

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE COOPERACIÓN FRENTE AL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA: EL TRABAJO SOCIAL EN SU ANÁLISIS Y REFORMULACIÓN**

**CLARA STELLA JULIAO VARGAS\***

### **Resumen**

*El presente artículo presenta una revisión a las políticas pública y de cooperación internacional frente al desplazamiento en Colombia, haciendo énfasis en el papel que pueden y deben desempeñar los trabajadores sociales en su análisis y reformulación. Se destaca que en Colombia existe un marco normativo bien avanzado sin que el mismo tenga expresión en las políticas públicas y en las acciones del ejecutivo. Hay una brecha importante entre formulación y ejecución; por lo que la población desplazada recibe solo políticas asistenciales sin que se pase a la reparación de las víctimas. Los organismos de cooperación internacional también han elaborado un marco normativo amplio a nivel internacional pero lamentablemente las acciones a emprender para solventar la situación de los desplazados termina siendo responsabilidad del Estado. Así, los avances en materia de desplazados en los organismos de cooperación internacional corren la suerte de las políticas públicas. Sin embargo, los trabajadores sociales tienen bastante que aportar en este escenario.*

**Palabras Claves:** políticas públicas, políticas de cooperación, desplazados, trabajo social, Colombia.

### **PUBLIC AND COOPERATION POLICIES TOWARDS INTERNAL DISPLACEMENT IN COLOMBIA: SOCIAL WORK AND ITS ANALYSIS AND REFORMULATION**

#### **Abstract**

*This article presents an overview of the public policy and international cooperation towards displacement in Colombia; emphasizing on the role that social workers can and should play in their analysis and reformulation. It highlights that, in Colombia, there is a well advanced regulatory framework that has no expression in public policies and actions of the executive. There is a significant gap between design and implementation, so that the displaced population receives only care policies without advancing toward the reparation of victims. International cooperation agencies have also developed an internationally comprehensive regulatory framework but unfortunately their actions, to address the situation of displacement, end up being a State responsibility. Thus, advances in international cooperation agencies toward displacement run the fate of public policies. However, social workers have enough to make at this stage.*

**Keywords:** public policies, cooperation policies, displaced, social workers, Colombia

### **POLITIKES PUBLIQUES ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE FACE AU DÉPLACEMENT INTERNE EN COLOMBIE : LE TRAVAIL SOCIAL POUR SON ANALYSE ET REFORMULATION**

#### **Résumé**

*Cet article présente une révision des politiques publiques et de la coopération internationale face au déplacement en Colombie, en mettant l'accent sur le rôle que les travailleurs sociaux peuvent et doivent jouer dans son analyse et reformulation. On souligne qu'il existe un cadre normatif avancé en Colombie, mais qu'il n'a pas d'expression dans les politiques publiques et les actions de l'exécutif. Il y a un écart important entre la formulation et l'exécution; de cette manière, la population déplacée reçoit seulement les politiques d'assistance sans qu'il y ait une réparation pour les victimes. De même, les organismes de coopération internationale ont élaboré un vaste cadre normatif au niveau international, mais malheureusement les actions à prendre pour résoudre la situation des personnes déplacées internes finissent par être la responsabilité de l'État. Ainsi donc, les avances en matière des déplacés dans les organismes de coopération internationale suivent le même chemin que les politiques publiques. Cependant, les travailleurs sociaux ont beaucoup à apporter dans ce scénario.*

**Mots clés :** politiques publiques, politique de coopération, déplacés, travail social, Colombie.

## 1. Introducción

**E**n Colombia existe una política estatal de atención a la población desplazada, articulada en un marco reglamentario detallado, apoyada en políticas y esquemas de cooperación. Sin embargo, la generación del marco normativo y de política no ha ido a la par con las respuestas recibidas por parte de la población desplazada.

Estas políticas han venido atendiendo especialmente los factores de vulnerabilidad pero se han quedado cortas en materia de ofertar una solución duradera a la condición de pobreza y desarraigo. Programas de generación de ingresos, capacitación laboral y microcréditos, han sido de menor éxito y están basados en programas para la población pobre, a los cuales le han hecho algunas modificaciones que pretenden, sin lograrlo, responder a las especificidades de la población desplazada.

