humanitaria de emergencia, algunas personas intentaran de manera fraudulenta acreditar el carácter de desplazados*. En síntesis, lo que se advirtió y ahora se reitera es que las acciones de control sobre lo que el gobierno clasifica como factores externos, se constituyen en una tarea natural de la administración

pública, pero que además con base en ellas no deben generarse estigmas ni dar por sentado la existencia de una conducta fraudulenta generalizada en la población desplazada, pues con ello no sólo se construyen discursos y opinión pública encaminados a justificar la inasistencia, sino que además se incurre en una discriminación adicional a la ya larga lista de vulneraciones de la que es objeto esta población víctima.

B.2.3 *La propuesta de ajuste de la política pública en materia de Atención Humanitaria. Consideraciones de la Comisión de Seguimiento*

Ilustrados los resultados de cobertura, el comportamiento de la demanda, los factores externos e internos que median en la gestión y el proceso de provisión de la atención humanitaria, así como las estrategias implementadas frente a las dificultades halladas, el Gobierno Nacional presentó a la Corte su propuesta de ajuste denominada: *esquema de transición gradual de la atención humanitaria al sistema de protección social.*

- Para la formulación de dicha propuesta, Acción Social realizó un ejercicio dirigido a identificar las razones por las cuales la población acudía de manera reiterada a la solicitud de Ayuda Humanitaria. Dicho ejercicio incorporó la realización de una consulta a 17.769 familias ubicadas en 7 ciudades en las que se había implementado un modelo de seguimiento y acompañamiento a través de un operador humanitario.

Al respecto, es importante señalar que no se comparte el análisis efectuado por el gobierno sobre las razones o motivos de la población desplazada para solicitar la prórroga de la atención humanitaria. En primer lugar, porque dichas razones no resultan excluyentes entre sí, como se desprende del gráfico incorporado en el numeral 3 del informe bajo análisis. Es decir, si se analiza cualquier jefe de hogar en situación de desplazamiento forzado, frente a la indagación de los motivos para requerir reiteradamente la ayuda humanitaria, podría considerar que él y su grupo familiar “continúan en extrema pobreza”, pero a la vez podría considerar que “los apoyos entregados son insuficientes”, y así mismo, que recibir la ayuda “es un derecho”. No obstante, sería útil conocer el fraseo de la pregunta formulada, y el total de opciones propuestas.

De otro lado, a juicio de la Comisión, el haber preguntado si la población considera la atención humanitaria como un "estilo de vida" resulta impertinente, capcioso y por lo mismo inútil para lograr deducciones racionales. Ahora bien, concluir que la recurrencia a las prórrogas se asocia a una precaria situación económica que no permite el auto-sostenimiento, al menos en principio no habría requerido por su obviedad del desarrollo de una consulta. Es así como en su informe de 30 de junio de 2009 la Comisión señaló que

> *"(..) Durante el último año el propósito principal de la gestión de los hogares desplazados en demanda de la atención de sus necesidades primordiales y la protección de sus derechos más básicos, se ha visto concentrada en la solicitud de la mal denominada "prórroga de la ayuda". Bajo las condiciones de precariedad que los afecta, obtener la "prórroga" para muchos hogares de población desplazada ha relegado como prioridad a cualquier otra acción a emprender en términos de atención y protección, incluyendo aquéllas que contrario a ésta sí tendrían la vocación de generar fortalecimiento de capacidades o de constituirse en soluciones duraderas y sostenidas en el tiempo."*

Pero aún aceptando que se requiere una consulta, para la Comisión un examen de esta naturaleza ha debido abordar los tópicos a través de preguntas que no se dirigieran a buscar la percepción de los entrevistados sobre conceptos tan complejos como el de "extrema pobreza", sino más bien valerse de los componentes o efectos del concepto para indagar sobre su ocurrencia en el hogar, de manera que se lograra una caracterización más clara del fenómeno. No obstante, la Comisión entiende que el Gobierno Nacional es autónomo para escoger y aplicar los instrumentos que a su juicio permitan en mejor forma obtener la información relevante para formular los ajustes de política necesarios.

