

Indicadores para medir el disfrute de derechos en Colombia

Jacob Rothing y Marco Romero

La legislación colombiana protege los derechos fundamentales de los desplazados internos. Sin embargo, en el país no existe una política que garantice su respeto. Este vacío estructural está reconocido por la Corte Constitucional, el organismo judicial de mayor rango del Estado, y los últimos progresos ofrecen una esperanza de cambio.

Colombia cuenta con una larga historia de desplazamiento provocado por el conflicto. La mayoría de los desplazados, que se calcula alcanzan los cuatro millones,¹ buscan refugio dentro del país, en un flujo constante desde las zonas rurales a la periferia de las urbes colombianas en crecimiento. En 1997, el Congreso

el trabajo, la generación de ingresos y la seguridad física. Declaró que los problemas eran tan graves que equivalían a una situación inconstitucional. Se identificaron dos obstáculos estructurales: en primer lugar, que los recursos asignados por el gobierno eran insuficientes para que éste cumpliera con sus obligaciones

diera respuesta y estableciera mecanismos para controlar la eficacia de su política.

El gobierno vaciló a la hora de decidir cuáles eran los indicadores de resultado adecuados, lo que imposibilitó que la Corte evaluara los progresos. La Corte solicitó a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a ACNUR que ofrecieran documentación técnica para establecer unos indicadores de resultado. A la vista de los aportes de estos organismos, la Corte estableció a continuación una serie de orientaciones para los indicadores, como por ejemplo, que debían ser cuantificables y comparables y ofrecer información sobre la vida de los desplazados internos y sus condiciones, más que sobre los aspectos institucionales de la labor del gobierno.

En primer lugar, la Corte afirmó que los indicadores debían medir los progresos realizados en la solución de problemas e identificar los escollos que obstaculizaban la adopción de medidas reparadoras. De este modo, los indicadores arrojarían datos significativos sobre la repercusión de la política gubernamental. Si ésta no podía mejorar la vida de los desplazados internos, los indicadores debían señalar el modo de hacerlo.

En segundo lugar, los indicadores debían medir el grado de cumplimiento de los objetivos políticos, es decir, la aplicación de los derechos de los desplazados y, en concreto, el disfrute real de esos derechos en todas las fases del desplazamiento. Debían tenerse en cuenta las necesidades específicas de grupos concretos, como los niños, las mujeres, los discapacitados y las comunidades indígenas.

En tercer lugar, los indicadores debían ser relevantes. Debían ofrecer información sobre los aspectos esenciales de los derechos de los desplazados, más que sobre cuestiones prescindibles, y sobre la repercusión de la política en ellos. Ésta es una idea clave, ya que el seguimiento supone una tarea exigente y costosa. Además, la selección de indicadores no debería depender de



EC/ECHO/Karin Michotte

Asentamiento de desplazados internos, Magdalena (Sierra Nevada), Colombia

aprobó una ley que concedía amplios derechos a los desplazados internos. Sin embargo, los sucesivos gobiernos fracasaron en su aplicación y se limitaron a ofrecer ayuda humanitaria a menos del 30% de los desplazados internos, que apenas repercutió en el desarrollo de los servicios educativos y sanitarios. Entre 1997 y 2003, la Corte Constitucional determinó en 17 ocasiones que se estaban vulnerando los derechos fundamentales de los desplazados internos.

En un fallo histórico del año 2004,² la Corte concluyó que las autoridades locales y nacionales de diversas zonas del país no habían protegido una amplia gama de derechos fundamentales, incluso los relacionados con la educación, la salud,

en virtud de la legislación nacional e internacional, y, en segundo lugar, que la capacidad institucional en todos los niveles era limitada para cubrir las necesidades de la población desplazada.

Antes de iniciar procedimientos penales contra aquellos responsables que no habían cumplido sus obligaciones personales, la Corte dispuso que el gobierno encontrara los recursos necesarios y ofreciera información detallada sobre los desplazados y las políticas que les conciernen. Ordenó sobre todo que se establecieran indicadores oportunos para medir el disfrute real de los derechos entre la población desplazada. En otras palabras, la Corte exigió que el gobierno diagnosticara el problema, le

la información disponible, sino de los derechos de los desplazados. Y éstos tampoco deberían incorporarse sin más a programas gubernamentales existentes para la población general.

Los derechos de los desplazados internos

Dos resoluciones de la Corte adoptaron indicadores para el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, derecho a alimentos, a generación de ingresos, a identidad y estabilidad económica, así como para el derecho a la vida, la integridad y la libertad.³ Sin embargo, todavía deben desarrollarse otros indicadores y aún falta claridad sobre la relación entre las diferentes fases del desplazamiento. Aunque se han realizado progresos notables en cuanto al cumplimiento de los derechos de los desplazados internos durante el desplazamiento, sólo se han efectuado cambios modestos en las fases de prevención y de soluciones duraderas.