El interés se centra en dos componentes: Las características de la política pública y de cooperación y el papel del Trabajo Social frente a esas características. El primer componente parte de como la política pública en Colombia es problema de tecnócratas (formulada en escritorio), sin trabajo de campo ni reflexión que abarque procesos participativos con la población implicada, y frente a la cual no se han realizado ejercicios de evaluación de impacto, efectividad y oportunidad para reformularla. Se pretende enfatizar como la población beneficiaria de esa política no ha tenido posibilidad ni capacidad de agencia frente a su formulación, así como el hecho de no estar aprovechando el bagaje técnico y humanitario de la cooperación internacional especialmente en materia de evaluación y monitoreo. Se plantea esbozar las características de la política pública y de cooperación que durante los últimos años se ha venido implementando para la atención de la población desplazada y ciertas apreciaciones críticas respecto a algunos aspectos su formulación e implementación.

El segundo componente, indica como el Trabajo Social en Colombia siempre ha planteado su labor en materia de la ejecución de la política. Trabajadores sociales han centrado su actuar en la implementación de programas y proyectos y débilmente han empezado a plantearse actuaciones en materia de seguimiento y evaluación.

Se abre una compuerta para trabajar evaluación, revisión y reformulación de políticas a partir del análisis no solo desde su eficacia o efectividad, sino desde la lógica de procedimientos de formulación, para poder acompañar a la población y aportar a la apropiación de la política y la norma.

Política pública y de cooperación frente al desplazamiento interno: El Trabajo Social en su análisis y reformulación

Si se entiende la política pública como “El conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas, que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 2001:57), se puede afirmar que en Colombia existe una política estatal de atención a la población desplazada, articulada en leyes de la República, acompañadas de un marco reglamentario bastante detallado. Sin embargo, la generación del marco normativo no ha ido a la par con las respuestas recibidas por parte de la población desplazada. No se puede negar que ha sido relativamente efectiva en la provisión de ayuda humanitaria de emergencia y en la prestación de servicios típicamente prestados por el Estado, tales como salud y educación ni que ha venido atendiendo los factores de vulnerabilidad; pero es indispensable reconocer que se ha quedado corta en materia de proponer una solución duradera a su condición de pobreza y desarraigo. Es necesario dejar claro que el componente relacionado con la superación de la condición de desplazado, referida al logro de la estabilización socioeconómica de esta población, no ha logrado el mismo desarrollo y después de varios años la población continúa en las mismas condiciones de vulnerabilidad que se pretendieron superar.

## 2. Política y normativa de atención a la población desplazada

Mirando hacia atrás, la movilización del gobierno en materia de políticas de atención a la población desplazada, se inició en 1994 y a partir de ese reconocimiento oficial del fenómeno del desplazamiento y de los resultados de la investigación de la iglesia católica, se oficializaron también los debates, discusiones y trabajo conjunto sobre este tema, en diferentes planos y estamentos, públicos y privados, con participación de entidades nacionales e internacionales.

De acuerdo con ACNUR, Colombia “tiene hoy el más avanzado y sofisticado marco jurídico en relación con la afirmación de los derechos de las personas desplazadas” (ACNUR, 2007:8), siendo la etapa de mayor desarrollo el periodo comprendido entre el 2004 y el 2007, en virtud de la búsqueda del cumplimiento de la sentencia T-025<sup>1</sup>, mediante el cual la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en función de la respuesta dada por el Estado a la situación de desplazamiento interno forzado por la violencia.

