Un país que huye

Indice

Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada

Por:

- **Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES)**
- **UNICEF Colombia**

Indice

- Introducción
- Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y DDHH en Colombia

1. Cap. I: Desplazados: Descertificados en su

propia patria

2. Cap. II: Marginalidad y Pobreza
3. Cap. III: Desplazamiento Rural
4. Cap. IV: Niños desplazados por violencia
5. Cap. V: Desplazamiento y Violencia
6. Cap. VI: Desplazados en Cali
7. Cap. VII: Mujer desplazada
8. Cap. VIII: Desplazados: Entre la violencia y el miedo
9. Cap. IX: ¿Una Ley para desplazados?
10. Cap. X: Colombianos en busca de refugio en Panamá
11. Cap. XI: Desplazados: Impactos sociodemográficos
12. Cap. XII: Problema humano y no de orden público
13. Cap. XIII: Desplazados 1997
14. Cap. XIV: Niños y Niñas
15. Cap. XV: Alerta temprana
16. Cap. XVI: Crece el éxodo del campo
17. Cap. XVII: 1er. semestre 1998
18. Cap. XVIII: Desplazamiento forzado y políticas públicas

19. Cap. XIX: ¿Mañana será otro día?
20. Cap. XX: Alerta temprana 2o. Inorme
21. Cap. XXI: Desplazados: Actores de paz y solidaridad
22. Cap. XXII: Tratamiento del desplazamiento rural (1995-1997)
23. Cap. XXIII: Un País que Huye

- Anexos

Nota Documental: ***"Un País que Huye: Desplazamiento y Violencia en una Nación Fragmentada"*** **es una compilación de los boletines de la Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES), publicados entre el 20 de agosto y el 15 de febrero de 1999.**

Este libro fue editado en mayo de 1999 con el apoyo de UNICEF-Colombia.

ISBN: 958-96052-6-5

Ver ficha editorial

Derechos Humanos en Colombia

Este libro ha sido editado en internet el 01may01 por el Equipo Nizkor y Derechos Human Rights.

Un país que huye

Introducción

Presentación

Conocer que en Colombia existen más de un millón de desplazados sacudió las conciencias del ciudadano común así como de los organismos no gubernamentales y gubernamentales dentro y fuera del país. El estudio pionero de la Conferencia Episcopal develó el más grande fenómeno causado por el conflicto armado que desde hace más de 30 años tiene sumida a Colombia en el dolor.

Codhes, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, acompañó este estudio y abrió puertas a nuevos análisis y nuevas investigaciones que claramente señalan al desplazamiento forzado como la más flagran te violación de los derechos humanos en los últimos tiempos en Colombia. Codhes / Unicef, desde 1996, inician nuevos planteamientos en el análisis del fenómeno, orientados a profundizar el estudio de los grupos etáreos más afectados con criterio de género. Los resultados indican que niños, niñas y mujeres, alrededor del 65% de la población afectada, son los que más sufren los efectos del desplazamiento interno en el país.

El desafío más importante fue asumido por Codhes / Unicef en el campo de la prevención. Se trata no sólo de identificarlos desplazamientos sino de iniciar una estrategia que anuncie los mismos y pueda alertara la población civil, a los organismos no gubernamentales y gubernamentales y a la comunidad internacional para evitar el sufrimiento de los niños y sus familias, que huyen despavoridas ante las amenazas y el terror causado por los grupos armados, a través del diseño del Sistema de Alerta Temprana.

Codhes abre de esta manera , una vez más, un nuevo camino técnico y metodológico, sencillo y claro. El Sistema de Alerta Temprana es una herramienta en proceso de perfeccionamiento que ha anunciado, con más de un 70% de certeza, dónde se van a desencadenar procesos de desplazamiento. Corresponde ahora a los organismos gubernamentales y no gubernamentales, a las iglesias, a la comunidad internacional y a los medios de comunicación, usar este instrumento para responder al campanazo de alerta que está sonando y que podría prevenir miles de atropellos contra la población civil, en especial contra la niñez.

Los informes que en este libro recogemos son resultado del esfuerzo de un puñado de defensores de la vida, quienes con Jorge Rojas a la cabeza y a pesar de distintas dificultades, han hecho de su trabajo investigativo una misión y un proyecto de vida en favor de las poblaciones más vulnerables, asumiendo todos los riesgos en un país en el que son amenazadas las personas por defender los derechos de la población civil víctima del conflicto.

Estamos convencidos que este libro no sólo es un registro documental del desplazamiento forzoso en Colombia, sino un gran esfuerzo de

análisis del conflicto armado en estos últimos años y un aporte para la implementación de políticas públicas en beneficio de las víctimas de la violencia en el país.

Carel de Rooy

Representante de Unicef para Colombia y Venezuela

Para una lectura de un país que huye.

Por Jorge E. Rojas Rodríguez. Director Codhes

Santafé de Bogotá, mayo de 1999.

La solidaridad adquiere un lugar decisivo en este mundo acéfalo que excluye a los diferentes. Cuando nos hagamos responsables del dolor del otro, nuestro compromiso nos dará un sentido que nos colocará por encima de la fatalidad de la historia.

Ernesto Sábato

Un país que huye compila los informes estadísticos, de investigación y análisis realizados por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento **(Codhes)** entre 1995 y 1998, presentados a la opinión pública mediante el boletín **Codhes informa**. También resume una propuesta metodológica de investigación estadística, social y de trabajo en defensa de los Derechos Humanos, susceptible de errores, sujeta a dificultades, sometida en ocasiones a amenazas y presiones y reconocida o desconocida según los intereses de los actores del conflicto. Es una contribución al análisis y el debate sobre el tema del desplazamiento forzado en Colombia y tiene la intención humanitaria

de buscar alternativas viables y sostenibles para quienes enfrentan el drama del desplazamiento.

En cada indicador, en cada cifra, en cada porcentaje consignado en los diversos informes, se oculta un drama humano. Niños huérfanos, sin tierra y sin afectos. Mujeres que acumulan soledades y dificultades enormes. Hombres humillados y desarraigados. Ancianos andariegos que han huido de violencias sucesivas sin encontrar reposo. Indígenas que siguen siendo expulsados de su madre tierra. Comunidades negras que deambulan por los caminos de la discriminación y el miedo.

La guerra transforma a la gente. Hay un daño inmenso y casi irreparable. ¿Quién le devuelve la tranquilidad a los hombres y las mujeres que vieron desde la impotencia cómo cambia ba el grito de monte que aprendieron de sus antepasados por el grito de la muerte impregnado en la memoria como un eco que no termina?, ¿Quién le explica a niños y niñas hacinados en minúsculos rincones urbanos qué pasó con el río, la casa, la escuela, las frutas y las flores?, ¿Cómo atar de nuevo los lazos familiares y sociales pacientemente tejidos desde la ternura y la solidaridad, rotos ahora por el odio y el miedo?, ¿Qué explicación podemos dar a los abuelos que enmudecieron con la tristeza profunda que les dejó la imagen de su pueblo abandonado y destruido?.

Los desplazados están ahí, aquí o allá, con sus fortalezas y sus miedos. Son hacedores silenciosos de paz porque prefirieron el éxodo antes que entrar en la lógica de vivir o morir en cam pos sembrados de terror y desesperanza. Nosotros nos resistimos a creer que su drama era inevitable. Aún creemos que se puede evitar en el futuro, tenemos la convicción de que hay que rehacer el sentido de la vida, practicar el

diálogo, reivindicar la solidaridad y ejercer el respeto por la dignidad hu mana. Creemos, desde la advertencia del sentido común acerca de la necesidad de construir futuros posibles, que todas y todos podemos y debemos caminar hacia la utopia, dejando el pesimismo para tiempos mejores.

Cien años de conflicto armado interno

Colombia inició y termina el siglo XX inmersa en confrontaciones armadas, que son expresión de las dificultades de la sociedad para construir un Estado democrático y justo en el que tengan oportunidad todos los sectores sociales y políticos y en donde sea más equitativa la distribución de la riqueza nacional.

Esta confrontación armada casi continua, se ha cumplido en buena parte sin referentes de respeto a la dignidad humana o de protección a las personas no combatientes y ha repercutido en la construcción económica, social, política y demográfica de Colombia. Si bien los miles de muertos de las violencias del siglo XX representan un alto costo hu mano y social para el país, otra manifestación dramática de su ocurrencia ha sido el desplazamiento forzado de centenares de miles de personas dentro del territorio nacional que, ante la ausencia de garantías para sus vidas y bienes. se han visto obligadas a salir de sus lugares de vivienda y trabajo para reacomodarse en otros, espacios casi siempre urbanos, en detrimento de sus derechos fundamentales. Hemos asistido, pues, a una continua v compleja redistribución demográfica mediatizada por el uso de la fuerza,

También mediante el uso de la violencia armada se modificaron, y continúan modificándose, las relaciones de tenencia de la tierra, para

perpetuar o ampliar la concentración de su propiedad, en una dinámica de acumulación que ha fomentado en gran medida la violencia política y social. Por esta vía se han desocupado y/o repoblado territorios estratégicos para la implementación de proyectos agroindustriales o de explotación de recursos naturales, para la construcción de grandes obras públicas o para asegurar e control de zonas de cultivo y procesamiento de drogas ilícitas. Por último, tal vez en su forma más visible, se ha recurrido a la violencia para ocupar territorios con criterio de dominio político y militar.

Han sido, pues, la violencia, el desplazamiento forzado y el despojo, manifestaciones constantes de nuestro conflicto armado interno. Así, los desplazados de comienzos de siglo por la "guerra de los mil días", los desplazados de mediados de siglo por la "violencia" liberal-conservadora y los desplazados del fin del siglo por el actual conflicto armado, han sido y son protagonistas anónimos de unas guerras que no siempre sienten como propias, pero que cambiaron abruptamente sus condiciones de vida y sus referentes sociales y culturales.

La guerra irregular y el desplazamiento forzado

El país ha enfrentado permanentes escenarios de guerra, espaciados por periodos de relativa paz, cuya principal característica, antes y ahora, ha sido ¡a muerte violenta de miles de colombianos ajenos al conflicto, la desintegración del tejido social en las zonas de la confrontación, los abusos y atropellos contra la población civil y la constatación práctica de que no es posible una solución militar.

En esta última etapa de la guerra irregular, a partir de 1985, al incremento de las acciones armadas y a la expansión territorial de los

actores armados, se han sumado continuas manifestaciones de degradación del conflicto mediante actos contrarios a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, cometidos entre los combatientes y por parte de éstos contra la población civil indefensa. Masacres, asesinatos, torturas, secuestros, desapariciones forzadas, reclutamiento de menores de edad y uso de armas de efectos indiscriminados, entre otros, se han convertido en lugares comunes del repertorio de la guerra.

Finalmente se impondrá la solución política, porque así lo exigen el desgaste del país frente a una guerra tan prolongada y la presión internacional que promueve soluciones negociadas para superar los conflictos armados internos. Pero mientras se logra consolidar esa salida política, el país continúa enfrentado el grave problema del desplazamiento forzado porque persisten las acciones armadas contra la población civil, en desarrollo de las estrategias de la guerra.

Quienes portan armas argumentando la defensa legitima de las instituciones, la autodefensa de determinados intereses sociales y económicos o la transformación revolucionaria de la sociedad y del Estado, ponen en juego la legitimidad que alegan cada vez que torturan, desaparecen, asesinan o masacran civiles indefensos, incorporan menores a la confrontación, realizan ataques aéreos o terrestres indiscriminados o presionan con acciones de terror y amenazas directas el desplazamiento de poblaciones.

Hay unos principios humanitarios y unos valores éticos, aún en las circunstancias de la guerra, que siguen vigentes y son ineludibles para quienes combaten con las ar mas, independientemente de cualquier

explicación, justificación o excusa. Y las transgresiones a dichas normas consagradas por la humanidad constituyen crímenes que algún día serán juzgados. Por esta razón, el desplazamiento forzado en Colombia es una expresión de la crisis humanitaria y de Derechos Humanos que cuestiona en mayor o menor grado a todos los actores comprometidos en la contienda armada, así unos y otros intenten eludir o endosar sus responsabilidades. En cualquier caso, queda claro que es el Estado colombiano el responsable de esta crisis, porque no cumple sus compromisos constitucionales, además de los internacionales, en materia de protección de Derechos Humanos y de plena vigencia de la democracia.

Los grupos paramilitares se constituyen en la principal fuerza expulsora de población civil desde 1995, a raíz de la ejecución de masacres, asesinatos selectivos, torturas, amenazas e intimidación de personas que acusan de pertenecer o colaborar con grupos guerrilleros.

Los movimientos guerrilleros han mantenido una responsabilidad sostenida en la generación de desplazamiento forzado desde 1995, mediante amenazas contra la población civil que no comparte sus propuestas políticas o contra personas a las que acusan de colaborar con las Fuerzas Militares o con grupos paramilitares. Hay evidencias de ejecuciones sumarias, de secuestros selectivos y colectivos con carácter extorsivo o para realizar exigencias políticas y de reclutamiento de menores de edad.

La Fuerza Pública ha disminuido considerablemente su responsabilidad en la expulsión de pobladores civiles en los últimos cinco años. Sin embargo, los ataques aéreos indiscriminados, las amenazas contra

civiles, el control del ingreso y la comercialización de alimentos en zonas de orden público, las detenciones arbitrarias y la permisividad o apoyo a grupos para militares, son algunas de las razones que expresan los desplazados para explicar la responsabilidad de las Fuerzas Militares en su salida forzada.

Otras causas de desplazamiento en Colombia tienen que ver con el uso de la violencia en el conflicto social que se genera alrededor de la lucha por la tenencia de la tierra y que compromete a grupos armados al servido de gran des latifundistas y terratenientes, Que agreden a los campesinos e indígenas en desarrollo de estrategias de violencia ligadas a la acumulación de la tierra. También existen manifestaciones crecientes de violencia urbana que generan desplazamientos forzados.

La complejidad de la violencia en el país ha llegado al punto de que muchos casos de desplazamiento son consecuencia de las acciones simultáneas de uno y otro grupo contra la misma población y, en forma creciente, del miedo que imponen todos los actores armados en las zonas de control o disputa territorial,

La existencia de por lo menos un millón y medio de personas desplazadas (700 mil entre 1985 y 1994 y 800 mil entre 1995 y 19981, en su mayoría mujeres, niños, niñas y jóvenes expulsados del campo o de pequeñas poblaciones que giran alrededor de la economía rural, advierte sobre la gravedad del problema y plantea la necesidad de incorporar el tema en la agenda de paz entre el gobierno y la insurgencia

Las soluciones humanitarias frente al desplazamiento

Cualquier acción gubernamental o no gubernamental, nado nal o internacional, frente al problema del desplazamiento forzado debe considerar los posibles escenarios en los cuales éste se puede presentar, para trascender las propuestas coyuntura les y asistencialistas y contribuir a soluciones urgentes, pero también de largo plazo.

Un escenario de negociaciones de paz en medio del conflicto y sin acuerdos humanitarios hace prever la continuidad del problema del desplazamiento forzado; es decir, miles de nuevos desplazados, en 1999, se sumarán a la inmensa masa de colombianos desarraigados, mientras se supera realmente esta etapa del proceso de negociación.

Un escenario de acuerdos humanitarios podría significar una reducción considerable del número de personas desplazadas, si todos los actores armados comprometidos cumplen con respetar a la población civil no combatiente y con la prohibición de obligarla a desplazarse.

Un escenario no descartable es el de guerra total, el de la supresión de cualquier intento de solución política negociada del conflicto, que implicaría una grave situación humanitaria como consecuencia del desbordamiento del desplazamiento forzado y aún de situaciones masivas de refugio en los países fronterizos.

Un escenario de superación negociada de la guerra irregular, concebido a largo plazo, sugiere la necesidad de planificar procesos de retorno, reasentamiento y reconstrucción en una etapa de postconflicto bajo las nuevas condiciones generadas por la aplicación de los eventuales acuerdos de paz.

Por otra parte, es evidente que el éxodo creciente del cam po, como consecuencia de la guerra, obliga a pensar en estrategias que integren a las sociedades urbanas locales a un importante número de personas, especialmente niños, ni ñas v jóvenes, Que ya asumieron el nuevo entorno socioespacial y que no pueden desconocerse al momento de planificar la oferta social en tas ciudades y municipios más afectados.