- Por otra parte, para el Gobierno Nacional los resultados de la consulta denotan un comportamiento que a la postre modifica "el concepto" de la Atención Humanitaria de Emergencia, en la medida en que se le quiere convertir en una herramienta para la garantía de las necesidades básicas en el largo plazo y se desconoce su objetivo inicial que es el de asegurar la subsistencia mínima de forma temporal.

Esta afirmación del Gobierno Nacional trae una vez más temas estructurales del debate sobre atención a población desplazada en Colombia, como el carácter integral de la protección, la garantía del goce efectivo de los derechos, y por lo mismo, el mantenimiento o el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte.

En su noveno informe a la Corte Constitucional la Comisión de Seguimiento señaló *que una interpretación garantista del marco jurisprudencial de la Corte en materia de estado de cosas inconstitucional, permite afirmar que dicha declaratoria se orienta al desarrollo de una política pública de naturaleza sistémica para resolver una situación anómala de orden igualmente estructural y complejo de inobservancia de un conjunto general de derechos interrelacionados.* En el mismo sentido, la Comisión advirtió que, en tratándose del carácter interdependiente de los derechos humanos, *más allá de la unidad de conjunto que caracteriza a los derechos cobijados por la protección brindada por la Corte a través de la Sentencia T-025, existe una relación de dependencia en la realización efectiva entre algunos derechos, con grados de intensidad diferencial según subsistemas de derechos interrelacionados.*

La Comisión aludió a los subsistemas existentes en el gran componente de atención integral a la población desplazada, entendiendo que ellos *pueden clasificarse según la etapa del proceso de desplazamiento, el carácter (estructural vs. coyuntural/temporal) y la perdurabilidad de la realización efectiva del derecho. Así, por ejemplo, mientras algunos propenden o se orientan hacia la generación de condiciones para la auto-sostenibilidad o la autonomía socioeconómica en el mediano y largo plazo, otros responden a principios humanitarios que imponen desde el mismo corto plazo obligaciones al Estado para la provisión de bienes y servicios*. También adujo la Comisión que *se establece una clara diferencia entre lo que implica al Estado, por un lado, propugnar por el establecimiento de unas condiciones propicias para la inserción al mercado de trabajo formal y, por otro, asegurar la provisión de atención humanitaria. La entrega de ayuda humanitaria se basa en el principio de solidaridad de los Estados, y está orientada a enfrentar una situación de especial urgencia y a contener los efectos inmediatos generados por el desplazamiento forzado.*

No obstante lo anterior, la Comisión también advirtió en su IX Informe a la Corte que la ausencia de un entorno proclive a la reproducción de condiciones de auto-sostenibilidad económica *tiende a generar una fuerte dependencia de las familias desplazadas frente al apoyo que otorga el Estado en el marco de la atención humanitaria.* Así, pese a reconocer que *strictu sensu* los fines y medios de la Atención Humanitaria tienen un carácter transitorio, que sus efectos *se orientan a contener o morigerar el impacto inicial generado por el desplazamiento forzado*, y que su provisión no tiene como propósito fundamental el de acumular capacidades ni generar autonomía y auto-sostenibilidad, la Comisión introduce un punto de inflexión y develа el carácter inter-dependiente de los derechos que integran los componentes de atención, reiterando la necesidad de que el conjunto de ellos opere de forma sistémica. De esta necesidad es consciente el Gobierno Nacional. Por lo menos así lo dejó ver al asegurar que el esquema de visitas domiciliarias implementadas en el año 2008 y durante el primer trimestre de 2009 para la identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el otorgamiento de "prórrogas de la ayuda", resultó insuficiente *al no contar con un componente de acompañamiento a largo plazo que contribuyera con la búsqueda de soluciones acordes a las capacidades del hogar para lograr el auto-sostenimiento*.[17]

Así las cosas, la Comisión reitera la urgencia de emprender, más que correctivos frente a las modificaciones que ha sufrido el "concepto de atención humanitaria" y cambios meramente nominales frente al proceso de atención, una transformación profunda de la estrategia y el modelo de atención, orientándolo a una combinación de diferentes formas de intervención, superpuestas en el tiempo, en coherencia con el carácter multifactorial de la crisis humanitaria generada. En otras palabras:

> *(..)* Afrontar tanto las necesidades como las vulnerabilidades generadas. *Las necesidades, en un contexto de emergencia, se refieren a los requerimientos*

[17] *Informe para modelo de discusión técnica de la política pública de atención humanitaria de emergencia*. Op.Cit. Supra.

inmediatos a corto plazo para la supervivencia o la recuperación tras el desastre. Por el contrario, las vulnerabilidades se refieren a factores de largo plazo, muchos de ellos derivados de las estructuras socioeconómicas, que limitan la capacidad de respuesta o resistencia de una población ante una catástrofe. Las necesidades surgen de la misma crisis y son relativamente de corto plazo. Las vulnerabilidades, por su parte, pueden clasificarse en dos categorías*: aquellas que preceden al desastre, dificultan el afrontamiento del mismo y perduran tras él;* y aquéllas que para el caso del desplazamiento forzado podrían ser denominadas vulnerabilidades humanitarias, en tanto se originan en el hecho mismo de afectación como su consecuencia, con connotaciones negativas y determinantes frente al restablecimiento. *Esta distinción es crucial, dado que la mayoría de las intervenciones de ayuda en contextos de desastre se orientan a satisfacer las necesidades inmediatas, en lugar de a reducir las vulnerabilidades, por lo que tienen un efecto más de alivio que de curación*.

En este sentido la Comisión reitera que:

Entre los factores que profundizan las vulnerabilidades en las situaciones de crisis social y humanitaria como la generada por el desplazamiento forzado, se encuentra la falta de oportunidad, calidad y pertinencia en la atención. En efecto, la provisión tardía, inoportuna, deficiente e inadecuada de la asistencia humanitaria demarca retrocesos en el proceso de restablecimiento, así como la generación de dependencia, con graves consecuencias para las personas, familias y comunidades desplazadas, en la medida en que se ven abocadas a utilizar y consumir de manera primordial los exiguos recursos materiales y sociales con los que cuentan, extinguiendo sus reservas básicas, y viéndose posteriormente totalmente dependientes de la ayuda.

- Por otra parte, las características y el contenido básico de la nueva propuesta de ajuste a la política de atención humanitaria han sido descritas por el Gobierno Nacional

tanto en su informe de octubre 30 de 2009 como en el reciente de mayo de 2010. A grandes rasgos dicha propuesta se basa en un *esquema de transición gradual de la atención humanitaria al sistema de protección social*. Tal y como es definido, este esquema se inscribe en el *nuevo mapa conceptual de la política pública sobre prevención , atención integral y reparación de las víctimas del desplazamiento forzado, se centra además en los derechos de la población, en la integralidad de las acciones y políticas para garantizarlos, por eso no concibe la política por fases sino por componentes* (la subraya es nuestra). De acuerdo con este esquema, la atención humanitaria junto con la Atención Integral Básica, generación de ingresos, vivienda, y tierras y territorios, son los subcomponentes que se agrupan en el componente de Atención Integral. Los subcomponentes de Atención Humanitaria (AH) y de Atención Integral Básica (AIB) se interconectan y articulan. Este último busca promover *acciones para el afianzamiento de la población en situación de desplazamiento en los servicios básicos de salud, educación, y alimentación adicionalmente la integralidad apoya el establecimiento de los mecanismos necesarios para la identificación de la población y de ser necesario la reubicación de las familias.*

Según se indica en el informe del Gobierno, la aplicación del nuevo esquema tuvo inicio en julio de 2009 *con la implementación de los procesos de caracterización y atención primaria, que sumados a la estrategia Juntos buscan una mejora en la calidad de los servicios ofrecidos a la población, y la articulación de acciones y estrategias dirigidas al fortalecimiento del esquema de transición*