La adopción de los Principios Rectores<sup>2</sup> del Desplazamiento Interno, está reflejada en un extenso marco legislativo como la Ley 387 de 1987 y una serie de decretos, resoluciones, acuerdos y sentencias que tienen como fin proteger a la población desplazada

y establecer las obligaciones del Estado de cubrir las necesidades de dicha población. En este caso merece establecerse como

*“Si bien la legislación y jurisprudencia colombianas abordan el tema del desplazamiento forzoso desde un enfoque que pretende el total restablecimiento de los derechos vulnerados (enfoque de derechos), el accionar del gobierno colombiano se ha visto caracterizado por uno de asistencia social u oferta institucional lo que determina las prioridades gubernamentales de atención, alterando el principio de coherencia que inspira a la Ley y definiendo el enorme abismo entre lo dispuesto en la norma y las acciones desarrolladas por el ente gubernamental” (Arango, 2007).*

Ley 387 de 1997 crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y el Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, asignándole la doble función de formular, por una parte, los lineamientos de la política y por otra, garantizar la asignación presupuestal para la atención integral de la población desplazada, igualmente propone el diseño de un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población Desplazada; plan que quedó establecido al año siguiente con el Decreto 173. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) constituye la expresión de la política pública frente al desplazamiento al brindar una respuesta a la problemática reconocida, favorecer el suministro directo de servicios públicos y de alguna manera apuntar a regular el orden público.

En la Ley 387 se consagra que la atención estatal a la población desplazada se da desde cuatro componentes básicos de política: la prevención, la ayuda humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y el retorno. Los programas de prevención están dirigidos a anticipar los riesgos que puedan generar el desplazamiento, a fortalecer vínculos entre población y fuerza pública y a mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada. Se puede decir por lo tanto, que se centran en eliminar las causas del desplazamiento, neutralizar los factores que la generan. Por su parte la ayuda humanitaria de emergencia está destinada a auxiliar, asistir y proteger a la población desplazada, atendiendo sus necesidades de alimentación, aseo personal, utensilios de cocina, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, durante los tres primeros meses, así como la atención médica y psicológica y la educación para los niños. La estabilización socioeconómica define como su propósito ayudar a esta población en el proceso de asentamiento, a

de Seguridad Social en Salud (SGSSS), al que ha tenido acceso la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), sea por régimen contributivo o por régimen subsidiado, lógicamente con mayor desarrollo en el último, dadas las dificultades de la población desplazada para tener acceso al empleo y entrar en régimen contributivo de salud. El servicio de educación a los niños y jóvenes desplazados, se ha otorgado gracias al incremento de los recursos presupuestales que aumentan el número de cupos para atender las remisiones de las Unidades de Atención y Orientación (UAO). Merece aclararse que este avance se ve afectado por el hecho de que las mujeres desplazadas, cabeza de hogar, tienen necesidad de apoyarse en el trabajo de sus hijos adolescentes y jóvenes, perdiendo así la oportunidad de ocupar y mantener el cupo escolar asignado.

Ahora bien, la emisión de las leyes no ha impedido que año a año tenga lugar el desplazamiento de miles de personas en el país<sup>3</sup>, ni ha logrado que se obtengan soluciones duraderas para estas familias. Pero, ha sido a partir de ellas que las autoridades han formulado sus programas y políticas y la jurisprudencia ha precisado las obligaciones de las diferentes instituciones involucradas en la respuesta para la población desplazada. Es innegable que la magnitud del problema ha sobrepasado la capacidad de respuesta estatal y que a las instituciones públicas les falta superar el nivel normativo para llegar a la práctica efectiva de los derechos consagrados formalmente en las leyes existentes (Forero, 2003).

El enfoque que se le ha querido dar a la política social de atención a la población desplazada, es el de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como reza en el Plan de desarrollo del gobierno Uribe:

*“Igualmente, el Estado complementará los esfuerzos que hasta ahora ha adelantado frente a la atención y recuperación de las condiciones de la población desplazada por la violencia. Así mismo, el Gobierno nacional es consciente de la necesidad de adelantar procesos orientados a la reparación de las víctimas de la violencia, por lo que se profundizará en la formulación de una política en la materia. .... Este conjunto de acciones se adelantarán dentro de un marco de respeto por los Derechos Humanos (DD. HH.) y por el Derecho Internacional Humanitario (DIH). En este sentido, el Estado complementará los desarrollos de política en la materia con el fin de velar por su estricto cumplimiento en todo el país” (Presidencia de la Republica, 2006).*