En cualquier caso, el actual gobierno, y por lo menos los dos próximos, tendrán que contemplar en su agenda social y de Derechos Humanos el problema de los desplazados internos, como una responsabilidad ineludible frente al futuro del país. Una solución definitiva del desplazamiento forzado está estrechamente ligada a los eventuales acuerdos de paz. Una solución parcial tiene que ver con el pleno acatamiento del Derecho Internacional Humanitario.

Es posible que las dinámicas del conflicto interno impongan otros escenarios de desplazamiento. Entre tanto, procede la prevención de las causas que lo generan y la protección, la atención humanitaria de emergencia y post emergencia y la recuperación socioeconómica y psicosocial, desde la reparación integral de los derechos vulnerados de las personas afectadas. Los Principios Rectores de los Desplazamientos internos (que aquí se anexan), adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por iniciativa del señor Francis Deng, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazamientos Internos, señalan un avance en la construcción de mecanismos internacionales de protección y constituyen un valioso instrumento para resarcir los derechos fundamentales de las comunidades desplazadas, que debería tomar como referencia el

gobierno nacional en la formulación y ejecución de una nueva política para desplazados,

Un país que huye es la reafirmación de la voluntad de Codhes de seguir adelante, asumiendo la responsabilidad de evaluar, ampliar y mejorar el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos, agregando el componente de retornados y reasentados; de continuar el estudio sobre políticas públicas y desplazamiento; de incorporar a la investigación los temas de género, poblaciones indígenas y comunidades negras; de continuar la investigación regional desde la construcción de espacios sociales y de interlocución institucional con las comunidades desplazadas locales y los poderes urbanos; de contribuir desde este pequeño espacio a la búsqueda de la paz negociada y de la plena vigencia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Los agradecimientos

Un país que huye es el resultado de la confianza y el apoyo de muchas personas y entidades. En primer lugar, de las miles de personas anónimas, desplazadas por la violencia. Quienes nos entregaron su testimonio. De muchas Jurisdicciones eclesiásticas de la Iglesia Católica, especialmente de la comunidad de Hermanas Scalabrinianas, de la Pastoral de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá y de la Comisión Vida, Justicia y Paz de la Arquidiócesis de Cali, quienes acopiaron abundante información en ejercicio de su misión pastoral. Del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO). De Agendas de Naciones Unidas como Unicef, ACNUR, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

Programa Mundial de Alimentos y Organización Mundial de la Salud, las cuales, desde diferentes ángulos, estimularon la investigación y la consolidación del sistema de información. También de los gobiernos de los Países Bajos, y Estados Unidos. De organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, comprometidas con la defensa de los Derechos Humanos como el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), el Taller de Vida, la Fundación Menonita para el Desarrollo (Mencoldes), el instituto de Servicios Legales Alternativos (ILSA), la Comisión Colombiana de Juristas, Cristian Aid, el Fondo Noruego para los Derechos Humanos, la Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos, Diakonía, Amnistía Internacional y Human Right Watch. De numerosas autoridades territoriales, especialmente de la Alcaldía Popular de Barranquilla, de entidades del Estado, como la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, y del gobierno, como la Consejería Presidencial de Derechos Humanos. De investigadores como Flor Edilma Osorio, Virginia Alemán, Alejandro Reyes, Gustavo Zarate, Angela Ospina, Estela Duque, Claudia Clavijo, Fabio Lozano, Diana Sánchez, Alfredo Vargas, Marco Romero, Denis Andrade, Bernardo Alvarez, Fernando Navarro, Graciela Uribe, Eduardo Celis, Marta Zapata y Alexandra Gutiérrez, quienes han hecho aportes notables desde sus conocimientos y su compromiso, De Julio Serge por su aporte al manejo de información georeferenciada. De Nidya Quiróz y Cecilio Adorna, de Unicef, por su apoyo en momentos políticos claves. De los suscriptores del boletín Codhes informa y de los periodistas y medios de comunicación que ayudaron a hacer visible el problema que nos ocupa. Mención especial merece Adolfo Bula Ramírez, ex

representante a la Cámara, quien apoyó el trabajo de investigación de Codhes. Y. muy especialmente, merecen mención las personas que ayudaron y ayudan a mantener esta iniciativa: Flor Edilma Osorio, Pedro Navarro, Orlando Pérez, Estela Duque, Diego Pérez, Alejandro Valenda Villa, Cristina Zeledón, José Amín Cortéz, Monseñor Isaías Duarte Candno, Monseñor Jaime Alberto Bonilla Nieto. Padre Javier Giratío, Luis Correa, Amanda Romero y Bibiana Ortíz.

Todos ellos y ellas han contribuido a la permanencia de Codhes, han hecho posible que entre entusiasmos y temores, carencias materiales y compromisos definidos en el campo de los Derechos Humanos, hayamos construido esta propuesta de trabajo, muchos de cuyos resultados ponemos a consideración de los lectores en este libro.

Acerca de Codhes

La consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) es una organización no gubernamental dedicada a la promoción y protección de los Derechos Humanos, en especial los de la población desplazada, través de la investigación, el desarrollo de sistemas de información, el análisis y la formulación de alternativas institucionales y la construcción de soluciones sociales.

Codhes fue creada en 1992 por un grupo de personas de diferentes disciplinas las ciencias sociales, vinculadas mediante la investigación y la academia al tema de los Derechos Humanos y a la búsqueda de alternativas de paz para país. Su propósito inicial fue hacer visible la dramática situación de la población desplazada y sensibilizar al Estado, la Sociedad Civil y la Comunidad internacional frente a dicha situación.

Ante la inexistencia de información sistemática sobre el problema, Codhes promueve, desde 1992, el desarrollo de una metodología para la investigación a escala nacional de la población desplazada, con acopio de información en entidades públicas, sociales y religiosas y en las propias personas desplazadas. Desarrolla entonces una propuesta de seguimiento estadístico del desplazamiento forzado que, en l995.se consolida con la creación del Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia (**Sisdes**) el cual posteriormente, debido a la incorporación de nuevos componentes que amplían sus funciones y su capacidad, es rebautizado con el nombre de Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia, conservando su sigla distintiva.

Si bien el desplazamiento forzado ha sido motivo de acciones nacionales e internacionales en los últimos cinco años, los complejos escenarios de paz o guerra que caracterizan la crisis nacional : advierten sobre una continuidad del problema por lo menos durante los próximos diez años y. por consiguiente, señalan la necesidad de mejorar y ampliar una metodología para su estudio, análisis y caracterización, como premisa para la búsqueda de soluciones integrales y duraderas.

Ante el impacto logrado hasta ahora y las exigencias planteadas por la complejidad del problema, Codhes se empeña en fortalecer sus acciones de investigación, desarrollo de sistemas de información, análisis y formulación de alternativas institucionales y construcción de soluciones sociales, siguiendo sus principios institucionales:

- Promover la defensa de los Derechos Humanos y la consolidación de la paz en Colombia.
- Contribuir a la construcción del trabajo en Red alrededor del problema del desplazamiento forzado en el ámbito institucional y organizativo.
- Desarrollar una perspectiva democrática y social en la producción, circulación y uso de la información y el conocimiento generados por la investigación.
- Promover la socialización de la información a través de medios públicos y privados para contribuir a la construcción de una cultura de convivencia pacifica.

Algunos resultados de Codhes

En el área de información y difusión, desde 1996, el boletín institucional Codhes Informa ha sido un vehículo privilegiado para llevar los informes estadísticos y los análisis temáticos y regionales referidos al problema del desplazamiento realizados por Codhes hasta personas y entidades nacionales e internacionales, relacionadas con la investigación y la acción sobre el tema, y hasta la opinión pública a través de medios de comunicación nacionales y extranjeros, los cuales han venido incorporando cada vez con mayor despliegue la información estadística y las categorías de análisis allí publicadas.

Codhes también ha publicado los siguientes libros:

- La Violencia del Silencio: Desplaza dos del Campo a la Ciudad (1993), con la Universidad Javeriana.

- Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado (1993).
- Desplazados en Cali: entre el miedo y la pobreza (1996), con la Arquidiócesis de Cali.
- Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá (1997), con la Arquidiócesis de Bogotá.

En 1998 Codhes realizó para la Arquidiócesis de Cali y el Ministerio de Educación la serie para televisión "Tierra posible" (10 programas), sobre conflicto armado, derecho internacional humanitario y desplazamiento forzado.

En el área de investigación, el equipo de investigadores de Codhes participó en el estudio de la Conferencia. Episcopal de Colombia sobre Desplazamiento y Derechos Humanos (1993/1995). También en la actualización de este estudio para la Consejería Presidencial de Derechos Humanos (1995), labor de la que surgió el Sisdes. Para esta misma Consejería se realizó el estudio sobre hogares con vínculos rurales y desplazamiento forzado (1995).

Se han realizado estudios regionales sobre desplazamiento: en el Urabá para el Grupo de Apoyo a Desplazados (1996); para la Alcaldía de Barranquilla, un registro sistemático de hogares desplazados en la Costa Atlántica (1995); en Cali, para la Arquidiócesis de esa ciudad (1996/1997) ; en Bogotá para la Arquidiócesis de la capital del país (1996/1997).

En colaboración con el Programa de Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, se han realizado estudios sobre Políticas Públicas y Desplazamiento Forzado.

Adicionalmente se amplió el Sisdes para incorporar los componentes de Alerta Temprana y Monitoreo, con el apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

Con el Postgrado de Orientación Educativa y Desarrollo Humano de la Universidad del Bosque y Unicef, se adelantó una Investigación sobre derecho a la educación de niños y niñas en situación de desplazamiento en la capital del país.

Para el Banco Mundial y la Corporación Antioquia Presente se realizó un estudio de caso sobre el reasentamiento de la población desplazada en la Hacienda Bellacruz del municipio de Pelaya (Cesar).

Y con la Universidad Nacional de Colombia se realizó una investigación sobre el desplazamiento en el municipio Soacha.

En materia de espacios de participación Codhes ha compartido sus informes en diversos escenarios y eventos nacionales e internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: actividades académicas en diversas universidades y centros de investigación social, eventos de sensibilización acción y, eventualmente, acompañamiento a comunidades en situaciones de desplazamiento o de riesgo de desplazamiento (Urabá y Putumayo). Codhes hace parte de la Coordinación Colombia Europa de Derechos Humanos

En 1997, Codhes promovió una visita inter institucional de Derechos Humanos en Panamá para constatar en terreno la situación de los

colombianos que huyeron hacia esa nación en busca de un refugió que les fue negado. También participó en diversos debates en el Congreso de la República alrededor del tema del desplazamiento y para la aprobación de la Ley 387 que reconoce el desplazamiento forzado en Colombia.

Codhes asesora organizaciones nacionales e internacionales que intervienen en el problema de Derechos Humanos y desplazamiento forzado, así como a gobiernos locales y entidades del Estado. Estas actividades de Codhes han logrado avances significativos en el esfuerzo de dar visibilidad al problema, sensibilizar a la comunidad nacional e internacional y, además, influir en la formulación de políticas públicas de prevención. atención, protección y recuperación a la población desplazada.

En materia de financiación Codhes contó con el apoyo inicial de la Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos y el Consejo Danés para Refugiados. En los últimos dos años ha contado con la financiación de:

- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), dada su preocupación por el alto índice de niños y niñas en situación de desplazamiento debido a la guerra irregular que vive el país.
- El Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO).
- Christian Aid.

- La Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos.
- El Fondo Noruego para los Derechos Humanos
- Diakonía

También ha generado recursos propios mediante la venta de publicaciones y la presentación de conferencias.

El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (Sisdes)

EL Sisdes retoma, tanto en el ámbito conceptual como en el metodológico, desarrollos lo grados por la investigación del problema del desplazamiento forzado, especialmente en materia de sis temas de información. Países centroamericanos como Nicaragua, El Salvador y Guatemala han hecho aportes a la com prensión de este problema y a su tratamiento durante las dos últimas décadas, en aspectos como la necesidad de dar énfasis diferenciales a las acciones según los escenarios en los que se mueva el desplazamiento (la agudización del conflicto, la negociación de la paz o la paz ya negociada) y en la introducción de la pregunta por las soluciones duraderas al problema.

En Colombia, la experiencia precursora del Sisdes fueron la metodología implementada durante la investigación sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos realizada por la Conferencia Episcopal de Colombia (1993-1995).

Codhes capitaliza los aprendizajes adquiridos por estas experiencias, teniendo como criterios básicos la identificación de los elementos, una vez analizada la especificidad de los contextos en los que se desarrollaron las diferentes experiencias, y la coherencia con su marco institucional (misión, objetivos, comprensión teórica y planteamiento político fren El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (Sisdes)

El Sisdes retoma, tanto en el ámbito conceptual como en el metodológico, desarrollos lo grados por la investigación del problema del desplazamiento forzado, especialmente en materia de sis temas de información. Países centroamericanos como Nicaragua, El Salvador y Guatemala han hecho aportes a la com prensión de este problema y a su tratamiento durante las dos últimas décadas, en aspectos como la necesidad de dar énfasis diferenciales a las acciones según los escenarios en los que se mueva el desplazamiento (la agudización de! conflicto, la negociación de la paz o la paz ya negociada) y en la introducción de la pregunta por las soluciones duraderas al problema.

En Colombia, la experiencia precursora del Sisdes fueron la metodología implementada durante la investigación sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos realizada por la Conferencia Episcopal de Colombia 11993 1995).

Codhes capitaliza los aprendizajes adquiridos por estas experiencias, teniendo como criterios básicos la identificación de los elementos, una vez analizada la especificidad de los contextos en los que se desarrollaron las diferentes experiencias, y la coherencia con su marco institucional (misión, objetivos, comprensión teórica y planteamiento

político fren te a los Derechos Humanos, especialmente en el caso del desplazamiento forzado).

En consecuencia, el Sisdes enriquece el espectro de propuestas de investigación que existen sobre el tema, al incorporar lo ya aprendido por otros, avanzando en el desarrollo de algunos de esos elementos y proponiendo otros nuevos, tanto en el orden conceptual como metodológico.

La evolución del Sisdes

El proceso de evolución del Sisdes ha estado determinado por las condiciones del contexto y por las apuestas institucionales. Estos elementos han orientado la lectura hecha de la realidad en cada momento, aportando al desarrollo de la propuesta. Una mirada retrospectiva permite recuperar el proceso de construcción del Sisdes, facilitando la compren sión de la información producida durante sus diferentes períodos, la cual se recoge en buena parte en la presente compilación del boletín Codhes informa, y de los elementos fundamentales de su actual estado de desarrollo. En dicha evolución se pueden identificar los siguientes períodos:

Entre 1992 /1994 se realiza una primera aproximación de carácter investígativo al problema del desplazamiento forzado en Colombia.

En este período se busca producir información sobre los hogares víctimas de desplazamiento forzado durante el decenio comprendido entre 1985 y 1994 para, de una manera válida y confiable, visibilizar el grave y progresivo problema de violación de Derechos Humanos a la población civil, que sin estar directamente implicada en el conflicto

armado sufre de manera directa las consecuencias del mismo. Como avances de este período merecen destacarse los siguientes:

- Se logran mayores precisiones conceptuales frente al tema del desplazamiento forzado.
- Se diseña una propuesta metodológica para caracterizar las familias afectadas por el desplazamiento forzado.
- Se precisa la naturaleza de la información producida: no es un censo demográfico de una población vulnerable, por cuanto su objetivo se centra en definir una población objeto de derechos, en el marco del conflicto armado que vive el país,
- Se realiza la primera encuesta nacional de hogares víctimas del desplazamiento forzado.
- Se avanza en la identificación de los nodos esenciales para la posterior conformación de la red de información.
- Se realiza una primera aproximación al conocimiento del problema del desplazamiento forzado, gracias a los resultados de la investigación.
- Se logra el reconocimiento explícito del problema del desplazamiento forzado en

Colombia por parte del Gobierno de Samper y de la Comunidad Internacional.

Entre 1995 y 1996 se incorpora al planteamiento inicial el seguimiento sistemático y permanente al fenómeno del desplazamiento forzado, a través de la creación de un Sistema de Información.

En este período el propósito es producir información per manente y sistemática sobre el problema del desplazamiento forzado que, además de visibilizarlo, facilite el diseño e implementación de acciones que le den respuesta de manera efectiva. Entre los avances logrados se destacan los siguientes:

- Formulación del Sistema de Información sobre Desplaza miento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (Sisdes). Precisión del objetivo del mismo: producir información que sirva de soporte para la formulación de propuestas dirigidas a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento en materia de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y post emergencia y reconstrucción, desde una concepción integral de Derechos Humanos.
- Se inicia el seguimiento sistemático al primer componente del sistema: Hogares víctimas de desplazamiento forzado.