Sobre esta propuesta y sus contenidos la Comisión de Seguimiento quiere expresar algunas consideraciones e inquietudes:

a. La Comisión respeta la opinión del Gobierno Nacional frente al estado de la atención en materia humanitaria. No obstante, considera que la necesidad manifiesta de poner límites temporales a la prestación de la ayuda no puede constituirse en el objetivo primordial de la política, al punto que ubique como subsidiarios los principios y contenidos fundamentales del derecho mismo. En este sentido, para la Comisión es

claro que el desarrollo del nuevo esquema de atención implementado determina un trato desigual entre ciudadanos que se encuentran en las mismas circunstancias. En otras palabras, promover a los hogares o las personas desplazadas *a la fase de atención humanitaria de transición*, independientemente de que se encuentren en el día 1 ó el día 365 de su desplazamiento sin haber recibido la ayuda humanitaria, se constituye en una vulneración de, entre otros, el derecho a la igualdad. Así lo ha entendido la Corte Constitucional. Recuérdese que al abordar los problemas sobre AHE y las razones para la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en la Sentencia T-025, el Alto Tribunal fue enfático en señalar que las bajas coberturas en materia de atención humanitaria d*esconocen los derechos a la vida, al mínimo vital, a la igualdad y a la salud de las personas que no acceden a dicha ayuda.*[18]

b. De otro lado, y sobre el nuevo esquema de atención, la Comisión considera que la información presentada hasta el momento sobre su estructura y funcionamiento aún resulta insuficiente. En particular, para la Comisión no es clara la diferenciación entre el papel que cumple la etapa de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) y el de la etapa de Atención Humanitaria de Transición (AHT), en lo que se refiere a la entrega de los contenidos de Atención Humanitaria. La pregunta es si pasado un año de encontrarse en situación de desplazamiento, el hogar ingresará a la Atención Humanitaria de Transición (AHT), independientemente de haber recibido o no ayuda: ¿por qué no establecer de manera directa el paso de la Atención Humanitaria de Urgencia a la Atención Humanitaria de Transición donde se garantiza durante un año además de la provisión de AHE, contenidos de promoción social?

Entre otras cosas, aceptándolo así se configuraría un esquema de atención más ágil y, por lo menos en su estructura, más cercano a configurar el concepto de *contiguum humanitario*, aceptado en el marco humanitario internacional, y sugerido por la Comisión de Seguimiento en su informe de junio 30 de 2009 sobre Atención Humanitaria.

[18] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda. Pág.63.

c. De acuerdo con el Gobierno Nacional, el acompañamiento a la población desplazada en la etapa de Atención Humanitaria de Transición se realizará a través de la Red JUNTOS, cuya estrategia se basa en: *(i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de las familias de manera simultánea, (ii) brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y (iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación*.

Entendiendo que la naturaleza del programa para la superación de la extrema pobreza –Red Juntos– demanda de un análisis pormenorizado y de la realización de un documento autónomo, la Comisión sólo quiere reiterar que la potencialidad de éxito de la estrategia aplicada al caso específico de víctimas del desplazamiento forzado, reposa de manera fundamental en la disposición de lo que se denomina un programa puente o de transición y del carácter cohesionador e integral de dicho programa, ante todo en el marco de aspectos para la superación de condiciones negativas de orden psicosocial, de manera que pueda abrirse camino a la consolidación de proyectos de vida.

No obstante, la Comisión quiere indagar por la implementación del esquema, y en ese sentido se pregunta por qué pese a haber transcurrido diez meses desde su puesta en marcha, el Gobierno Nacional no presenta indicadores de avance o resultados estadísticos que permitan monitorear su eficacia o valorar las virtudes de su implementación. Es decir, es apenas deseable y totalmente pertinente para la evaluación de avance frente al Estado de Cosas Inconstitucional, que transcurrido casi un año de la puesta en marcha del nuevo proceso sea posible al menos identificar y cuantificar el conjunto de hogares que se encuentran dando el paso a la transición, aquéllos que están dentro del proceso de transición, y aquéllos que podrían considerarse insertos en el marco de promoción social con proyección de sus condiciones de sostenibilidad.