Sin embargo, este tipo de enfoque, solo se ha visto reflejado en la elaboración de indicadores de evaluación que siguió el criterio de Goce Efectivo de Derechos

(GED), pero que realmente no se ha visto reflejado en la ejecución de la política, pues el contenido de derechos es casi una información ajena dentro del proceso de formulación de las políticas; las cuales siguen sin ser formuladas a partir de ese referente, motivo por el cual se siguen incluyendo y desarrollando programas que poco o nada aportan al propósito de maximizar el GED que quiere enfatizar el plan de desarrollo mencionado (ACNUR, 2007). En el actuar mismo de la aplicación de la política no se ha garantizado el resarcimiento de los derechos reconocidos por la normativa internacional y nacional, y al final el enfoque termina limitando dicha respuesta a la provisión de bienes materiales para la subsistencia, y termina siendo estrictamente un enfoque de asistencia social.

A esto se suma el hecho del nivel de pobreza que evidencia la población desplazada, el cual coincide con la misma problemática que enfrentan otros grupos de población en el país. Hecho que termina siendo relacionado con la generación de programas específicos para la población desplazada o con su inclusión en la oferta general que se brinda a toda la población del país. En otras palabras, se debe revisar como durante varios años se ha venido dejando de lado el principio de discriminación positiva<sup>4</sup> de la política, al empezar a incorporar los procesos de atención a la población desplazada en los programas generales de atención a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad que ya existían a nivel nacional y municipal (Forero, 2003). En este caso, se considera que lo importante realmente es que la población desplazada pueda acceder a toda la oferta de servicios sin ningún tipo de discriminación y con la garantía ofrecida por el Estado, sin que los mismos procedimientos convencionales se conviertan en barrera al acceso o en factor restrictivo por requisitos que lógicamente no están al alcance de la población desplazada.

La normatividad del país es una de las más ricas del mundo en materia de atención a la población desplazada y tiene como principal característica el haber sido discutida y producida primordialmente en el ámbito de la excepcionalidad y en el marco de la justicia transicional, dada la presión de la misma gente a través de la interposición de tutelas y de acciones de cumplimiento que exigen que se apliquen efectivamente las normas (Suárez, 2005). En otras palabras, la política de atención al desplazado se ha generado desde las decisiones de las altas cortes a partir de las demandas de los sectores afectados y no como producto de una agenda central del gobierno. Ante estas decisiones de la corte se ha generado una respuesta conjunta y simultánea entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial lo que puede favorecer respuestas que otorguen a la situación del desplazamiento un sitio preponderante en la agenda de la política pública.

Otra de las leyes que conforman la normatividad sobre desplazamiento, corresponde a la Ley 975 de

2005 o Ley de Justicia y Paz, que tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, sin dejar de lado la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Algo evidente, es que aún existen dificultades para que los esfuerzos que se realizan, basados en la política formulada, tengan impactos efectivos a favor de la generalidad de la población desplazada. Entre esas dificultades se incluye prioritariamente la permanencia del conflicto armado que limita la capacidad de acción de las autoridades, mientras se convierte en competencia para la asignación de recursos a los programas de atención a la población desplazada. Después de 15 años ni se han completado las acciones tendientes a la atención a la población desplazada ni a su reparación integral, ni, se ha logrado detener el desplazamiento. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2011), en el 2010 el conflicto armado y la violencia social y política causó que 280.041 personas se desplazaran, coincidiendo con zonas donde el gobierno viene implementando los programas de Seguridad Democrática<sup>5</sup>.

Para el 2011, bajo el gobierno de Santos, se firma la Ley 1448 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, se reconoce la existencia del conflicto armado interno en Colombia; enfatizando el reconocimiento de los colombianos víctimas de sus rigores y lógicamente creando una nueva institucionalidad, para articular la nueva legislación a disposiciones legales del Derecho Internacional y garantizar la reparación integral que posibilite la reconciliación nacional. Con esta Ley el gobierno y el Congreso de la República expresan su compromiso ético-político con las víctimas. Las manifestaciones públicas<sup>6</sup> por parte del gobierno y la implementación de los programas de reparación colectiva y restitución de tierras, así como el principio de Respeto Mutuo<sup>7</sup> estipulado en la ley 1448, generan la expectativa de la superación de trabas que hasta ahora habían impedido los procesos de atención efectiva y reparación a la población desplazada.