- Se realizan ajustes, de orden conceptual y metodológico, a este componente. En el ámbito conceptual se incorporan nuevas variables, resultado de una mayor comprensión respecto del tratamiento que debe darse al problema: causas del desplazamiento, perfil organizativo de la población desplazada, expectativas para la construcción de un proyecto de vida e indicadores de necesidades básicas. La realización de la investigación sobre Hogares desplazados con Vínculos Rurales (HVR) ilustra la magnitud e impacto de la variable tenencia de la tierra y permite identificar la necesidad de incorporar indicadores para hacerle un seguimiento sistemático dentro de este componente. Frente a lo metodológico, se define un año como la unidad de tiempo para el análisis, se ajusta el lenguaje de los formatos para realizar la encuesta, se simplifica su aplicación haciéndola menos densa y se mejoran las preguntas.
- Se formula el marco muestral a partir del componente de Monitoreo y se capturan los datos a través de una red de información

conformada por instituciones gubernamentales, ONGs, organizaciones sociales, líderes comunitarios v oficinas de Pastoral Social de la Iglesia Católica. Se precisan además los métodos de proyección estadística y los criterios para la construcción de la muestra.

- Codhes logra un amplio reconocimiento de la informa ción que produce, siendo ésta utilizada por diferentes entidades del Estado, la sociedad civil y por diversos organismos internacionales.

Por su parte, las dificultades del periodo se pueden clasificar según estén referidas a la situación del país, a la dimensión política, al ámbito metodológico y a la capacidad institucional.

Entre las dificultades relacionadas con la situación del país sobresale el evidente peligro que enfrentan los desplazados y las personas que trabajan por la defensa de sus derechos, Que tiene impactos negativos para le proceso de recolección de la información. En cuanto a los desplazados, el sentimiento de inseguridad y de miedo limita su disponibilidad para dar información. Por esta razón ha sido tan importante el establecimiento de una red conformada por personas, entidades y organizaciones que por sus cercanos vínculos con la población generan las relaciones de confianza necesarias para diligenciar la encuesta. Pero, a su vez, la conformación de dicha red ha

sido lenta, en razón Justamente a la inseguridad que enfrentan las personas que trabajan por la defensa de los desplazados.

Las dificultades relacionadas con la dimensión política se refieren a diferencias de apreciación frente a la recolección, el análisis y el uso de la información. Para el gobierno, la información debía responder a una lógica de registro de personas afectadas, atendidas o por atender; en tanto que Codhes planteó que la Información debía permitir la lectura del comportamiento y las tendencias de una serie de indicadores para caracterizar la situación de los hogares desplazados y, además, para formular propuestas acordes con sus necesidades.

Las dificultades metodológicas estuvieron relacionadas con la necesidad de garantizar la validez de la muestra de hogares en los años 1995 v 1996, pues la construcción del universo dependía de una sola fuente de información, los formatos, que no eran diligenciados en todos los casos, ni en forma completa y no existía una recolección sistemática de información. Para subsanar esta deficiencia, se elaboró la muestra cruzando el resultado del cálculo estimado de población desplazada por departamento (obtenido vía formatos) con una lectura histórica del desplazamiento en cada uno de éstos.

Finalmente, las dificultades relacionadas con la capacidad institucional se ubicaron en la falta de recursos que ha significado un menor ritmo en ta consolidación y crecimiento del Sisdes pues los niveles de información que se pueden alcanzar dependen de la capacidad operativa que el sistema pueda desplegar.

Entre 1997 a 1998 se consolida el Sisdes y se incorporan nuevos componentes que permiten un análisis integral al problema del desplazamiento forzado.

En este periodo e! propósito es desarrollar un seguimiento integral al problema del desplazamiento forzado que per mita prevenir las causas que lo generan, proteger a las personas afectadas o eventualmente afectadas, demandar ayuda humanitaria y promover acciones de reconstrucción desde una concepción integral de Derechos Humanos. Los avances más significativos de este periodo son los siguientes:

- En el ámbito conceptual, la incorporación de los componentes de Monítoreo y Alerta Temprana, además de un mayor desarrollo de las perspectivas sectorial y regional como marcos de interpretación de la información.
- En el ámbito metodológico, la obtención de mayores ni veles de validez en la elaboración del marco muestral para la realización de la Encuesta de Hogares, al adicionarse como nueva fuente el seguimiento sistemático de las notas de prensa; las mejores definiciones para los análisis temáticos y regionales del desplazamiento forzado; el desarrollo de la georeferenciación de información como elemento fundamental de su procesamiento; un mayor desarrollo del trabajo de campo, que permitió profundizar en los análisis e

interpretaciones sociopolíticas y antropológicas del fenómeno a partir de una mejor aproximación a las cifras reales de desplazamiento, pues dicho trabajo de campo permite rastrear los desplazamientos individuales y familiares al recoger los datos en los lugares donde las personas se establecen, a diferencia de otros sistemas que solo pueden capturar información de los desplazamientos masivos; la consolidación de la red de información; y, finalmente, las precisiones metodológicas hechas para la implementación de los nuevos componentes en términos de variables, instrumentos y fuentes de información.

- En la dimensión política se avanzó en el propósito por democratizar la información sobre el desplazamiento forzado, haciendo que llegue a la mayor cantidad de actores estratégicos y, en general, a la sociedad civil, para la toma de decisiones y la movilización social alrededor del problema. Para tal efecto se desarrollaron y consolidaron en el período estrategias de divulgación como el boletín Codhes informa, la publicación de libros, la página WEB y la promoción de

espacios de debate y discusión alrededor de la información producida, con el propósito de contribuir a la formulación de alternativas de solución, así como la revisión critica de las políticas públicas en función de su pertinencia y coherencia con el tratamiento al problema. Por otra parte, se incidió en la formulación del Sistema y el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, publicado el 28 de mayo de 1997, en el cual se hace un especial énfasis en el pape! de la información como herramienta esencial para lograr una aproximación cuantitativa y cualitativa al problema del desplazamiento forzado, fundamental a la hora de definir políticas y programas, planteamiento Que desde el año 1995 viene desarrollando codhes.

Las dificultades del periodo nuevamente están relaciona das con la escasez de recursos que ha limitado la recolección de la información en un número mayor de municipios afectados por el desplazamiento, el trabajo de campo necesario para el desarrollo de los componentes del sistema y la ampliación y cualificación del trabajo en el ámbito regional.

En 1999 se introduce 13 pregunta por las soluciones duraderas a la población afectada por el desplazamiento forzado, que lleva a la incorporación de un nuevo componente en el Sisdes: Retorno y

Reubicación. Se plantea además, hacer un especial énfasis en la consolidación y expansión regional del Sisdes.

La permanente evolución del desplazamiento forzado en el país exige una adecuación continua del Sistema para que responda a la complejidad de las soluciones que demanda el problema. El proceso de planeación institucional para el periodo 1999-2001 le ha permitido a Codhes identificar los ejes alrededor de los cuales debe girar su futuro desarrollo en aras de responder a la exigencia ya señalada.

El propósito cara este periodo es consolidar un observatorio sistemático del problema del desplazamiento forzado, para ofrecer a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional un conjunto de análisis que constituyan una base sólida para la construcción de alternativas apropiadas de acción institucional y social. Los siguientes son los resultados que se esperan de este periodo:

- Cualificar los marcos de referencia para la toma de decisiones frente al problema del desplazamiento forzado en los diferentes espacios.
- Obtener mayor comprensión de las variables regionales del problema del desplazamiento forzado, por cuanto ellas expresan diversidades culturales y sociales complejas que determinan impactos heterogéneos, los cuales pueden ser comprendidos a partir del estudio de las condiciones geopolíticas de control territorial que plantea el conflicto

armado y de las particularidades sociales que ofrece cada región.

- Realización de estudios sectoriales y temáticos, por ejemplo: poblaciones vulnerables, salud, tenencia de tierras, etc.
- Hacer un seguimiento de las políticas públicas relacionadas directa e indirectamente con la problemática del desplazamiento forzado interno en el ámbito gubernamental y estatal y de los espacios de participación de la sociedad civil asociados a las mismas.
- Generar procesos de deliberación, formulación y seguimiento de alternativas institucionales y de soluciones sociales que, a partir del valor agregado que aporta la información, respeten los intereses y necesidades de la población desplazada, en el marco de la democracia y la convivencia pacífica.
- Participar efectiva y oportunamente en los espacios de decisión de políticas hacia la población desplazada.

El sisdes en su formulación actual

El planteamiento del problema

El fenómeno de desplazamiento forzado en Colombia es un problema grave con implicaciones sociales, políticas, económicas, culturales y demográficas; causado por la violación de los Derechos Humanos y las transgresiones a las normas del Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto interno armado, es nacional y exigióle al Estado con el debido tratamiento de un problema propio de derechos humanos.

- Es grave, pues se calcula que desde 1985 alrededor de 1.500.000 colombianos(as) han sido desplazados por la violencia. <
- Se enmarca en el conflicto armado interno, dado que Codhes ha definido como su objeto de estudio el desplazamiento forzado causado por dicho conflicto, sin que ello signifique el desconocimiento de otras múltiples causas del fenómeno: desastres naturales, construcción de obras de infraestructura o explotación de recursos naturales.
- Es nacional, pues la mayoría de los departamentos del país se han visto afectados bien como sitios de expulsión o de llegada y, además, por los impactos económicos, sociales y políticos asociados al problema,
- Es exigible al Estado, dado que, en términos constitucionales, las autoridades del Estado

tienen la obligación de evitar las prácticas de violación de los derechos humanos y, cuando éstas ocurran, la de sancionar y aplicar justicia a los responsables de los hechos violentos que motivaron el desplazamiento, así como de reparar los daños causados por la violencia a personas y comunidades.

- Demanda un tratamiento propio de un problema de Derechos Humanos y, desde esta perspectiva, exige el atributo de la integralidad por cuanto éstos son indivisibles, interdependientes y complementarios. En consecuencia, la prevención, la protección, la atención humanitaria de emergencia y post emergencia y la re construcción, deberán garantizarse a través de pro puestas que posibiliten dar respuesta a las demandas en estos aspectos.

El Sisdes plantea la necesidad del análisis riguroso del problema para lo cual debe caracterizarlo, cuantificarlo y dimensionarlo.

Las hipótesis generales

- El problema del desplazamiento forzado, como fenómeno de movilidad social relacionado con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, tiene

importantes implicaciones sociales, demográficas, cultura les y económicas, con especificidad en lo regional y con impactos particulares en lo sectorial.

- El tratamiento al problema del desplazamiento forzado debe contemplar el desarrollo de un conjunto de acciones fundamentadas en el valor agregado que genera la información oportuna y confiable para garantizar respuestas integrales a la población desplazada.
- Si las instituciones públicas y privadas comprometidas con la protección de los Derechos Humanos conocen la magnitud, las tendencias y el comportamiento del desplazamiento en todo el país, podrán de manera oportuna, efectiva y proactiva desarrollar acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y post emergencia y reconstrucción, desde una concepción integral de Derechos Humanos.

El objetivo

Desarrollar un sistema de información permanente del problema del desplazamiento forzado por violencia en Colombia, que permita prevenir las causas que lo generan, proteger a las personas afectadas o

eventualmente afectadas, demandar atención humanitaria y promover acciones de reconstrucción socioeconómica y psicosocial de las mismas.

La estructura

El Sisdes está constituido por tres componentes: Monitoreo, Información de hogares en situación de desplazamiento y Alerta Temprana, que gracias a su complementariedad permiten abordar la caracterización del fenómeno del desplazamiento forzado en su complejidad.

- **Monitoreo**: Identifica de manera inmediata los casos de desplazamiento con el objeto de advertir sobre la magnitud, las tendencias y el comportamiento del problema en todo el país.
- **Información de hogares en situación de desplazamiento**: Posibilita la caracterización de los hogares desplazados en las zonas de llegada, para que las diferentes instituciones estatales y sociales formulen políticas y programas acordes con sus necesidades.
- **Alerta Temprana**: Facilita la identificación de poblaciones que posiblemente serán objeto de desplazamiento forzado, para que las instituciones puedan intervenir en la prevención de las causas del desplazamiento forzado y en la protección de la población afectada.

Los diferentes componentes del Sistema se formulan alrededor de la pregunta por la información requerida para desarrollar de manera efectiva, proactiva, dimensionada y oportuna acciones frente al problema. Cada uno de los componentes produce información y es al mismo tiempo un insumo para la formulación de propuestas al problema que se pretende afectar. Además de los componentes, el Sistema desarrolla una serie de estrategias de divulgación de la información con el objeto de garantizar su circulación e incorporación a espacios de debate y discusión.

El Sisdes desarrolla una metodología de investigación estadística y social que produce información cuantitativa y cualitativa para un análisis complejo del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. La información estadística arrojada por el Sistema es complementada con el análisis sociopolítico de la situación del país. En tal medida facilita la prevención de las causas del desplazamiento y se constituye en un mecanismo de protección, pues al caracterizar el fenómeno genera posibilidades de formular acciones y políticas efectivas

Una de las fortalezas y una exigencia de la metodología hace referencia a la construcción de una Red de información, conformada por instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos del ámbito local, regional y nacional. Dicha Red cumple dos tareas claves para el funcionamiento del Sistema: el acopio de información y la difusión de sus productos. Los miembros de la Red de Información deben cumplir con las siguientes condiciones:

- Ser reconocidos en el medio por su trabajo en Derechos Humanos.
- Tener trabajo directo con la población desplazada, pues sólo así es posible construir relaciones de confianza que son vitales a la hora de la captura de la información.
- Desarrollar mecanismos ágiles de comunicación y coordinación

Los componentes

Monitoreo

El objetivo de este componente es producir información oportuna y confiable para advertir sobre la magnitud, las tendencias y el comportamiento del desplazamiento forzado en todo el país, convirtiéndose en insumo para la formulación de acciones de atención humanitaria y protección de los afectados por parte de las instituciones públicas y privadas comprometidas en la protección de los Derechos Humanos.

Analiza las siguientes variables: lugar de expulsión, sitio de llegada, actores armados responsables del desplazamiento, hechos que originaron el desplazamiento, número de hogares y personas, sexo, edades y necesidades más urgentes.

La metodología utilizada considera procedimientos de recolección, procesamiento y análisis e interpretación de la in formación, tomando como unidad de análisis a grupos de desplazados.

Los métodos de recolección de información son dos. El primero es el seguimiento sistemático y permanente de fuentes secundarias (periódicos y revistas a nivel nacional nivel nacional, regional y local), cuya información se vierte en el formato de Monitoreo, de manera que se pueda estandarizar y comparar. La información así recopilada se confirma con autoridades locales y con otras personas y entidades vinculadas a la red de información. El segundo es el trabajo de campo, que consiste en la realización de visitas trimestrales durante las cuales se indaga, en contacto directo con las poblaciones desplazadas, las organizaciones sociales v las instituciones, mediante entrevistas, observaciones, documentación en otras fuentes y mesas de trabajo. Los criterios para definir la realización de las visitas de campo son: la precariedad de la información obtenida en un determinado municipio, la agudización del conflicto en cierta región y/o la necesidad de corroborar una información importante La información sobre la expulsión de población de ciertas regiones y su llegada a otras se obtiene gradas a los altos niveles de confianza e interlocución logrados con organizaciones de desplazados, organizaciones comunitarias y sindicales, parroquias y otras jurisdicciones de la iglesia católica y de otras iglesias, líderes sociales, organismos de atención humanitaria, autoridades locales y regionales, oficinas de la Defensoría del Pueblo o personerías municipales, entre otros muchos actores sociales ubicados tanto en las zonas de expulsión como en las de llegada. De esta manera es posible acceder a datos aproximados que permiten estimar la población

objeto de estudio, a través de un flujo continuo de información que circula vía telefónica, por fax o por Internet, entre otros medios, y que se registra en el formato de Monitoreo.

La información se captura en un software diseñado para el efecto y se procesa, analiza e interpreta haciendo uso de técnicas de georeferenciación, de comparación con otras fuentes y de consulta con expertos. El resultado es un análisis estadístico e histórico, proyecciones incluidas, que se vierte y ajusta en un informe trimestral que es el producto de este componente.