En Colombia, más de 200.000 personas se ven obligadas cada año a desplazarse: es una necesidad urgente que las políticas prevengan mayores desplazamientos. El gobierno entiende la prevención como el mantenimiento o la recuperación del control sobre el territorio. Si bien la presencia y el funcionamiento adecuado de las instituciones estatales civiles son los ingredientes esenciales de esta política, a menudo las operaciones militares constituyen su única expresión. Además, aunque el control militar es un factor preventivo importante, también puede formar parte del problema, ya que la actividad armada aumenta significativamente el riesgo de desplazamiento. La preferencia por la presencia militar, más que por la civil, en las zonas conflictivas y el fracaso en el diseño de un sistema eficaz de alerta prematura deben tenerse en cuenta para ofrecer una política preventiva global. Mientras, parece que el carácter extremadamente politizado de dicha política disuade a la Corte de pronunciarse al respecto. Quizá la Corte actúa así aun sabiendo que comete un error, pero también puede interpretarse como su deseo de buscar el consenso siempre que sea posible.

Los debates sobre el establecimiento de indicadores de resultado para las indemnizaciones globales no han sido sencillos, pues son reflejo de cuestiones políticas controvertidas en el país. En vista de las continuas expulsiones de la población civil motivadas por los

grupos paramilitares o sus sucesores, es difícil pedir a las víctimas que convivan con los delincuentes y que confíen en la promesa de que no se volverán a cometer delitos. Pese a un proceso de desmovilización cuestionable y a que las fuerzas paramilitares siguen ejerciendo el control político y social mediante el uso de la violencia en grandes zonas del país, el desarrollo de una política de indemnización eficaz para la población de desplazados internos debe ser una prioridad durante al menos los próximos 10 ó 15 años. El establecimiento de indicadores de resultado para el derecho a indemnización constituye una parte importante de estos esfuerzos.

El principal indicador del disfrute real propuesto por el gobierno en marzo de 2007 es el siguiente: "Las personas que lo soliciten, podrán acceder a los mecanismos de justicia, restitución y protección".⁴ Los indicadores complementarios propuestos evalúan la proporción de personas que pueden acceder a los mecanismos de justicia, en comparación con los que lo solicitan, así como la proporción de desplazados o comunidades étnicas cuyas propiedades están protegidas jurídicamente en comparación con los que solicitan dicha protección. Por último, el gobierno sugirió incluir el derecho a la reagrupación familiar mediante un indicador que mediría el número de personas que recibieran apoyo económico para reencontrarse con su familia, en comparación con el número total de personas que habían solicitado dicho apoyo.

Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación comentó que el acceso a la justicia no equivale necesariamente a una restitución y que el indicador debería orientarse, en cambio, al acceso a aquellos mecanismos jurídicos que pueden ofrecer una reparación. Según la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil y ACNUR, los indicadores propuestos por el gobierno se centraban únicamente en algunos componentes de la reparación global, en concreto la verdad y la justicia, pero no medían el grado de indemnización a los desplazados internos por las pérdidas materiales e inmateriales provocadas por el desplazamiento. ACNUR también señaló que no se puede esperar que un indicador evalúe una política para la que no se haya definido la cuestión de cómo indemnizar los daños provocados por la vulneración de derechos. Así, ACNUR recomendó algunos elementos que podrían controlarse mediante indicadores, como el tratamiento igualitario de los

desplazados internos, en comparación con otras víctimas de delitos graves, el grado de participación de los desplazados en los programas de ayuda para ellos y su acceso al asesoramiento jurídico y a los mecanismos para solicitar la restitución de bienes y tierras.

Tras considerar esas observaciones, la Corte Constitucional rechazó los indicadores del gobierno porque excluían aspectos esenciales del derecho a una reparación.

¿Y después?

Si finalmente este proceso tiene éxito, representará, no obstante, un avance importante. El sistema judicial colombiano habrá ganado una legitimidad sustancial, los mecanismos jurídicos de demanda habrán demostrado su eficacia y el Estado habrá adquirido una experiencia inestimable sobre cómo afrontar el desarrollo de la política social durante una crisis humanitaria. Por el contrario, si los derechos siguen sin hacerse valer en la medida actual, este proceso pondrá al descubierto la incapacidad del gobierno para resolver las consecuencias humanitarias del conflicto y, con toda probabilidad, la situación empeorará aún más.

Mientras tanto, los indicadores de la Corte ofrecen una herramienta detallada y extremadamente útil que todo donante debería incorporar a sus estrategias humanitarias en Colombia, y todo el proceso ofrece valiosas enseñanzas para los responsables políticos de todo el mundo.

Jacob Rothling (jacob.rothling@nrc.org.co) es asesor del Consejo Noruego para los Refugiados en Colombia. Marco Romero (marcoromero@codhes.org) es presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) y uno de los directores de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, a la que la Corte Constitucional ha encargado observar el desarrollo de la política colombiana sobre desplazados internos.

Las resoluciones de la Corte sobre el establecimiento de indicadores pueden encontrarse en www.codhes.org, www.nrc.no y www.idmc.org.

1. El gobierno sólo ha registrado a los desplazados internos durante 10 años. Las cantidades registradas durante más de 20 años por la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) ascienden a más de cuatro millones de desplazados internos.

2. Sentencia T-025/2004 de la Corte Constitucional

3. Auto 109/2007 y Auto 233/2007

4. Auto 109/07: 20