Aunque la aparición de la Ley de Víctimas coloca la atención en la población afectada por el conflicto armado y su situación de desplazamiento y en la urgencia de la restitución de sus derechos, está pendiente la consolidación de acciones gubernamentales que garanticen que lo estipulado en la ley se pueda llevar a cabo; tales acciones están relacionadas con la celeridad de las acciones, con la articulación de las entidades responsables, con el verdadero establecimiento de la cultura y enfoque de derechos entre los funcionarios y responsables de la implementación de la política y la ley de forma que se priorice las poblaciones.

Esto porque una de las debilidades de la política pública frente al desplazamiento, hasta ahora, está

centrada en el nivel de garantía y capacidad de respuesta por parte de las entidades públicas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y específicamente de las que operan en los territorios afectados por el fenómeno, que actualmente constituye la mayor parte del territorio colombiano. Garantía y capacidad de respuesta que no ha logrado hacer efectivo el goce de los derechos de la población desplazada y que ha demostrado un bajo nivel de coordinación, articulación, concurrencia y corresponsabilidad entre las instancias nacionales y territoriales.

La política gubernamental, en la mayoría de sus planteamientos desconoce obligaciones esenciales del Estado como no reconocer la importancia de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación o no asignar los recursos suficientes para llevar a cabo los programas y proyectos definidos para la población desplazada (CODHES, 2004).

Otro elemento que ha caracterizado la política gubernamental, además de su carácter asistencialista, es la poca garantía de espacios de participación de miembros de la sociedad civil o de las víctimas en la construcción de las decisiones. Se indican mesas de participación como mecanismo para la participación, pero no se ofertan las condiciones necesarias para hacer efectiva esa oportunidad de participar.

### **3. Política de cooperación para la prevención del desplazamiento y atención a la población desplazada**

En el tema de cooperación internacional frente al campo social de carácter humanitario, la problemática del desplazamiento interno forzado es una de las prioridades del Sistema Naciones Unidas y fue expresado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Por ese motivo, Colombia considerado un Estado de desarrollo medio, no sería uno de los países preferentes como receptor de cooperación internacional, pero, dada la situación de la crisis humanitaria causada por el conflicto interno, si recibe importantes recursos internacionales (Arango, 2007).

La primera acción del gobierno colombiano en materia de cooperación se dio en los años 70, con la creación de la División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), asignándole la función de coordinar la cooperación; conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores. A partir de los años 90 se emprendió el estudio de una Política Nacional de Cooperación Internacional<sup>8</sup> y se crea en 1996 la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) adscrita al DNP, con autonomía administrativa

y financiera, para la coordinación, administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera no reembolsable<sup>9</sup>. En el año 1999 la Agencia queda adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el año 2003 pasa al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica y en el año 2005 se une con la Red de Solidaridad Social para conformar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (ACCION SOCIAL). Para el 2006 se había organizado, bajo el primer gobierno de Uribe, el Sistema de Cooperación Internacional, como estrategia de articulación para la cooperación pública y privada que recibe y otorga el país<sup>10</sup>.

Entre tanto, a mediados de 1997 el gobierno colombiano suscribió un acuerdo con la Organización de Las Naciones Unidas (ONU) para que operara en Colombia una Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), observara la situación de los derechos humanos y asesorara a las instituciones colombianas encargadas de la atención a la población desplazada. Para junio de 1998 se establece en Bogotá una oficina y en 1999 se acuerda un marco de acción entre ACNUR y el gobierno colombiano (Jiménez et al, 2006). Los informes del ACNUR para los Derechos Humanos, especialmente aquellos relacionados con la situación de la población desplazada son una forma importante de cooperación técnica para la prevención y la búsqueda de soluciones.

La cooperación desde Naciones Unidas se ha dado en dos líneas básicas: la asistencia humanitaria con el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos y los derechos humanos a través de ACNUR y el Delegado del Secretario General de la ONU.