Hogares en situación de desplazamiento

El objetivo de este componente es realizar una aproximación estadística que permita ubicar, caracterizar y dimensionar las condiciones de los hogares desplazados, que sirva como insumo para la formulación de acciones de protección y atención. La unidad de análisis es e/ hogar.

Las variables analizadas son: tipificación de la expulsión, condiciones de vida, características sociodemográficas, impactos psicoafectivos, perspectivas de reasentamiento y retorno, mapa de ayudas recibidas (instituciones que ayudan y tipo de ayuda), caracterización del núcleo familiar y vinculación a procesos organizativos.

El proceso de recolección de información comienza con la definición de la muestra, lo cual se hace mediante una consulta regional a los diversos nodos de la red de información sobre desplazamiento y el seguimiento sistemático a los medios de

comunicación. De esta manera se realiza una aproximación cuantitativa del problema que sirve como universo para la selección de una muestra representativa.

Después se generan las condiciones para la aplicación de la encuesta, tales como la selección v capacitación de los encuestadores, el acercamiento a la población para generar relaciones de confianza, el envió de formatos y parámetros para la aplicación de ta encuesta y la supervisión y crítica de su diligenciamiento, teniendo como criterios algunos ítems del formato como, por ejemplo, la fecha del desplazamiento.

Estas labores permiten la aplicación aleatoria del instrumento de medición (Encuesta de Hogares) a la muestra de hogares desplazados, mediante la cual se obtiene una aproximación a las causas del desplazamiento y a los datos sociodemográficos del problema. La periodicidad de la encuesta es anual y las fuentes son los jefes y jefas de hogar.

Algunos cuadros de salida son:

Población desplazada por grupos de edad y sexo según lugar de procedencia.
Población desplazada por grupos de edad y sexo según lugar de llegada.
Población desplazada por composición familiar según destino.
Población desplazada por tenencia de tierra según procedencia.
Población desplazada por tenencia de tierra según sitio de llegada.

Población desplazada por necesidades según sitio de llegada.

Población desplazada por tipo de atención según edad y sexo.

Esta información se complementa con análisis de coyuntura y de la situación regional frente al desplazamiento, además de investigaciones en torno a preguntas específicas, por ejemplo, sobre los hogares con vínculos rurales o los hogares con jefatura femenina.

Alerta Temprana

El objetivo de este componente es crear un instrumento de medición de situaciones de riesgo de desplazamiento, que pueda ser utilizado por comunidades locales, autoridades, iglesias, organismos de control, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y/o por ciudadanos, de manera que se puedan desarrollar acciones de prevención de las causas del desplazamiento forzado.

Las variables analizadas son: número de hogares y/o personas en riesgo de ser desplazadas, actores armados que intervienen, hechos que podrían generar un desplazamiento y la entidad pública o privada solicitada por la población como garante de sus derechos.

La recolección de la información se realiza a través de la red nacional de información y de puntos centinelas, que son personas o entidades capacitadas en la detección y reporte de factores que generan riesgo de desplazamiento. Adicionalmente se hace un seguimiento sistemático a los medios de comunicación

regionales y nacionales (especial mente a los escritos), cuya información también permite detectar factores de riesgo.

Esta información se vierte en un formato único que sintetiza los factores que generan riesgo de desplazamiento que, a la vez que facilita la transmisión de la información, permite hacerle un seguimiento homogéneo y obtener resultados comparables estadísticamente.

Adicionalmente, en algunos casos, se realiza trabajo de campo para corroborar la magnitud del riesgo detectado. El hecho de que no se registre el desplazamiento puede obedecer a una falsa alarma, pero también a una eficaz intervención en la prevención de las causas del mismo.

El procesamiento de información se realiza mediante un software especial, diseñado para que la información recogida en los formularios sea registrada en una base de datos, que permite generar de manera permanentemente diagnósticos estadísticos y georeferenciados, a partir de los cuales se elabora el mapa de riesgos. Dicho mapa cumple dos objetivos: observar las regiones que están en riesgo de generar desplazamiento de población y constatar si las regiones ya alertadas dejaron de estarlo o permanecen en riesgo.

El análisis e interpretación de la información se hace a partir del seguimiento de la dinámica del conflicto, lo que permite identificar las zonas relacionadas con dicha dinámica como, por ejemplo, las que están dentro de los corredores estratégicos de los diferentes actores armados, aquellas en las que se presentan

acciones como amenazas y desapariciones o donde se establecen bases militares.

El producto de este componente es la provisión oportuna de mensajes de alerta sobre riesgos de desplazamiento ha cia las entidades garantes, públicas y privadas, de manera que se puedan planear y desarrollar alternativas que eviten el desplazamiento o que mitiguen el riesgo de que suceda.

El impacto del Sisdes

Desde sus primeros pasos, el Síseles desarrollado por Codhes ha tenido impactos positivos sobre la comprensión y la acción frente al problema del desplazamiento forzado en Colombia. Los informes y análisis producidos han sido reconocidos por diferentes entidades nacionales e internacionales, logrando de esta manera que la comunidad nacional e internacional se entere de la situación de derechos humanos y de derecho humanitario que enfrenta la población civil desplazada por la violencia en el país, También esta información ha aportado en la búsqueda de soluciones para la prevención de las causas del desplazamiento forzado, la protección, la atención humanitaria y la recuperación de las personas afectadas, hasta el punto que las organizaciones que trabajan por la paz y los derechos humanos la han usado para disuadir y exigir a los actores armados respeto por la población civil ajena al conflicto. El Estado, por su parte, en el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia ha reconocido la información como una herramienta fundamental a la hora de definir políticas y programas. Finalmente, en

el campo académico, se ha incluido el tema en los programas académicos de universidades y colegios, sensibilizando a los y las estudiantes frente al mismo y motivando la investigación y la formulación de propuestas.

Capítulo I

Desplazados. Descertificados de su propia patria.

La crisis de la narco-corrupción política causada por la presencia de dineros del narcotráfico en la pasada campaña presidencial actúa como una inmensa cortina de humo detrás de la cual se oculta la profundidad de la crisis de derechos humanos que vive el país.

La expansión del paramilitarismo y la ola de terror que promueve en regiones militarizadas o declaradas zonas de orden público, el incremento de las acciones de la guerrilla en campos y ciudades no ajenas a infracciones del derecho humanitario y las medidas de orden público acompañadas de regresivos proyectos de ley y de reforma constitucional, son hechos que agravan la crisis.

La precaria legitimidad del gobierno de Samper y la necesidad de buscar el esquivo respaldo de las Fuerzas Militares para mantenerse en el poder explican los virajes en la política de paz y de derechos humanos de la actual administración.

El futuro es más pesimista si a las zonas especiales de orden público se suman propuestas gubernamentales de contrareforma de la Constitución que, en esta materia. apuntan a restablecer el poder dictatorial del gobierno. Proyectos como el impuesto de guerra, la

eliminación del control constitucional a la calificación de la declaratoria de la Conmoción Interior y el carácter indefinido de la misma, las funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, la creación de teatros de guerra en las zonas fronterizas y la eliminación de controles a la fuerza pública por parte de la Procuraduría General de la Nación, responden a ese objetivo.

En un país cuestionado ante el mundo por la violación de los derechos humanos, estas medidas no logran el objetivo de la tranquilidad ciudadana y, en cambio, infringen gravemente esos derechos. Así ocurre en el caso de los desplazados según lo confirma el Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia en Colombia (Sisdes).

Según este estudio, se estima que *cada hora son desplazados dos hogares por violencia en Colombia. Es decir, cada día de1995 fueron desplazados 195 personas integrantes de 47 hogares compuestos en su mayoría por mujeres y niños provenientes del campo, como consecuencia de acciones contra la población civil de grupos paramilitares, guerrilleros, fuerza pública y otros actores armados. Hoy el número de desplazados en Colombia es de750 mil y se mantiene una preocupante tendencia a aumentar en 1996.*

Especial atención merece el desplazamiento de ***hogares con vínculos rurales siete de cada diez*** obligados a abandonarla tierra y la producción agropecuaria para hacinarse en zonas marginales urbanas.

Esta migración campesina genera cambios bruscos en la tenencia de la tierra que tienen relación con procesos violentos de contrareforma

agraria, además de afectarla producción agropecuaria y la calidad de vida de los campesinos desplazados.

El desplazamiento de población por la violencia crece y las medidas del gobierno para hacer frente a este problema sociodemográfico son contradictorias y confusas. Contradictorias porque las medidas de orden público y de erradicación de cultivos ilícitos están disparando los índices de desplazados en todo el país.

Confusas porque, si bien es cierto se reconoce el problema y se define una política para los desplazados (documento 2084 del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes), también lo es que la burocracia y los recortes presupuestarios afectan estos propósitos.

El problema crece y la respuesta es mínima. Es *necesario retomar la iniciativa de un proceso de concertación que involucre al gobierno, entidades estatales, organizaciones no gubernamentales, agencias internacionales de cooperación, gobiernos extranjeros y organismos íntergubemamentales para definir un programa integral de prevención, protección y atención humanitaria.*

En el marco de estos propósitos, ***Codhes Informa*** presenta la primera parte de un resumen estadístico del Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia en Colombia (Sisdes), realizado para la Consejería Presidencial de Derechos Humanos.

Este resumen incluye zonas de expulsión y llegada de desplazados, actores armados responsables, hechos que motivan la migración, información socioeconómica y demográfica de los desplazados y expectativas de inserción, reubicación o retorno.

Contiene información válida para el análisis del problema y, sobre todo, de interés para entidades públicas y privadas que promueven planes de intervención institucional para aportar soluciones en campos específicos.

Los indicadores, las estadísticas, son por excelencia datos fríos que, sin embargo, adquieren otra dimensión cuando registran dramas humanos como el que implica la huida intempestiva de quienes buscan protección y seguridad, de quienes van de un lugar a otro, como si fueran parias, en silencio, ocultando su tragedia,como si hubieran sido descertíficados en su propia patria.

Datos que trazan el mapa del desplazamiento. Entre septiembre de 1994 y noviembre de 1995 fueron desplazados por violencia 89.510 colombianos 21.312 hogares. Fueron obligados a salir de 208 municipios correspondientes a 27 departamentos de Colombia y un estado de Venezuela y estaban ubicados, al momento de la encuesta, en 76 municipios correspondientes a 25 departamentos del país.

Sisdes Sistema de información de Hogares Desplazados por violencia

En Colombia, el Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia es el resultado de la aplicación de una encuesta nacional a una muestra aleatoria de jefes de hogar desplazados, realizada por **Codhes** para la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, entre septiembre de 1994 y noviembre de 1995.

Este estudio amplía y actualiza la información de la Conferencia Episcopal de Colombia sobre el tema y permite dar continuidad y seguimiento a este trabajo estadístico de derechos humanos.

La información se obtuvo mediante el trabajo de campo de investigadores apoyados por diversas jurisdicciones eclesiásticas, organizaciones no gubernamentales, entidades oficiales y gubernamentales, organizaciones de desplazados y organizaciones sociales de todo el país (ver ficha técnica). El Sistema opera como una Base de Datos Nacional que cuenta además con registros locales y regionales de focalización que responden a diagnósticos de autoridades locales u organizaciones no gubernamentales que adelantan trabajo humanitario con población desplazada.

Codhes ha realizado registros de focalización en los municipios del Eje Bananero de Urabá para el Grupo de Apoyo a Desplazados; en la Costa Atlántica, para la Alcaldía Distrital de Barranquilla (199596) y en la actualidad se adelanta en el área Metropolitana de Cali, por solicitud de la Arquidiócesis de esta ciudad. En el segundo semestre de 1996, **Codhes** realizará registros de focalización con énfasis en niños desplazados por violencia. Así mismo la actualización de la muestra nacional para analizar las tendencias y comportamiento de este fenómeno sociodemográfico de derechos humanos durante 1996.

Codhes Informa *presentará en su próxima edición los datos socíodemográficos del Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia en Colombia y que se refieren a edad, sexo, ocupación, tenencia de la tierra, educación, salud, vivienda, asistencia*

humanitaria y expectativas de retomo, reubicación o inserción de la población desplazada.

Cuadro 1. Población desplazada según departamento de expulsión	
Departamento	%
Antioquia	31.28
Santander	14.82
Cesar	7.16
Cauca	5.65
Sucre	5.03
Meta	4.40
Córdoba	4.15
Boyacá	3.89
Norte de Santander	3.64
Bolívar	2.64
Tolima	2.26
Arauca	2.26

Valle	2.26
Caquetá	1.76
Casanare	1.76
Cundinamarca	1.76
Magdalena	1.38
Otros departamentos	3.90
Total	100
corresponde a diez departamentos que expulsan población y cuyos porcentajes oscilan entre el .013 y el 1.38% del total de la población obligada a migrar.	

Cuadro 2. Población desplazada según clasificación de área de expulsión

Area de expulsión	%
Rural	53.00
Urbana	26.01
No responde	20.99

Total	100
Aduciendo razones de seguridad u otras causas, este alto porcentaje de jefes de hogares encuestados se abstuvo de precisar la clarificación del área de expulsión.	

Cuadro 3. Población desplazada según municipio y departamento de expulsión

Municipio	Departamento	%
Necoclí	Antioquía	7.04 %
Turbo	Antioquía	5.78%
Apartadó	Antioquía	5.03%
Medellín	Antioquía	3.52%
Barrancabermeja	Santander	2.39%
Carepa	Antioquía	2.14%
San Vicente de Chucuri	Santander	2.01%
Sabana De Torres	Santander	2.01%
Tierralta	Córdoba	1.63%

Aguachica	Cesar	1.76%
Los Palmitos	Sucre	1.63%
Chigorodó	Antioquía	1.51%
Carmen De Bolívar	Bolívar	1.38%
Pailitas	Cesar	1.38%
Morroa	Sucre	1.26%
San Pedro de U	Antioquía	1.26%
El Castillo	Meta	1.13%
Valledupar	Cesar	1.13%
Simacota	Santander	1.13%
Valencia	Córdoba	1.13%
Lebrija	Santander	1.13%
Girón	Santander	1.01%
Ocaña	N. Santander	1.01%
Pajarito	Boyacá	1.01%
Montería	Córdoba	1.01%

Arboletes	Antioquía	0.88%
Tame	Arauca	0.88%
Sincelejo	Sucre	0.63%
Vistahermosa	Meta	0.63%
La Jagua de Ibirico	Cesar	0.63%
La Palma	Cundinamarca	0.63%
Bucaramanga	Santander	0.63%
Trujillo	Valle	0.75%
No Responde	.	2.26%
Otros Municipios(*)	.	40.66%
Total	.	**100.00**

* Corresponde a 175 municipios expulsores de población por diversas manifestaciones de violencia. Cada uno de estos municipios reporta porcentajes que oscilan entre el 0.13 y el 0.75% del total de la población desplazada, lo que confirma la expansión de los fenómenos de violencia en el territorio nacional y su incidencia en las migraciones forzadas.

Cuadro 4. Población desplazada según departamento de llegada

Departamento	**%**
Cundinamarca	24.50
Antioquia	18.84
Santander	11.56
Córdoba	7.04
Atlántico	5.90
Boyacá	4.90
Valle del Cauca	4.27
Norte de Santander	3.52
Sucre	3.27
Cauca	2.64
Cesar	1.63
Caquetá	1.63
Magdalena	1.63
Casanare	1.13
Arauca	1.51

Caldas	1.01
Meta	0.63
Quindio	0.63
Otros departamentos	3.76
Total	100.00
Corresponde a otros 7 departamentos que reciben población desplazada con una proporción que oscila entre el 0.13% y el 0.63%	

Cuadro 5. Población desplazada según clasificación de área de llegada

Área de llegada	%
Urbana	86.31
Rural	8.79
No responde	4.90
Total	100.00

Cuadro 6. Población desplazada según municipio de llegada

Municipio	Departamento	%
Santafé de	Cundinamarca	23.62

Bogotá		
Medellín	Antioquia	6.53
Turbo	Antioquia	5.78
Montería	Córdoba	5.28
Apartadó	Antioquia	5.03
Barranquilla	Atlántico	4.52
Necolí	Antioquia	4.27
Barrancabermeja	Santander	3.54
Cali	Valle	3.27
Girón	Santander	3.14
Sogamoso	Boyacá	3.02
Popayán	cauca	2.26
Itaguí	Antioquia	2.14
Ocaña	N.Santander	1.76
Cucuta	Santander	1.76
Sabana de Torres	Santander	1.63

Lebrija	Santander	1.26
Piedecuesta	Santander	1.26
Santa Marta	Magdalena	1.38
Florencia	Caquetá	1.38
Sincelejo	Sucre	1.26
Tierralta	Córdoba	1.01
Arboletes	Antioquia	1.01
Arauca	Arauca	1.01
Apartadó	Antioquia	0.88
Soledad	Atlántico	0.88
Cartagena	Bolívar	0.88
Duitama	Boyacá	0.75
Manizales	Caldas	0.75
Yopal	Casanare	0.75
Valencia	Córdoba	0.75
Morroa	Sucre	0.75
Corozal	Sucre	0.75

Villavicencio	Meta	0.63
Tutua	Valle	0.63
Ibagué	Tolima	0.63
San Rafael	Antioquia	0.63
Otros Municipios(*)	.	0.94
Total	**.**	**100.00**

(*) Corresponde a 354 municipios que reportaron llegada de hogares desplazados en un aproporción que oscila entre el 0.13 y el 0.63% del total de la población desplazada según sitio de llegada. Se trata de casos de hogares reportados como desplazados que confirman el alto grado de dispersión de la población afectada por esta modalidad migratoria.