La Comisión plantea este asunto en particular porque el Gobierno Nacional solicita en las conclusiones del informe de mayo de 2010, revisar el avance frente al Estado de Cosas Inconstitucional en el tema de AHE. A juicio de la Comisión, para que se produzca un pronunciamiento en este sentido, la Corte debe contar con información cualitativa y cuantitativa relacionada con los indicadores adoptados (de GED, asociados y complementarios), de manera que pueda adelantarse un examen minucioso de su cumplimiento, determinado no sólo por la evaluación del diseño, implementación y financiación de políticas públicas y de la conducta de los funcionarios responsables, sino, tal y como lo ha declarado la Corte, *en la demostración de que los derechos constitucionales fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado hayan dejado de ser desconocidos de manera sistemática y masiva, y que las medidas adoptadas por las entidades nacionales y territoriales responsables de atender a la población víctima de desplazamiento forzado hayan sido suficientes o conducentes para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, o para avanzar sostenida y aceleradamente hacia su superación.*

La Comisión ya había sentado su posición al respecto cuando sostuvo en su IX Informe a la Corte que el examen sobre el mantenimiento o el levantamiento –total o parcial– del Estado de Cosas Inconstitucional, debiera establecerse *respecto de la formulación, desarrollo, financiación e impactos derivados de la aplicación de políticas públicas. Es decir, debiera evaluarse fundamentalmente el logro del goce efectivo de los derechos de la población objeto de amparo en cuanto criterio básico, aunque no necesariamente exclusivo*[19].

Así mismo, la Comisión considera que en los contenidos de la propuesta aún no se encuentra información comprehensiva sobre el nuevo esquema y las rutas de intervención, en particular sobre aspectos tan importantes como la coordinación

[19] Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado. Declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de la Población Desplazada. Noveno Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, diciembre 15 de 2008

interinstitucional y el flujo de información, ambos necesarios para el éxito de los procedimientos.

C. Conclusiones

Frente a la propuesta de ajuste de la política de Atención Humanitaria y a los elementos y componentes que integralmente se asocian en el marco general de la política de atención a población desplazada, la Comisión considera que:

1. Tal y como ha sido reiterado en distintas ocasiones, se evidencia un esfuerzo presupuestal significativo durante los últimos 7 años en materia de Atención Humanitaria.
2. No obstante, dicho esfuerzo no se ha reflejado en niveles satisfactorios de cobertura en la atención, ni antes ni con posterioridad a los años 2007 y 2008, años en los cuales las Altas Cortes adoptaron decisiones de gran trascendencia e impacto en la demanda de atención.
3. Esta disfunción de la política ha respondido a la adopción de un diseño institucional de atención, basado en una atención por etapas de operación no sistémicas, ni garantes del carácter interdependiente de los derechos humanos que la Atención Humanitaria relaciona, sino más acordes a un marco para la atención de desastres naturales.
4. El nuevo esquema de Atención Humanitaria propuesto por el Gobierno Nacional, el cual se encuentra en una etapa temprana de implementación, acoge, por lo menos en lo hasta ahora presentado, elementos conceptuales derivados de una perspectiva más garantista e integradora de los derechos humanos relacionados con la Atención Humanitaria frente a conflictos armados, y en general respecto de la población en situación de desplazamiento forzado.
5. Sin embargo, se hace necesario aclarar parte de los contenidos de la propuesta que aún resultan confusos, a juzgar por la función definida y el objetivo que se espera cumplir con algunos de sus componentes.

6. Pese a la significación que pueden alcanzar cada uno de los avances de política que se presentan, aún no puede definirse que la propuesta en materia de Atención Humanitaria guarde una vocación de sostenibilidad y garantía en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población desplazada, en lo que a sus necesidades básicas y de urgencia se refiere, de manera que pueda pensarse en lo inmediato en un eventual levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte en esta materia.
7. Así tampoco es demostrable hasta el momento que las medidas que se adoptan con la propuesta, establecen por sí mismas una sintonía con aspectos y componentes de la política orientados a la consolidación de la auto-sostenibilidad económica y el proyecto de vida de los hogares afectados por el desplazamiento.