Por su parte el gobierno colombiano asume desde la reunión de la Mesa de Coordinación en Londres en el 2003, el Plan de Acción Humanitaria (PAH)<sup>11</sup> propuesto por el Sistema de Naciones Unidas, como eje de su política en materia de desplazamiento, para orientar iniciativas de la cooperación internacional en función de las demandas, necesidades y derechos de la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado, pero abiertamente no define una política de cooperación frente al tema.

En uno de sus apartes establece: “La responsabilidad primaria en la atención a la población afectada le corresponde al Estado Colombiano. Con este Plan se busca un complemento de la Sociedad Civil, del SNU y de la cooperación internacional dentro de un marco de acción concertado con las políticas nacionales” (ACCION SOCIAL, 2005). Igual establece que en Colombia la cooperación internacional se dirige hacia la consecución del apoyo para completar las acciones diseñadas por el gobierno, destinadas al desarrollo social y económico de la población, mencionado específicamente a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento.

En el PAH se especifica que los 6 bloques temáticos de la Estrategia de Cooperación Internacional del Gobierno, construida “tras un amplio proceso de retroalimentación con sociedad civil y cooperantes son”: Bosques; Reincorporación a la Civilidad; Desarrollo Productivo y Alternativo; Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos; Programas Regionales de Desarrollo y Paz; Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria – (PAH, 2006).

Sin embargo, el mapa de cooperación en Colombia<sup>12</sup> indica que los temas prioritarios de la cooperación internacional están orientados en su orden, según el número de departamentos en los cuales se esté trabajando, a: Estupefacientes (Todo el país); Derechos Humanos (33); Paz y desarrollo regional (22); Desmovilización y reintegración (18); Justicia (16); Modernización del Estado (15); Democracia (11). Para el efecto se tienen como fuentes de cooperación desde agencias y entidades internacionales: Banco Mundial, Comisión de la Unión Europea, BID, FAO, JICA, CAF, ACNUR, UNICEF, UNODC, OEA, OEI, OIT y PNUD-UNDP. Y desde los gobiernos de varios países: Suecia, Suiza, Países Bajos, Reino Unido, Noruega, Alemania, Japón, Italia, España, USA, Corea, Canadá y Bélgica.

De los temas prioritarios mencionados, Derechos Humanos, Paz y desarrollo regional, Desmovilización y reintegración y Justicia están relacionados con el fenómeno del desplazamiento, pero como se puede apreciar éste no aparece como tema prioritario de cooperación internacional. Tampoco es mencionado explícitamente cuando se hace referencia a las tres áreas de cooperación: Reconciliación y gobernabilidad; Objetivos del milenio; Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente.

En ese marco, es importante la intervención del sector privado y la cooperación internacional por la dimensión social y recursos que congrega, pero ésta debe ser coordinada por las instituciones del Estado en quien recae la responsabilidad de la acción. Aquí es preocupante la desarticulación entre las entidades que termina dividiendo a las comunidades y confundiendo a las víctimas sobre el papel que le corresponde al Estado, así como la desinformación y falta de participación que tienen las víctimas en los proyectos, y la ausencia de involucramiento o interés por parte de algunas autoridades locales. Estas situaciones ponen en riesgo la sostenibilidad de las acciones y proyectos. (MAPP/OEA, 2010) y no dejan los frutos esperados.

No se puede negar como la participación de agencias internacionales en el tratamiento del problema del desplazamiento interno es un aporte fundamental en la medida en que complementa los esfuerzos del gobierno con experiencia y recursos y al representar una fuerza

neutral, se convierten en fuente de esperanza para la población.

#### **4. El Trabajo Social y la política pública de cooperación para el desplazamiento**

La situación socioeconómica y política de Colombia, se convierte en un desafío y un compromiso para las disciplinas sociales y las profesiones, a las que, como el Trabajo Social, les corresponde la misión y responsabilidad de generar explicaciones de dicha situación, que permitan comprender y enfrentar sus condiciones para proponer estrategias de ajuste y cambio, desde la acción y praxis profesional, incluido el campo de la política pública. Lo anterior en el entendido que su campo específico de trabajo son los problemas que nacen de las desigualdades sociales y económicas y, en esa medida, tiene la posibilidad de aportar a la solución de dichos problemas o aportar a la transformación de las situaciones que se visualizan como causantes de ellos.