Tabla 1. Actores armados responsable. Información consolidada nacional

Guerrilla	26%
Narcotráfico	2%
Milicias Populares Urbanas	2%

Otros	16%
Policía Nacional	3%
Fuerzas Militares	16%
Autodefensas	3%
Paramilitares	32%

Cuando se refieren a otros responsables, las respuestas de los/las jefes de hogares desplazados se referían al "miedo" que si bien es cierto no es un actor armado, sí resume las preocupaciones, tensiones y angustias de la población en situación de desplazamiento. Otras respuestas como "desconocidos", "'violencia" tienen relación con el temor de los desplazados de Identificar un actor armado o el desconocimiento real de la identidad de las personas que provocaron la huida. Este porcentaje de otros incluye "justicia regional", "situación de pobreza en zonas de violencia' y terratenientes". También se refiere a otras formas de violencia que suponen una preocupante tendencia a resolver cualquier desavenencia familiar o social mediante el uso de la fuerza, la intimidación y las armas.

Tabla 2. Hechos que motivan el desplazamiento. Información consolidada nacional

Amenazas	49%

Otras causas	20%
Ataque Aéreo	1%
Desapariciones	3%
Torturas	4%
Asesinatos	15%
Atentados	8%

En cuanto a otros hechos que motivan el desplazamiento los jefes de hogares desplazados insisten en 'el miedo", "destrucción de cosechas', 'incendio de ranchos", "desalojos violentos" 'persecución", "secuestro", "extorsión' y "enfrentamientos armados" entre otras causas que resumen su situación de desarraigo y desprotección.

Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia en Colombia

Ficha Técnica

Periodo analizado	septiembre 94 a noviembre 95
Total encuestas	796
Método	aleatorio estratificado

Nivel de confiabilidad	95%
Margen de error	5%
Fecha de aplicación	Agosto Dic 95
Entidades que aplicaron encuestas: 1.Arquidiócesis, 4 Diócesis, 3 seccionales Pastoral Social, 5 Parroquias, 2 comunidades religiosas, 8 ONG de derechos humanos, 4 organizaciones de desplazados, 10 organizaciones sociales, 5 entidades gubernamentales, 5 entidades estatales.	

Municipios de origen y llegada de población desplazada

Municipios de expulsión 1995

Municipios de llegada 1995

Capítulo I I

Marginalidad y Pobreza. Otro drama de los desplazados

Los desplazados por violencia en Colombia son en su mayoría mujeres y menores de edad provenientes del campo que se ubican en zonas marginales urbanas de ciudades grandes e intermedias y en zonas de áreas metropolitanas. Los desplazados enfrentan un dramático deterioro de su calidad de vida pero prefieren en su mayoría quedarse dónde están ante la persistencia de los fenómenos de violencia en sus regiones de origen. Es evidente que, además de la violación de sus derechos civiles y políticos, los desplazados son sujetos de violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales como consecuencia del desarraigo y la desadaptación a que son sometidos, La situación es más evidente en el caso de los hogares con vínculos rurales (HVR) obligados a abandonar el campo y la producción agrícola por diversos factores de violencia y sometidos a altos índices de desempleo o a oficios informales en las ciudades.

Codhes Informa presenta un segundo resumen estadístico tomado de la base de datos del Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia en Colombia (Sisdes), que incluye información sobre sexo, edad, ocupación, ingresos, ayuda humanitaria, instituciones que ofrecen esta ayuda, niveles de organización, situación en vivienda, salud, educación, necesidades prioritarias y expectativas de inserción, reubicación y retomo.

Desplazados: Una Población en crecimiento La información disponible sobre población desplazada en Colombia desde1985 (Conferencia Episcopal) hasta noviembre de 1994**(Codhes)** permite estimar una

población desplazada de 750 mil personas que integran aproximadamente150 mil familias obligadas a huir por diversas causas violentas. **Es decir, uno de cada 50 colombianos afronta hoy una situación de desplazamiento lo que significa un porcentaje significativo frente al total de la población estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas en 37 millones.**

La situación es más dramática si se tiene en cuenta que la mayoría de la población desplazada corresponde a mujeres y menores edad.

Niños desplazados: Cifras mayores

El 55% del total de la población desplazada por violencia en Colombia es menor de 18 años, es decir, aproximadamente 412.500 niños que huyeron con sus familias por presiones de diversos actores armados. Una discriminación de estos datos permite precisar que el 12.72.% **de la población infantil desplazada corresponde a menores de 5 años, el** 19.78% **oscila entre 5 y 10 años, el** 12.78% **entre 1l y 14 años y el** 9.03% **tiene entre 15 y 18 años.**

Tomando como referencia "otros miembros de la familia desplazada" la proporción es la descrita en la tabla N^{o} 2. Las mujeres representan el 56% del total de la población desplazada, pero llama especialmente la atención que el 31% del total de jefes de hogar encuestados son mujeres, lo que significa que es relevante el número de mujeres viudas o abandonadas como consecuencia de la violencia. **Niveles de organización y ayuda humanitaria** La mayor parte de la población desplazada no esta vinculada a ninguna organización, el 46.98% dijo sí

pertenecer en tanto que el 1.01 se abstuvo de responder esta pregunta. El 60.18% del total de la población desplazada recibió algún tipo de ayuda después de salir de su lugar de origen, mientras el 37.81 % dijo no haberla recibido y el 2.01% no contesto la pregunta. Otro indicador del deterioro de la calidad de vida de la población desplazada es el de la vivienda. De casa individual, especialmente en el campo, se pasa a inquilinatos en las ciudades, como la tendencia principal que opera en el cambio del lugar de vivienda como consecuencia de la migración forzada. Otra proporción de población desplazada se ubica en zonas marginales con viviendas altamente vulnerables. También indica este descenso de la calidad de vida el cambio en la propiedad de la vivienda.

Las necesidades que expresan los jefes de hogares desplazados con respecto a la vivienda indican no sólo el interés por la adjudicación, sino también opciones de autoconstrucción, titulación y mejoramiento, que pueden servir de referencia para eventuales planes de intervención institucional en esta área. **Servicios públicos**

En cuanto a servicios públicos la cobertura se incrementa a favor de la población desplazada por las posibilidades que en este aspecto ofrecen las ciudades de llegada. **Servicios de salud**

El 75.50% del total de la población desplazada no cuenta con servicio de salud mientras que el 72.74% reclama como necesidad primordial en este campo el servicio médico, el 14.95% atención sicológica y el 3.27% rehabilitación física. **Educación**

Mientras el analfabetismo en el/la jefe de hogar desplazado alcanza el 16.46%, la deserción escolar afecta significativamente a la población

infantil obligada al desplazamiento. No asisten a clases cuatro de cada diez menores en edad escolar primaria o secundaria (618 años) lo que constituye otro impacto negativo del desplazamiento en la infancia. A esto se suman los traumas y dificultades de adaptación al proceso educativo de los niños y jóvenes desplazados que logran acceder a ia educación formal. **Ocupación del Jefe de hogar antes y después del desplazamiento** El 31.91% de los jefes de hogar encuestados afirmó que antes del desplazamiento era productor agropecuario y el17.46% era asalariado agrícola.

En situación de desplazamiento el 7.04%mantiene su vinculación al campo como asalariado agrícola y el 2.76% como productor agropecuario. El éxodo campesino y la desvinculación de hogares desplazados de la pequeña producción agropecuaria como consecuencia del desplazamiento presenta índices dramáticos que ameritan un estudio **específico.** Una de las características del desplazamiento de hogares con vínculos rurales es que se trata en su mayoría de campesinos pequeños propietarios que abandonan predios entre 1 y 10 hectáreas dedicadas a cultivos de pancoger.

Ingresos obtenidos en el último mes Otro indicador que permite analizarla situación laboral y, en general, socioeconómica de los hogares desplazados se obtiene con la información de los ingresos obtenidos por el jefe del hogar durante el mes anterior a la aplicación de la encuesta. **Expectativas de inserción. retorno o reubicación de los desplazados** La mayoría del total de encuestados, el 62.94%, prefirió la opción de permanecer en el lugar donde se encuentra en su

condición de desplazado. Indican su deseo de retomar el 16.96%. La misma proporción afirma su deseo de ir a otro lugar.

El mayor porcentaje de quienes quieren permanecer donde se encuentran se abstuvo de explicar el por qué de esta decisión 59.68%, el 12.00% dijo que a pesar de la dificultades hay más seguridad y señalaron la continuidad de la violencia como principal razón para no regresar, el 2.2% adujo el estudio y la tranquilidad de sus hijos.

El trabajo, el deseo de no "andar más" o la incertidumbre motivan al 10.23% de los desplazados a permanecer en el lugar donde se encuentra.

En cuanto a la población desplazada que desea retomar, el argumento del 17.76% es que quieren recuperar sus tierras, el 11.84 porque quiere reunificar la familia y el 10.36% aduce razones culturales y su nostalgia por regresar al lugar de origen y crianza.

Las dificultades que ofrece la ciudad, la falta de trabajo o la posibilidad de que se mejore la situación de violencia, motivan al 6.66% de los desplazados que quieren retornar. El 32.59% de los desplazados que respondieron afirmativamente a la posibilidad del retorno, guardaron silencio cuando se les preguntó el porqué de esa decisión.

Del total del 16.96% que quiere irse a otro lugar sobresalen respuestas como: opciones para trabajar 19.98%; enfrentan nuevos problemas de persecución, amenazas, violencia e inseguridad, el 12.58%; desean volver al campo, así no sea su tierra de origen, el 9.62% y no responde, el 10.37%.

Un análisis de estas respuestas permite acercarse a algunos de los impactos sicosociales que implica el desarraigo y las dificultades que enfrentan los hogares desplazados por la violencia en las zonas urbanas.

En el próximo número de **Codhes Informa** espere información estadística el desplazamiento en Hogares con Vínculos Rurales, la migración campesina y la recomposición de la tenencia de la tierra, tierras abandonadas, número de hectáreas afectadas, deudas de los campesinos y otros aspectos referidos a al desplazamiento de zonas rurales.

Tabla 1. Total población desplazada según edad	
Menores de 5 años	13%
Más de 18 años	45%
entre 15 y 18	9%
entre 11 y 14	13%
entre 5 y 10	20%

Tabla 2. Tipo de Ayuda después del desplazamiento	
No recibió	37%
No responde	2%
Educación	1%

Asistencia legal	1%
Salud	2%
Otras ayudas	6%
Apoyo moral	6%
Vivienda	6%
Alimentación	7%
Dos o más	32%

Tabla 3. Cobertura servicios de salud jefes de hogar desplazado	
Si cuenta	12%
No responde	14%
No cuenta	74%

Tabla 4. Principales necesidades en Salud	
No responde	1%
Rehabilitación física	2%
Atención Psicológica	10%
Servicio Médico	87%

Tabla 5. Clasificación jefe de hogar desplazado según nivel educativo	
Ninguno	16%
Técnico	2%
Universitario	4%
Secundario	19%
Primario	59%

Tabla 6. Necesidades de Educación	
No responde	13%
Alfabetización	18%
Educación formal	21%
Capacitación técnica	48%

Tabla 7. Expectativas de los jefes de hogar desplazados	
No responde	3%
Reubicación	17%
Retorno	17%

Inserción	63%

Capítulo III

Desplazamiento Rural. Violencia y Pobreza

Cada tres horas son obligadas a huir cuatro familias con vinculo rural de su lugar de vivienda y trabajo, por acción o decisión de diversos actores armados y en desarrollo de múltiples estrategias políticas, económicas y sociales. **Se estima que entre 1985 y 1994 fueron desplazados** 58.854 **familias con vínculos rurales** (Conferencia Episcopal.Codhes). Esta alarmante cifra, muestra un fenómeno que se acrecienta en la medida en que persisten los fenómenos de la violencia crónica que se resiste a desaparecer en Colombia.

Este Boletín es un resumen de un estudio de **Codhes** sobre el tema realizado por Flor Edilma Osorio y Fabio Lozano, por solicitud de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y financiado por la embajada de Holanda. Como resumen pretende realizar un análisis socioeconómico, cuantitativo y cualitativo, de la problemática de la población rural más vulnerable del país, que se encuentra en situación de desplazamiento, con miras a ofrecer algunos elementos para la comprensión reciente y la intervención institucional pública y privada. Sus alcances y restricciones se limitan a un grupo particular, los pequeños productores y asalariados rurales, desplazados entre los meses de octubre 1994 a noviembre de 1995.

La investigación se desarrolló a partir de varias estrategias metodológicas. Por una parte, se buscó una aproximación de tipo cuantitativo a partir del Sistema de Información de Hogares Desplazados por la Violencia, **Sisdes.** De allí, se aislaron y caracterizaron los que denominamos Hogares con Vínculos Rurales (HVR), entendiendo por tales a quienes poseían, antes del desplazamiento, por lo menos, una de las tres características siguientes:

• Residencia en una vereda.

• Acceso a la tierra.

• Ocupación de por lo menos uno de los miembros del hogar en actividad agropecuaria como productor o asalariado.

Por otra parte, y en un nivel más cualitativo, se realizó trabajo de campo en tres zonas: Urabá, Magdalena Medio y Meta, aislando la información de los municipios implicados en estas zonas. Para el efecto se hicieron entrevistas con funcionarios de OGs, ONGs, organizaciones de desplazados y miembros de familias rurales en situaciones de desplazamiento.

El artículo se organiza en cuatro partes. En primer lugar, un contexto sobre el problema del desplazamiento en zonas rurales en el país. Una segunda parte, en la cual se caracteriza la población rural desplazada, fruto del estudio. El tercer acápite se refiere a la presencia institucional que atiende esta problemática. Finalmente, se plantean algunas recomendaciones para la atención de esta situación.

1. Contexto del desplazamiento rural en Colombia

El desplazamiento ha sido un motor de la historia del país, especie de eje vicioso de destrucción reconstrucción destrucción de relaciones económicas, políticas, técnicas, ecológicas y culturales de la sociedad colombiana. En este sentido, el desplazamiento de la población rural no es sólo el problema de un 2% de la población colombiana, generalmente, de origen campesino. Es un problema de todos.

La violencia y el desplazamiento son expresiones de dos tipos de conflictos que se complementan y entrecruzan, pero que es necesario distinguir, para una sana comprensión y formulación de alternativas: *el conflicto por la tierra y el conflicto por el territorio.*

El conflicto por tierras, se refiriere a la estructura concentradora de la tierra y a las relaciones competitivas por este recurso, que se manifiestan en antagonismos entre latifundio ganadero y/o empresa agroindustrial y el minifundio campesino. Se trata de competencias entre actores económicamente fuertes frente a otros más débiles, por un recurso escaso e importante no solamente para la explotación agropecuaria, sino también para la minera. Estos conflictos usualmente se concentran en espacios locales y tienen que ver con la propiedad y el control sobre la tierra.

Los conflictos por territorios se refieren al dominio y control del territorio como espacio estratégico de orden político y económico. Puede tratarse bien de fuerzas que quieren sacar de su paso a competidores que cuestionan su poder, como grupos de izquierda, o de fuerzas guerrilleras o paramilitares que se disputan el dominio territorial.