Trabajar políticas públicas, en particular las políticas sociales, implica unir lo político y lo técnico, y evidenciar como clave del proceso la relación entre la teoría y los hechos; implica también elaborar las decisiones que deben ser tomadas por los máximos niveles y enfrentar en cada momento las dificultades para ejecutarlas (Noe, 2009).

El Trabajo Social en Colombia al estar circunscrito a la esfera de la implementación de planes, programas y proyectos relacionados con las políticas de bienestar y desarrollo social, siempre ha planteado su labor en materia de la ejecución de la política, en la práctica de la intervención social. Los y las Trabajadores sociales han centrado su actuar en la implementación y ejecución, y débilmente han empezado a plantearse actuaciones en materia de seguimiento y evaluación.

Se abre una compuerta para trabajar en la evaluación, revisión y reformulación de políticas a partir del análisis y la reflexión crítica, no solo desde su eficacia o efectividad, sino desde la lógica de procedimientos de formulación, para poder acompañar a la población y aportar a la apropiación de la política y la norma.

Un reto está en la posibilidad de generar espacios de participación para la formulación de la política pública y para el control de los recursos y la gestión de las entidades públicas. Hasta lograr que la gestión pública se integre al territorio, se genere en él y responda a sus particularidades, abandonando la idea de políticas generalizantes.

Otro campo de acción está ligado a la generación de redes sociales entre la población desplazada, la comunidad receptora y las organizaciones sociales para la definición de estrategias de interlocución ante el Estado, para formar parte activa en la elaboración y ejecución de la política pública.

En esa línea, le corresponde al profesional del Trabajo Social aportar a la interpretación del fenómeno del desplazamiento, al análisis de la realidad actual de la población desplazada y los resultados de la aplicación de la política que los cobija, para intentar vislumbrar respuestas a sus necesidades. De alguna forma está comprometido con lograr un trabajo consistente en materia de correlación entre los programas y procesos de ayuda humanitaria y los de organización, autogestión y estabilización económica para la población desplazada.

En particular, le corresponde aportar, en conjunto con otros profesionales, a la generación de estrategias y mecanismos que permitan alcanzar los elementos mínimos de estabilización socioeconómica que fortalezcan las capacidades y potencialidades de la población desplazada de forma que ella misma contribuya a alcanzar sus condiciones de dignidad y bienestar.

Para lograr los anteriores retos le es indispensable entender el funcionar de la política pública, el proceso de su formulación y aplicación, para poder verificar su cumplimiento y pronunciarse frente a sus limitaciones a favor de las poblaciones que esperan ser reconocidas como arte y parte dentro de dicha política.

## Notas

- 1 En dicha sentencia, la Corte Constitucional realiza un análisis de la respuesta estatal en materia de atención al desplazado e indica que la primera respuesta estatal en cuanto a la formulación de una política realmente coherente, y que asigne responsabilidades institucionales, fue el Documento CONPES 2804 de 1995 a pesar de que la ocurrencia de procesos de desplazamiento fue mucha anterior a esa fecha. Dos años después, indica la corte, aparece el Documento CONPES 2924 de 1997, detectando dificultades y carencias para dar respuesta, desde la estructura institucional existente, al problema del desplazamiento, razón por la cual el documento propone la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), y el diseño de un Plan Nacional dirigido a la Atención Integral a la Población.
2. Los 30 Principios Rectores del Desplazamiento Interno formulados por las Naciones Unidas (ONU,1998), se presentan en 5 secciones correspondientes a: Principios generales, Principios relativos a la protección contra los desplazamientos, Principios relativos a la protección durante el desplazamiento, Principios relativos a la asistencia humanitaria y Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración.
3. A mayo de 2011, según las estadísticas de Acción Social, el número de desplazados en Colombia ascendía a 3.711.745 personas correspondientes a 850.452 hogares.
- 4 "Discriminación positiva" en el sentido de resaltar la condición de la población desplazada por la violencia como circunstancia de atención especial y específica dentro de la política de inversión social de Estado.
5. Son 14 zonas de consolidación, localizadas en 7 regiones del país, donde por sus condiciones de conflicto,

desplazamiento, pero también con posibilidades de reconstrucción y reconciliación bajo la acción integrada del Estado, cuentan con la presencia de Centros de Coordinación y atención integral, y son motivo de la implementación de la política de seguridad democrática, con acento en superación del desplazamiento, protección de los derechos humanos, superación de la pobreza, en el marco del afianzamiento de las condiciones de desarrollo y paz definida por el gobierno en su plan de desarrollo. Las regiones son: Nariño. Cauca, Valle de Cauca, Choco, Rio Caguán, Macarena, Cordillera central, Bajo Cauca, Sur de Córdoba, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Putumayo, Arauca y Catatumbo.

6. Visita al municipio El Salado en Sucre, sitio de una masacre que cobró la vida de cien personas en el año 2000.. En esta visita el presidente, pidió perdón y reconoció que el Estado fue negligente en esos hechos, igualmente, el Mandatario dio inicio al proceso de restitución colectiva con la comunidad de El Salado.
7. Art. 15, de la ley 1448 que obliga al Estado a remover los obstáculos administrativos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas de atención, asistencia y reparación.
8. Por recomendación del COMPES 2768 de 1995.
9. Ley 318 de 1996. República de Colombia.
10. Para el fortalecimiento de este sistema Acción Social ha contado con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación, AECL-
11. ACCION SOCIAL (2005) Plan de Acción Humanitaria.
12. Se puede consultar en: [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/nuevomapa/bienvenida.html](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/bienvenida.html)

## Referencias bibliográficas

- ACCION SOCIAL (2005). (en línea "Plan de Acción Humanitaria"). Disponible: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/cartagena/Desplazamiento/Documento/pah.pdf>
- ACNUR, Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (2007). Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004-abril.
- ARANGO D., A. M. (2007). "10 años de desplazamiento forzado en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos". OASIS, No 13
- CODHES (2004). "¿Cooperación internacional o política de Estado?" Boletín informativo. No 51, Bogotá, Colombia.
- CODHES (2011). "¿Consolidación de qué?, Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia 2010". Boletín informativo No. 77, Bogotá, 15 febrero 2011.
- FORERO, E. (2003). "El desplazamiento interno forzado en Colombia" en Conflict and peace in Colombia: consequences

and perspectivesforthefuture, encuentro organizado en Washington (USA) por KellogInstitute, Woodrow Wilson International Center forScholars y Fundación para la paz.

IBÁÑEZ, A. M. y Velásquez, A. (2008). El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. Bogotá.

CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales No. 145, Santiago de Chile, noviembre.

JIMÉNEZ, S., Díaz, M.R., Lannutti, A., Serrano, G. and Venegas, R. (2006) Desplazamiento forzado y cooperación internacional. Cartagena: Escuela Latinoamericana de cooperación y desarrollo. Colombia.

MAPP/OEA (2010). Décimo cuarto informe trimestral del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA).

NOE, Susana. (2009).(en línea "La práctica de las políticas sociales: Territorio de Polémicas").Argentina. Disponible: [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr)

OEA/SER.G (2010). CP/doc. 4486/10 corr. 1, 26 abril 2010. Original: español

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (2006). Estado comunitario: desarrollo para todos, Plan Nacional de desarrollo 2006-2010. Bogotá

VARGAS, A. (2001). El Estado y las Políticas públicas. Bogotá: Almodena Editores.

**\*Clara Stella Juliao Vargas**

Corporación Universitaria Uniminuto de

Dios – UNIMINUTO

E-mail: [csjuliao@uniminuto.edu](mailto:csjuliao@uniminuto.edu)

[cjuliao@hotmail.com](mailto:cjuliao@hotmail.com).

Fecha de recepción: *septiembre 2012*

Fecha de aprobación: *octubre 2012*