Estos conflictos se orientan hacia la población que ocupa una región, es decir, tiene un radio de impacto mayor. En estos casos, la tierra como parte importante del territorio tiene un papel que va más allá de su función productiva, pues funciona como espacio comercial, fuente de recursos naturales, área de paso, conexión, refugio, etc.

Tabla 1. Tenencia de la tierra antes del desplazamiento (Fuente:Codhes-Sisdes)	
Propietario	**65%**
No responde	**35%**
Otras	**11%**
Colono	**6%**
Aparcero	**8%**
Arrendatario	**7%**

Tabla 2. Área de terreno a la que los HVR tenían acceso antes del desplazamiento (Fuente:Codhes.)	
Menos de 1 ha.	**22.30%**
Entre 1 y 10 ha.	**36.26%**
Entre 11 y	**13.29%**

20 ha.	
Entre 21 y 50 ha.	**15.77%**
Entre 51 y 100 ha.	**8.33%**
Más de 100 ha.	**4.05%**
No responde	**1.58%**
El total corresponde al 82.2% de los HVR que tenían acceso a la tierra antes del desplazamiento	

Tabla 3. ¿ Qué pasó con la tierra?	
Abandonó	**72%**
No responde	**6%**
Arrendó	**2%**
Otro	**7%**
Vendió	**13%**

Ahora bien, usualmente estos dos problemas se superponen y complementan y la diferenciación podría hacerse más por el mayor énfasis que alcanza uno de ellos en determinada región, que por la no presencia del otro. Por ejemplo, podemos decir que en Urabá hay un

mayor énfasis del conflicto por el dominio territorial y en el Cesar, un mayor énfasis del conflicto de tierras.

La violencia juega un papel de comodín, entre causa y efecto, de la ambición y la búsqueda por concentrar los espacios productivos rurales, en medio de un proyecto modernizante que se apoya en la explotación de la tierra, o que exige el dominio territorial, y que se está construyendo a sangre y fuego. Hay una reconcentración de la propiedad de la tierra, acentuándose la polarización entre el neolatifundio y el mini y microfundio. Las mejores tierras y los espacios estratégicos se constituyen en objetivo prioritario de fuerzas violentas que, creando confusión y amparadas en la impunidad, propician la expulsión de los pobladores más vulnerables, y dejan así el campo abierto al desarrollo de sus intereses económicos y políticos. Vale la pena considerar que tanto la tierra como el territorio han ido adquiriendo distintas valoraciones que tienen que ver, entre otros, con los recursos naturales y su condición geo estratégica, que van más allá de la tradicional explotación agropecuaria.

Una de las consecuencias de la violencia y el desplazamiento es, entonces, la pérdida de la tierra por parte de las familias rurales. Sin embargo, su atención implica mucho más que la preocupación por dotar de tierra a las familias rurales desplazadas que quieren regresar al campo, problema que, por supuesto, debe ser atendido.

Una forma característica del ejercicio de la violencia rural es la selectividad con que actúa contra los puntos neurálgicos de las sociedades locales, que son los líderes y miembros de las organizaciones campesinas, cualquiera que sea su carácter. Ello ejerce

un impacto enorme, amedrentando y desplazando las familias circundantes. Esta estrategia, además de los efectos económicos descritos, disuade los procesos de organización de las sociedad civil rural que, luego del desplazamiento, va a tener muy pocos deseos de constituirse en una fuer za organizativa para denunciar su situación y para gestionar colectivamente la solución de sus necesidades. Las experiencias traumáticas van llevando a relegar la participación política en sus diversas manifestaciones. Los procesos de la violencia rural se entretejen de manera muy sutil, pero muy fácil, con los conflictos deriva dos de las estructuras locales de poder.

Estos, a su vez, han ido sufriendo en mayor o menor medida los efectos de los procesos de descentralización. De esta manera, se articulan y encubren intereses locales, grupales y/o individuales, dentro de intereses regionales y aún nacionales.

Las limitaciones de las relaciones entre las instancias local-regional-nacional dentro de una descentralización en lento proceso de ajuste, impiden la oportunidad, eficiencia y autonomía para intervenir en los problemas de violencia, tanto en sus causas como en sus consecuencias. Al dimensionar la crisis agropecuaria, manifestada con énfasis en la primera mitad de ésta década, es necesario resaltar que ella se debe, fundamentalmente, a la apertura económica y al modelo de desarrollo que se ha impuesto.

La violencia rural es también un factor influyente en dicha crisis, pero tiende a sobrestimarse desde lecturas que no dan cuenta de la complejidad de actores que la provocan y estimulan, ni de la diversidad de efectos y de grupos afectados. Así, es necesario valorar

suficientemente el efecto de la crisis agropecuaria y de la violencia en los pobladores rurales más pobres, que como productores y asalariados, contribuyen a la consolidación del mercado interno de alimentos y de los productos del sector para el mercado inter nacional. Poner al descubierto el impacto en estas poblaciones, debido al desplaza miento, implica evidenciar y denunciar junto con las múltiples violaciones de los derechos humanos y la tragedia personal que ello significa, la ruptura intempestiva en procesos dinámicos políticos, sociales y productivos.

2) Características de la población rural desplazada

La población rural desplazada corresponde al 67.8% del total nacional. De acuerdo con las proyecciones realizadas, en los meses de septiembre del 94 a octubre del 95 fueron obligados a desplazarse 14.451 hogares con vínculos rurales, que corresponderían a 60.694 personas (cálculo sobre un promedio de 4.2 personas por hogar, **Sisdes).** De acuerdo con los datos de la Conferencia Episcopal y **Codhes,** es posible afirmar que entre 1985 y 1994 se registró el desplazamiento de aproximadamente 58.854 hogares con vínculos rurales (HVR).

A pesar de que actualmente Colombia es considerado un país mayoritariamente urbano, las dos terceras partes de los desplazados, tienen vínculos rurales. Sin embargo, de éstos, no todos residían en las veredas. Sólo el 53.5% de los desplazados encuestados a nivel nacional declaran tal procedencia. La procedencia rural o urbana, definida por veredas es un tanto relativa, pues del total de HVR registrados, un

14.3%, aunque habitara en cascos urbanos de municipios pequeños e intermedios, mantenía una ocupación agropecuaria.

Ocho de cada diez hogares con vínculos rurales accedían a la tierra, pero solo 65% en calidad de propietarios. Sus parcelas, dada su área, correspondían a micro y minifundios y ahora se encuentran, en la mayoría de los casos, abandonadas. An tes del desplazamiento trabajaban con es casos recursos y en condiciones difíciles, como la mayoría de los pobladores rurales del país, pero se autoabastecían y gozaban de relativa tranquilidad. Los pobladores rurales, en condiciones ya poco favorables desde antes del desplazamiento han sido sometidos por éste a un abrupto empobrecimiento.

La parcela y la vivienda, en la mayoría de los casos único patrimonio, ha pasado al abandono forzoso en dos tercios de los hogares con vínculos rurales (71.6%). Su venta sólo fue posible en un 12.8% de los casos, y su arrendamiento sólo en un 2.0%. Otras opciones frente a la tierra han sido cederla a otros familiares, devolverla a los dueños, cuando no son propietarios y cederla a amigos.

En síntesis, la población rural a la que nos estamos refiriendo, se caracterizaba antes de su desplazamiento por ser, en su mayoría, propietarios pobres y asalariados agrícolas, quienes aunque no poseían la tierra la trabajaban para otros, en distintas formas. Como bien prioritario dentro de la población rural, la tierra era ya un recurso escaso en estos hogares.

Ocho de cada diez hogares con vínculos rurales accedían a la tierra, pero solo 65% en calidad de propietarios. Sus parcelas, dada su área, correspondían a micro y minifundios y ahora se encuentran, en la

mayoría de los casos, abandonadas. Antes del desplazamiento trabajaban con escasos recursos y en condiciones difíciles, como la mayoría de los pobladores rurales del país, pero se autoabastecían y gozaban de relativa tranquilidad. Los pobladores rurales, en condiciones ya poco favorables desde antes del desplazamiento han sido sometidos por éste a un abrupto empobrecimiento.

La parcela y la vivienda, en la mayoría de los casos único patrimonio, ha pasado al abandono forzoso en dos tercios de los hogares con vínculos rurales (71.6%). Su venta sólo fue posible en un 12.8% de los casos, y su arrendamiento sólo en un 2.0%. Otras opciones frente a la tierra han sido cederla a otros familiares, devolverla a los dueños, cuando no son propietarios y cederla a amigos.

En síntesis, la población rural a la que nos estamos refiriendo, se caracterizaba antes de su desplazamiento por ser, en su mayoría, propietarios pobres y asalariados agrícolas, quienes aunque no poseían la tierra la trabajaban para otros, en distintas formas. Como bien prioritario dentro de la población rural, la tierra era ya un recurso escaso en estos hogares (Tablas N^{o} 1, 2, 3).

Según la edad, los hijos de los HVR encuestados se caracterizan así: un 15.9% corresponden a población menor de 5 años, en un 21.7% entre los 5 y 9 años, en un 20.1% entre los 10 y 14 años. Se tiene entonces que los hogares con vínculos rurales albergan en su seno un 57.6% de hijos menores, con gran dependencia para la satisfacción de sus necesidades básicas. Los hijos entre los 15 y 19 años corresponden a un 13.6%.

En cuanto al nivel educativo formal, del total de jefes de HVR desplazados, 21.1% reportan no tener ninguno, en tanto que el 64.4%

han cursado la primaria de manera completa o incompleta; 13.2% recibieron educación secundaria total o parcial; solamente el 1.2% tienen estudios técnicos o superiores.

Para los demás miembros de los HVR, se registran los siguientes datos: un 38.4%, no tienen ningún nivel educativo formal, en un 48.7% tienen primaria y en un 12.0% alcanzaron estudios secundarios. La educación universitaria, técnica y no formal, solo la tiene el 1% de los otros miembros de la familia, distintos al jefe de hogar.

El desplazamiento produce efectos muy serios en la vida de los hogares y en cada uno de los miembros que la componen, atendiendo a sus especificidades de género y edad:

• La mujer debe constituirse en cabeza de hogar de manera forzada e ingresa obligatoriamente a las filas de la economía informal. Se registra un aumento sensible en la jefatura femenina del hogar que pasa al 26.6% (frente al 16.3% del estudio del Episcopado); algo más de la cuarta parte de los hogares con vínculo rural.

• Los hijos interrumpen bruscamente sus estudios y sólo una quinta parte puede continuar asistiendo a la escuela primaria.

• Los hombres, si sobreviven a la persecución, quedan privados de su tra bajo habitual y de las pocas seguridades con que contaban.

• Todos deben abandonar su parcela y vivienda, fruto de esfuerzos de muchos años y sitio donde era posible, aunque de manera precaria, la reproducción de la economía campesina.

• Los hogares se ven obligados a padecer un rápido proceso de desorganización-reorganización familiar, que con frecuencia provoca el

traslado abrupto de responsabilidades y la pérdida de la satisfacción de sus mínimas necesidades. De ello son víctimas, especialmente, los niños y niñas. Además, en la búsqueda de la sobrevivencia física, las necesidades emocionales y los traumas psicosociales pasan a ser secundarios y muy poco atendidos.

Los jefes de HVR desplazados en el último año, reconocen que pertenecían en un 56.29% a diferentes organizaciones, antes de su éxodo. La mayor frecuencia se sitúa en las organizaciones comunitarias, (15.74%), seguida por las organizaciones políticas (11.11%).

Corrientes y dinámica del desplazamiento

El desplazamiento es una realidad nacional y no solo un problema que se presenta en algunas zonas. Si bien la intensidad de desplazamiento en algunos departamentos es proporcionalmente alta, en los demás la cifra es muy significativa: suma dos estos últimos, pueden alcanzar cerca de la mitad de la población rural desplazada en el país.

El proceso de intensificación y concentración de la expulsión se agudizó en el último año. Antioquia y, particularmente Urabá, alcanzan a duplicar la intensidad encontrada antes del 94. Los dos departamentos de mayor salida, Antioquia y Santander, son, a la vez, muy importantes en el flujo de llegada. Ello refleja un desplazamiento intradepartamental significativo en estas dos zonas.

En comparación con el estudio del Episcopado, se registra una dinámica de los departamentos expulsores de población rural, que aumenta para el Cesar, Cauca y Sucre, y que disminuye ligeramente en intensidad para Cundinamarca, Valle, Magdalena, Huila, Boyacá y Casanare.

Para el último año, Atlántico, Córdoba, Valle y Boyacá, registran una alta proporción de llegada de hogares con vínculo rural, lo cual los convierte en zonas preferenciales de "albergue". Cundinamarca, que más exactamente corresponde a Bogotá, es un caso excepcional en intensidad de llegada, dado el carácter estratégico en cuanto a su dinámica económica y la posibilidad que ofrece la ciudad capital para poder lograr el anonimato.

Cuadro 1. Municipios que expulsan más hogares con vínculos rurales

Departamento	**Municipios**
Antioquia	Necoclí, Turbo, Carepa, Apartadó, Medellín
Sucre	Los Palmitos, Morroa
Cesar	Aguachica
Boyacá	Pjarito
Santander	Sabana de Torres, Simacota, San Vicente de Chucurí, Sta Elena del Opón
Córdoba	Valencia
Meta	El Castillo
Casanare	El Yopal
Cauca	Buenos Aires

Cundinamarca	La Palma
Tolima	Ortega
En total 189 municipios correspondientes a 27 departamentos y un Estado de Venezuela	

Responsables y formas de desplazamiento

El desplazamiento es menos el efecto secundario de un enfrentamiento entre grupos armados, que la consecuencia directa de acciones de grupos armados contra la población civil. Por lo tanto, constituye una infracción del Derecho Internacional Humanitario. El desplazamiento se da en medio de lo que se denomina la "guerra sucia", en la que los contrincantes poseedores de las armas, antes que enfrentarse entre sí, se dedican a amenazar, asesinar, torturar y perseguir a la población civil no combatiente. Identificar a estas fuerzas que hostigan y presionan a los pobladores rurales no es fácil, además que es parte de su estrategia para crear la confusión; se establecen alianzas que son oscilantes y que, por lo tanto, hacen más complejo el análisis.

El desplazamiento de los hogares con vínculos rurales durante el último año, muestra de manera individual a los paramilitares como la fuerza más hostigadora, con un 26.3%, seguida por la guerrilla con un 21.5% y las fuerzas armadas del Estado, con el 8.3%. Narcotraficantes, milicias y autodefensas, como grupos específicos, son poco señalados (por debajo del 1.3%).

Comparando estas tendencias con las registradas para los hogares rurales desplazados entre 1985 y 1994, se encuentra un descenso de la

guerrilla, señalada en un 27.7%, y un aumento de las fuerzas paramilitares, señaladas en este período en un 16.1%.

Además, los encuestados señalan otros causantes: el temor y el miedo a la violencia y a sus estragos, en un 39.2%; actores no identificados, en un 29.7%; un 16.6% identifican a particulares reconocidos, como terratenientes y delincuentes. Por último, un 8.3% expresan que su desplazamiento tiene que ver con la incertidumbre económica (falta de fuentes de trabajo, pérdida de la cosecha, ausencia de servicios públicos). En menor proporción son señalados otros organismos del Estado que producen temor, en un 3.6%. Un 2.3% afirman que las amenazas provienen de la guardia venezolana.

Los hechos que provocaron el desplazamiento corresponden, para el último año, en un 40% a amenazas, las cuales conllevan un alto contenido de presión psicológica. Frente a los resultados provenientes del estudio del Episcopado, que mostraban en un 29.8% la presión de las amenazas, se registra un aumento sensible de este mecanismo, como motivo del éxodo rural. Los asesinatos constituyen el 9.3% de las causas y sumando a ellos los atentados, desapariciones y torturas se llega a un 16.1% de hechos graves violatenos de los derechos humanos, con una marcada selectividad.

Ubicación y condiciones actuales

La llegada y ubicación en los nuevos sitios, en gran parte de los casos, se realiza sin contar con ayuda alguna. Así lo manifiesta el 42.4% de los hogares rurales consultados, proporción que se mantiene igual frente a lo indicado por los hogares rurales desplazados entre 1985 y 1994.

En cuanto a las fuentes de ayuda, la muestra indica que el 29.6% de los hogares que han contado con algún apoyo lo han recibido de familiares y amigos. La Iglesia, las organizaciones comunitarias, las ONGs y las organizaciones estatales, son mencionadas por los encuestados entre un 5% y un 6.5% cada una. El 31.2% de los hogares asegura haber recibido ayudas de dos o más organizaciones y personas de las ya mencionadas.

Con respecto a las ayudas recibidas, los encuestados respondieron que en un 53.1% de los casos fueron apoyados en dos o más servicios en materia de alimentación, vivienda, salud, educación, asistencia legal o apoyo moral.

Para cubrir una sola de las anteriores necesidades, se registra que se ha recibido apoyo para alimentación (13.3% de los casos), vivienda (12.0%), apoyo moral (8.4%) y otras ayudas (7.1%). La salud, la educación y la asistencia legal han sido menos satisfechas, de pronto por haber sido menos apremiantes.

Cuadro 2. Tipo de vivienda antes y después del desplazamiento para HVR

Tipo de Vivienda	Antes %	Después %
Casa	82.59	42.41
Cuarto	11.48	50.56
Carpa	2.41	2.96
Combinación de dos	0.19	0.19

No responde	3.33	3.70
Total	100	100.00
Fuente: Cálculo sobre Sisdes, Codhes, 1996		

La situación de la vivienda, para los desplazados de los último 15 meses, es bastante difícil. Únicamente la mitad de las familias que antes del éxodo vivían en casa, continúan haciéndolo, mientras que el número de quienes viven un un cuarto alquilado, se quintuplicó. Ello muestra al incremento en el hacinamiento. La tenencia de la vivienda también se modificó sustancialmente: de 5 familias que antes del desplazamiento vivían en casa propia, ahora solo una habita en propiedad. El arrendamiento y la invasión se triplicaron.

En cuanto al acceso a los servicios de electricidad, acueducto y alcantarillado, se registran aumentos en la cobertura que alcanzan el 30%. Desde algunos indicadores de la medición de las necesidades básicas para determinar la pobreza, podría leerse al desplazamiento como un factor que propicia mejores condiciones de vida.

Efectivamente, dadas las condiciones de abandono rural y las características con que usualmente se atienden estas necesidades, que implica la existencia de una alta densidad poblacional, los desplazados ubicados en cascos urbanos gozan ahora de algunos servicios ya existentes allí.

Sin embargo, el acceso a tales servicios, no significa mayor cosa dentro del con junto de situaciones de los hogares desplazados: gran hacinamiento, pérdida de la propiedad sobre su vivienda, abandono

forzoso del trabajo que les generaba sus ingresos y su subsistencia, drástica reducción en la escolaridad de los niños y bajo nivel de ingresos. Por el contrario, el proceso de pauperización que produce el desplazamiento es creciente, inmediato, en muchos casos irreversible, con efectos rápidos en los miembros del hogar más vulnerables, y con tendencia a empeorar.

Cuatro de cada 10 jefes de hogar no habían recibido ningún ingreso en el último mes, en el momento de la encuesta; y 2 de cada 10, recibieron únicamente el equivalente a medio salario mínimo (de 1995). Cerca de una cuarta parte de los hogares lograron entre medio y un salario mínimo y sólo un 12.23% de los jefes de HVR logró una suma superior al mínimo.

Como se puede apreciar en el Cuadro N^{o} 3, referido a la ocupación antes y después del desplazamiento, se disminuye de manera seria la posibilidad de explotación agropecuaria, que reportaba, además de algún ingreso por la venta de excedentes producidos, la posibilidad de la seguridad alimentaria familiar para cerca de la mi tad de los HVR. Por cada 12 hogares que antes del desplazamiento dependían de esta actividad, luego del éxodo solamente uno puede seguirlo haciendo.

Cuadro 3. Ocupación antes y después del desplazamiento (Fuente:Sisdes-Codhes 96)

Ocupación	antes %	después %
Ninguna	4.63	32.04

Asalariado agrícola	25.74	10.00
Productor agropecuario	47.04	3.89
Educador	2.04	1.67
Comerciante	2.22	9.26
Funcionario Público	1.11	1.30
Empleado	2.04	10.74
Vendedor ambulante	0.19	16.48
Servicios profesionales	0.19	0.00
Hogar	14.07	7.22
Empleado doméstico	0.74	6.67
Otros	0.00	0.74
Total	100	100

Los asalariados agrícolas pierden su espacio laboral en cerca de una tercera parte. Las mujeres rurales, que antes se dedicaban al hogar dentro de la economía campesina, ahora, muchas de ellas viudas y al frente de la familia, salen en la mitad de los casos a incorporarse en la economía informal, de lo cual da cuenta el incremento en empleo doméstico. La variación de la ocupación de los jefes de hogar es muy impactante, en ocupaciones como las ventas ambulantes que se multiplica por 87, y de los empleados (se refiere a oficios como

celaduría, labores de aseo u otros que no necesariamente implican estabilidad laboral), que se quintuplica.

Es preocupante, además, la desocupación reinante, que aun cuando ya estaba presente en muchos jefes de hogar (no hay que olvidar las diversas crisis del sector agropecuario), ahora se ha aumentado en siete veces.

Otras ocupaciones como educador, comerciante, funcionario público y empleado, que ejercían jefes de hogar con vínculos rurales, y donde la explotación de la tierra significaba una actividad secundaria, se vieron también modificadas. Los comerciantes aumentaron cuatro veces y los funcionarios se mantuvieron estables.

Tendencias en las necesidades y expectativas

A diferencia de la población campesina desplazada entre 1985 y 1994, de la cual el 36% deseaba retornar a su lugar de expulsión, de los hogares con vínculos rurales desplazados en el último año, solamente el 18.3% desean hacerlo. Por el contrario, un 60.4% prefieren quedarse en el sitio actual de residencia. Irse para otro lugar es la opción deseada de un 18.0% de los casos. Un 3.3% no responde.

La necesidad de acceder a tierra como fuente de generación de ingresos, es manifestada por 21 de cada 100 hogares desplazados encuestados y por 30 de cada 100 hogares con vínculos. Pareciera que con el desplazamiento, la perspectiva de reincorporación a los vínculos rurales, se reduce seriamente, pues sólo 1 de cada tres hogares que antes tenían acceso a la tierra, considera que volver a ella ahora pudiera ser una alternativa económica.

Se calcula, entonces, que entre el 70 y 80% de la población desplazada del campo pierde de manera total y definitiva el vínculo rural por razón del desplazamiento. Cualquier decisión frente a su futuro, sin embargo, está mediada por la posibilidad real y oportuna que se les brinde para satisfacer sus necesidades más apremiantes, entre las que se destaca el trabajo, que les permitirá recobrar la autoestima y la autogestión.

Opciones como la microempresa y el trabajo asalariado se plantean en el 30.5% y el 33.0% respectivamente. Las expectativas de los desplazados no son iguales, por lo que las propuestas y alternativas deben contar con su participación y deben ser diversas.

Hay que recordar que las decisiones sobre el futuro dentro del grupo familiar están marcadas entre otras cosas, por el ciclo vital en que se encuentra la familia. Tienen que ver con la disponibilidad de mano de obra, con las nuevas circunstancias y oportunidades que encuentren no sólo los jefes del hogar, sino los otros miembros de familia. Estas oportunidades pueden, sin embargo, ser sobrevaloradas en virtud del espejismo que produce la ciudad.

No hay que olvidar, además, que el traumatismo recibido en el lugar de donde se desplazaron puede ser tan profundo, que se prefiera no regresar. En fin, asumir el reto de volver a empezar de menos cero en otro lugar, está sujeto a muchas situaciones y dinámicas, que no se pueden valorar suficientemente en un estudio de esta naturaleza, y que requieren una atención particular dentro de cada región, lo calidad y familia.

3. Presencia institucional

Más de la mitad de los hogares con vínculos rurales en situación de desplazamiento no han accedido a ayuda alguna. Sin embargo, su persistencia en la sobreviviencia y su empeño en la vida les ha llevado a buscar por su propio esfuerzo y de manera cotidiana, posibilidades de subsistencia. Los amigos, la familia y los paisanos parecen constituir las fuentes primarias e inmediatas de apoyo y ayuda. Otros han sido beneficiados por la solidaridad local, por las ONG's que poco a poco han ido asumiendo la atención del problema. Algunas entidades del Estado empiezan también a intervenir.

En las instituciones estatales se percibe amplia burocratización manifestada en respuestas tardías, en el marco de un proceso de neocentralización caracterizado por una restricción en la toma de decisiones a nivel local y una impotente espera de expediciones de decretos, autorizaciones y firmas de instancias superiores o centrales Se evidencia también la falta preparación de los funcionarios sobre el fenómeno del desplazamiento, las circunstancias y traumatismos de la población afectada y los canales y procedimientos para la búsqueda de posibles alternativas.

El trabajo de campo permitió observar, igualmente, cierta estigmatización de los desplazados por parte de funcionarios públicos locales, regionales y nacionales y, en algunos casos, de la población a donde llegan. En esto influye el temor a que se reproduzcan en las nuevas zonas las dinámicas de violencia.

En ciertas áreas se han dado algunos intentos de coordinación de las instituciones preocupadas por el fenómeno del desplazamiento forzado. En algunos casos se ha involucrando al Estado, pero éste no ha sido el

líder convocante. Es necesario reconocer que las ONGs han mostrado mayor eficiencia y capacidad de respuesta y de atención a los desplazados que las instituciones gubernamentales.

Algunos lineamientos nacionales, como el documento Conpes sobre población desplazada por violencia y el Acuerdo del Incora para establecer un reglamento especial de dotación de tierras para los desplazados forofos o por la violencia, constituyen, ciertamente, avances en materia de reconocimiento y voluntad política para ofrecer atención particular y asignación de presupuestos y funciones. Así mismo, la determinación de una instancia específica en el Ministerio del Interior para responder por la atención estatal, puede constituirse en oportunidad para articular distintos esfuerzos y garantizar la efectiva puesta en marcha de programas. Sin embargo, el tiempo transcurrido ha ido mostrando que a pesar de la voluntad de algunos funcionarios, el peso de la parsimonia burocrática ha impedido una atención real y oportuna a los desplazados.

4. Algunas recomendaciones

Con base en el estudio realizado y desde diferentes ámbitos y alcances, se formulan algunas ideas, que no pretenden constituirse en fórmulas generales o programas diseñados, sino aportar a reflexiones que puedan llevar a acciones oportunas y pertinentes.

En primer lugar, la pronta ejecución de lo estipulado en el "Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia", documento Conpes 2804 del 13 de septiembre de 1995. Al respecto se anota que:

• Se requieren acciones que no pueden predeterminarse a nivel nacional y que exigen una acción concertada entre los niveles local, regional y nacional.

• Es imprescindible el fortalecimiento y animación de las iniciativas y las actividades regionales y locales, de manera que puedan funcionar con autonomía, atendiendo a las particularidades de cada contexto, a sus dinámicas sociales, económicas, políticas e institucionales; a sus posibilidades y a sus limitaciones.

• El carácter de integralidad no se logra, únicamente, con la participación interinstitucional en las iniciativas; es necesario que el desplazado encuentre y pueda sugerir programas que en sí mismos abarquen y relacionen los diferentes ámbitos de necesidades y expectativas. De lo contrario, se verá en la obligación de añadir a sus problemas, el agotante recorrido por cada una de las instituciones gubernamentales. La sola distribución de funciones y programas a cada instancia no constituye garantía de coordinación e integralidad. Este es un vacío al que debe dársele suficiente atención.

• Por otra parte, es necesario cuidar que la atención estatal al desplazamiento no se convierta en una acción de "instancias bombero", sino que dada la articulación de este fenómeno con los procesos de desarrollo económico, político y social del país, se involucre suficientemente a las entidades de definición de las macropolíticas nacionales, de manera que se trabaje no solamente sobre las consecuencias, sino sobre los factores generadores de la situación.

• Es urgente impulsar de manera decidida la construcción de soluciones que, más allá de programas, actividades y determinación de

presupuestos, exigen la generación y dinamización de procesos locales y regionales, usualmente lentos e inciertos, pero potencialmente ricos en restituir esperanzas, en reconstruir sociedades y en dignificar la vida humana.

Procesos a nivel preventivo

El escenario ideal de la prevención del desplazamiento es la paz. En consecuencia, la primera acción es la búsqueda de mecanismos de diálogo y negociación que deben tener como referente a la población desplazada. Mientras el problema no se resuelva en sus factores generadores (persistencia del conflicto armado interno y de diversas manifestaciones de violencia, la impunidad, la marginalidad y la pobreza), la exigencia de acciones de asisten cia urgente y de una fase remedial, superará permanentemente las capacidades institucionales públicas y privadas. A sabiendas de la complejidad de este fenómeno, y de las dificultades que entrañan acciones a este nivel, que requieren sintonía y convergencia de voluntades, sólo nos referiremos a algunos factores de mayor impacto en la vida rural:

• Se requiere una clara acción del Estado para la desarticulación del paramilitarismo en el país.

• Es necesario insistir en la búsqueda de acuerdos de paz o, por lo menos, de garantías y de controles para el cumplimiento del Protocolo II de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario, entre los actores armados enfrentados.

• Es indispensable y urgente un profundo y claro cambio de los órganos de justicia y control, que no puede ser en tendido solamente como la expedición de nuevas leyes, sino que implica cambios en las actitudes,

las organizaciones y las acciones, de manera que desde ellos se garantice la democracia y se cumplan con eficiencia las obligaciones constitucionales.

• En cuanto a las políticas agropecuarias, se requiere un trabajo decidido de los ministerios de Hacienda y Agricultura y del Departamento de Planeación para la adopción de medidas macroeconómicas de apoyo a la economía campesina y al fortalecimiento de procesos de desarrollo rural que superen cualitativamente las experiencias anteriores.

Con respecto a la intervención institucional

Esta intervención supone tanto una aten ción específica a la población desplazada, como un incremento sustancial del apoyo estatal para la población más empobrecida en los sitios de llegada. Si bien se requiere una atención diferenciada de las familias y grupos desplazados, es necesario evitar acciones que llevan a relegar a población que, sin ser desplazada en su región, sufre condiciones de pobreza similares o peores.

Se requiere una intervención en la cual a la vez que se reconocen las particularidades de los desplazados, sus traumas e incertidumbres, los incluya y articule con otros pobladores, en procesos de tipo social, económico y cultural, en los que la condición de desplazado no se afirme como estigma. Eso implica que las soluciones frente al desplazamiento deben estar contempladas dentro de los planes de desarrollo regional y local.

Es fundamental que la atención a los desplazados rurales sea integral, rápida y eficiente. La urgencia de las situaciones no permite ser sometida a los procesos burocráticos acostumbrados.

Así mismo, exige la participación de equipos interdisciplinares e interinstitucionales para dar respuesta a los problemas de cada región, desde allí mismo.

En este sentido, reforzar la acción de instituciones y grupos que guardan credibilidad entre los afectados, en y desde las regiones y localidades, tales como Iglesias, Cruz Roja, Organizaciones de Base, etc., puede ser una estrategia clave de la intervención estatal.

Hay que reconocer que en el país no hay suficiente experiencia en el manejo y atención de la problemática del desplazamiento y que, por lo tanto, se requiere entrar a poner en juego toda la creatividad para construir opciones desde nuestras realidades. En este sentido, la disponibilidad de apoyo estatal para iniciar experiencias de distinto orden, debe mantenerse como estímulo, dentro de una dinámica de flexibilidad institucional.

Se requiere promover acciones y procesos de educación, información y sensibilización a funcionarios públicos sobre la problemática del desplazamiento y capacitación específica a quienes atienden directamente la situación y las personas en las regiones y localidades.

Se trataría de diseñar distintos niveles de acercamiento al problema, de acuerdo con las diferentes niveles de acercamiento con la población. Desde la meramente informativa, hasta reforzar la capacidad y la comprensión del problema por parte de los funcionarios locales,

mediante la realización de cursos, seminarios, encuentros, publicaciones y otras iniciativas pedagógicas y de animación.

Sería conveniente iniciar algunos procesos piloto de acompañamiento a municipios que tienen una alta afluencia de población desplazada, o que están sufriendo procesos de expulsión intensos, para posibilitar desde allí la generación de espacios donde se construyan estrategias locales de atención integral, de manera rápida, interdisciplinaria e interinstitucional.

Es importante fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional, a nivel local, regional y nacional, atendiendo a diferentes requerimientos de la población afectada y según su lugar de salida y/o llegada, evitando repetir errores de burocratízación y buscando la oportunidad y agilidad requeridas.

Algunas ideas sobre programas específicos con población rural desplazada

Una nueva agenda para la paz podría incluir elementos concretos que determinen espacios sociogeográficos de convivencia civil (Zonas de Protección Humanitaria), en los cuales no haya presencia de actor armado alguno, y se den garantías económicas, políticas, sociales y culturales a las poblaciones que allí residan. Estos lugares contarían con la animación y acompañamiento de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales.

Allí podrían generarse centros de promoción y desarrollo rural en los que las familias campesinas puedan recibir atención, capacitación y realicen actividades productivas (remuneradas), mientras se logra la paz en las zonas de donde provienen o mientras consiguen lugares

donde puedan instalarse de forma permanente. Ello permitiría dar continuidad a los vínculos con la actividad agropecuaria e, inclusive, cualificarse en dichas labores, como alternativa de atención temporal.

Las iniciativas de tipo productivo de diferente orden (agropecuario, artesanal, etc.), podrían buscar mercado a nivel nacional y, particularmente a nivel internacional, mediante convenios con gobiernos extranjeros que apoyaran la producción y comercialización de productos de esas zonas.

Estos lugares podrían ser manejados por instituciones no gubernamentales de evidente reconocimiento y capacidad y con clara independencia partidista o centralista, tales como las Iglesias, universidades, Cruz Roja. Gozarían, además, de la protección y veeduría internacional.

De acuerdo con la proyección que arroja este estudio, a partir del **Sisdes,** se requerirían 4.643 Unidades Agrícolas Familiares para los desplazados de los últimos quince meses, que consideran posible y deseable reubicarse en actividades agropecuarias. Esta realidad exige la puesta en marcha inmediata del acuerdo del Incora para reubicar a población que definitivamente no puede ni quiere retornar a su lugar de residencia anterior.

Ello implica una atención urgente, con procedimientos rápidos e incluyendo de manera indispensable el carácter integral, que supere la entrega de tierras, e incluya crédito subsidiado, asistencia técnica y posibilidades reales de comercialización de sus productos. Pero más allá de las garantías posibles para el impulso y fortalecimiento de la actividad económica, exige las garantías sociales y políticas para que la

tierra llegue a ser una solución y no signifique, como en muchos casos, el traslado de los conflictos y de las zonas de persecución.

Por otra parte, teniendo en cuenta que, en muchos casos, el problema es no sólo de tierras sino de territorio, las soluciones no pueden encararse en términos únicamente del número de parcelas por repartir y de conseguir el dinero para adquirir esas tierras. El problema es más complejo, e implica considerar el papel del Estado en la regulación de los conflictos. Este papel se debería cumplir al margen de alianzas con las clases poderosas, como ha sido tradicional.

La resolución del problema de tierras para comunidades indígenas, particularmente de Córdoba y Tolima, deberá así mismo ser otra prioridad que debe ser resuelta de manera inmediata. Aunque este grupo no surgió de manera relevante, en el estudio cuantitativo, dada su proporción en el país, es indudable que su situación es precaria y que están siendo víctimas del proceso de desplazamiento.

La atención de desplazados de procedencia rural que desean permanecer en su actual ubicación urbana, requiere de otro tipo de estrategia, que implica procesos de generación de empleo, previa capacitación en labores más vinculadas con el sector industrial o de servicios que con el sector agropecuario.

Atención general en lugares de ubicación

Se requiere una presencia más decidida del Estado para un Desarrollo Social, Integral y Humano en las zonas afectadas, tanto por la salida como por la llegada de desplazados. Esta presencia debe propiciar un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones en cuanto a construcción y mejoramiento de vivienda, mejoramiento de la cantidad

y calidad de la educación, garantía de acceso a servicios de salud, generación de fuentes de empleo, distribución y legalización de tierras, recuperación y dinamización de espacios de desarrollo cultural, construcción y mejoramiento de vías, prevención de la inseguridad social y de la criminalidad.

Es urgente la ampliación y el refuerzo de procesos y programas de educación para el pluralismo y el respeto a los Derechos Humanos en todos los ámbitos y con los diferentes grupos de población (infantil, juvenil, adulta, mujeres, hombres, militares, obreros, etc.). Para el efecto, existe ya una estructura institucional de diferente orden tanto entre organizaciones gubernamentales como en ONGs, iglesias, movimientos sociales, etc., que deberá fortalecerse y estimularse en cambio de aumentar la burocracia estatal.

La cuantificación y el conocimiento sobre desplazamiento

La intervención, previa la focalización de la población, implica no solamente el llamado para una "inscripción voluntaria", sino que exige un proceso simultáneo de prestación de algún tipo de servicio que permita ampliar y estrechar el vínculo entre instituciones y la población desplazada.

Se debe evitar la trampa de los estudios y mediciones reiteradas que producen temor y cansancio dado que la gente se siente perseguida, y aumentan la incredulidad con respecto al Estado, al cual se asigna, por acción u omisión, una gran responsabilidad en la violencia que propició su desplazamiento.

Según cálculos hechos con datos recientes de Urabá y de la zona del Magdalena Medio, se pudo inferir que por cada persona asesinada o

desaparecida en zonas rurales, se desplazan entre 3 y 7 familias, esto es entre 15 y 35 personas. Este cálculo, aún incipiente, varía según el tipo de vínculos en el vecindario y según la densidad de población existente. Esta puede ser una vía exploratoria, que ante la dificultad de contabilizar el fenómeno, permita establecer una relación entre asesinato masacre desaparición densidad poblacional y familias desplazadas, con miras a la determinación de una tasa de desplazados rurales.

Se debe ampliar el estudio del desplazamiento, a partir de los lugares de salida. Ello trae muchas dificultades por el temor de la población a hablar del tema, pero es necesario para la elaboración de cálculos socioeconómicos de tipo microregional sobre impactos del desplazamiento de población rural. Ello es más urgente, ahora que con los procesos de descentralización los estudios locales, tales como los diagnósticos agropecuarios municipales, cobran mayor importancia.

Durante este trabajo, se presentaron varias inquietudes sobre el estudio del desplazamiento rural que no pudieron explorarse, pero que tienen gran importancia. De ellas resaltamos:

• La necesidad de una sistematización juiciosa de la intervención institucional de todo orden en la atención inmediata y en el apoyo de proyectos de mediano y largo plazo.

• La identificación y evaluación, ojalá de manera participativa, de diferentes procesos organizativos de retorno, reubicación o inserción en los lugares de llegada, por parte de los desplazados, que puedan constituirse en experiencias para nuevas acciones.

Capítulo IV

Niños desplazados por violencia.

Rostros inocentes de una tragedia acumulada

"Es la violencia temprana, la violencia que espanta, el terror acumulado en conciencias frágiles que crecen con el recuerdo de la muerte y la huida apresurada, es el drama de los niños desplazados..."

La mayoría de los desplazados por la violencia en Colombia son menores de 18 años, es decir, niños y jóvenes inmersos en la prolongada tragedia del desarraigo forzado por decisión de los señores de la guerra y de la muerte.

Pequeños seres humanos que acumulan desde muy temprano la experiencia del dolor compartido, de la tierra abandonada, del sufrimiento urbano, del hambre que se vuelve costumbre, de culturas desconocidas, de nostalgias reprimidas, de los seres queridos ultimados, de recuerdos que vibran en silencio.

Semillas de futuros inciertos, pequeños hombres y mujeres nacidos y criados en las zonas de guerra, niños obligados a obedecer el lenguaje de las armas que vieron disparar antes del éxodo forzado.

Niños en la mira de los ejércitos de hombres que quieren perpetuar la guerra para sumar más combatientes a los enfrentamientos del absurdo.

Esperanzas de la patria reunidas en barrios subnormales, con la violencia del recuerdo en sus frágiles conciencias y con la realidad del sufrimiento de la supervivencia urbana. Niños desplazados, una realidad que va más allá de las frías esta dísticas que a veces ayudan a

entender que la sensibilidad también hace parte del lenguaje de la esperanza.

Menores desplazados: cifras mayores

Hasta noviembre de 1995 la población desplazada por violencia en Colombia se estima en 750.000 personas[(1)]. Es decir, uno de cada 50 colombianos se encuentra en situación de desplazamiento.

El 55% del total de la población desplazada por violencia en Colombia es menor de 18 años; es decir, aproximadamente 412.500 niños y niñas que huyeron con sus familias por presiones de diversos actores armados.

El Sistema de Información de Hogares desplazados por Violencia en Colombia **Sisdes** , desarrollado por **Codhes,** precisa que ***el*** *12.72% de la población infantil desplazada corresponde a menores de 5 años, el 19.78%* ***oscila entre 5 y 10 años, el*** *12.78%* ***entre 11 y 14 años y el*** *9.03%* ***tiene entre 15 y 18 años.***

Una vez desplazados por la violencia y como consecuencia del deterioro de la calidad de vida se advierte un alto índice de deserción escolar.

No ***asisten a clases 4 de cada 10 menores en edad escolar primaria o secundaria (entre 6 y 18 años), hecho significativo para medir el impacto del desplazamiento en la infancia, al que se suman los traumas y dificultades de adaptación al proceso educativo por parte de los niños desplazados que logran ingresar al sistema escolar.***

En el desplazamiento de la población infantil, y de la población en general, tienen responsabilidad los actores que protagonizan el

conflicto armado interno y que violan los derechos humanos e infringen las normas del derecho internacional humanitario. También son responsables los integrantes de una sociedad que tiende con preocupante frecuencia a resolver en forma violenta los conflictos ordinarios, a ejercer la justicia privada y a intimidar para imponer sus criterios.

Los asesinatos selectivos, las masacres, las amenazas, el miedo y la zozobra, motivan el desplazamiento o generan factores que alimentan la migración forzada. Es tas formas de violencia constituyen referentes negativos para el normal desarrollo y crecimiento de los niños que perdieron sus padres, familiares o amigos o aquellos que huyeron con las imágenes de terror en sus memorias.

Antioquia (en especial la zona de Urabá), Santander, Cesar y Cauca, son los departamentos que más expulsan población por causas violentas, en tanto que Cundinamarca (en especial la capital del país), Antioquia, Santander y Córdoba son los departamentos a los cuales llega más población desplazada.

En total 208 municipios de 27 departamentos de Colombia y un estado de Venezuela expulsan población, mientras que 76 municipios correspondientes a 25 departamentos reciben población. El desplazamiento constituye un problema sociodemográfico de derechos humanos que se expande territorialmente y que tiende a incrementarse como consecuencia nefasta de la prolongación del conflicto armado.

Alrededor de 60% de los niños desplazados por la violencia huyen del campo. El 86% de los niños desplazados se ubican en las zonas

marginales de ciudades grandes e intermedias en condiciones de pobreza.

La suerte de la población infantil desplazada es incierta. Según sus padres, la principal expectativa es quedarse en las ciudades ante la persistencia de la violencia en los campos (62.94%). El resto de hogares quisieran reubicarse en zonas campesinas (16.96%) porque "vivir en la ciudad es muy difícil", mientras que otros manifiestan su deseo de retornar (16.96%) "para recuperar la tierra abandonada", "para reunificar las familias dispersas" o "para no seguir sufriendo en la ciudad, así nos maten..."

Tabla 1. Rangos de edad de la población infantil desplazada	
Entre 5 y 10	**20%**
Menores de 5	**13%**
Más de 18	**45%**
Entre 15 y 18	**9%**
Entre 11 y 14	**13%**

Tabla 2. Actores armados responsables del desplazamiento	
Guerrilla	26%
Narcotráfico	2%

Milicias populares urbanas	2%
Otros	16%
Policía Nacional	3%
Fuerzas Militares	16%
Autodefensas	3%
Paramilitares	32%

Tabla 3. Hechos que motivan el desplazamiento	
Amenazas	49%
Otras causas	20%
Ataque aéreo	1%
Desapariciones	3%
Torturas	4%
Asesinatos	15%
Atentados	8%

Notas:

1. Esta estimación es el resultado de los estudios estadísticos realizados por la Conferencia Episcopal de Colombia (1994) y por la

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes (1995)

Capítulo V

Desplazamiento y violencia

Una realidad regional

En la complejidad de la violencia que persiste en Colombia, algunas regiones permiten advertir la relación entre diversas manifestaciones de la confrontación armada con procesos violentos de contrarreforma agraria, también disputas por la influencia de los actores armados sobre determinadas zonas y, como consecuencia, un creciente desplazamiento forzado de población.

Una migración masiva, en estas condiciones, asume la connotación de un fenómeno en el que intervienen diversos intereses económicos y políticos que se consolidan en medio del empobrecimiento de miles de hogares con vínculos rurales, obligados a huir a las zonas urbanas en medio de la indiferencia y la impunidad.

Esta recomposición sociodemográfica, en espacios determinados y con altos índices de violencia y marginalidad, afecta el desarrollo regional, multiplica los problemas urbanos y puede convertirse en otro factor de conflicto que prolongue a las ciudades el enfrentamiento armado que caracteriza la historia del país desde mediados de siglo.

Conocer estas realidades regionales desde la pers pectiva de los propios afectados, contribuye a la comprensión del fenómeno del

desplazamiento en una dimensión local, lo cual resulta relevante en el momento de la necesaria intervención institucional, pública o privada.

Los actores armados que intervienen en el proceso de desarraigo violento, los hechos que motivan la migración, elementos sociales y culturales tanto de las zonas de expulsión como de llegada de los desplazados y las expectativas frente a posibilidades de retorno, reubicación o permanencia son, entre otras, variables para construir indicadores válidos en el proceso de caracterización del problema en una u otra región.

Una aproximación a estas realidades regionales fue desarrollada en el primer se mestre de 1996 en los municipios más afectados por el problema del desplazamiento en los departamentos de la Costa Atlántica, por iniciativa de la Alcaldía de Barranquilla, en lo que constituye un estudio exploratorio del problema que compromete, por primera vez en el país, autoridades locales de elección popular.

Durante el segundo semestre de 1996 se realizó un estudio similar en la ciudad de Cali por iniciativa de la Comisión Vida, Justicia y Paz de la Arquídiócesis de esa ciudad y dentro del objetivo de dar continuidad al estudio sobre desplazados realizado por la Sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Colombia.

Los primeros dos números del boletín **Codhes Informa** de 1997 presentan un resumen estadístico de estos estudios exploratorios realizados en 1996 con el concurso de **Codhes** y la valiosa participación de investigadores, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, jurisdicciones eclesiásticas y organizaciones de desplazados

de las regiones visitadas que aportaron con su experiencia y conocimiento a la comprensión y análisis del problema en sus regiones.

Este primer resumen contiene los datos más relevantes obtenidos de la aplicación voluntaria de 1.100 encuestas a igual número de jefes de hogares desplazados en la Costa Atlántica.

Costa Atlántica: Éxodo y violencia

Entre diciembre de 1.985 y diciembre de 1996 alrededor de 7.814 familias desplazadas por la violencia que integran aproximadamente 40.000 personas, en su mayoría mujeres y niños provenientes del campo, se asentaron en los departamentos de la Costa Atlántica en busca de protección y seguridad para su vida y su integridad física.(1)

Esta información permite inferir que en los últimos 11 años llegaron a los siete departamentos de la Costa Norte de Colombia alrededor de 250.000 personas desplazadas por la violencia(2) una cifra relevante que incide en el desarrollo urbano de las ciudades más afectadas, sugiere disminución de la producción agropecuaria, incrementa los índices de pobreza y plantea un reacomodamiento sociodemográfico causado directamente por la persistencia de la violencia en la región y en otros departamento del país.

En los últimos dos años, se trata de población expulsada de zonas de conflicto armado identificadas en la Costa Atlántica como sur del Cesar, sur de Bolívar, Montes de María (departamento de Sucre) y zona bananera del departamento del Magdalena, entre otras.(3)

Así mismo, y en proporción relevante, de la región de Urabá, cuya población tiene en el departamento de Córdoba y en menor escala en el

departamento de Bolívar, una opción de supervivencia frente a la magnitud y gravedad de la confrontación armada.

Más recientemente se advierte un flujo migratorio proveniente del departamento del Chocó, región del país que ahora hace parte de las zonas importantes de expulsión de desplazados, algunos de los cuales se dirigen a ciudades como Cartagena.

En el caso de Córdoba se calcula que el 40% de los desplazados ubicados en Montería, Tierralta, Lorica y los municipios costeros del departamento, provienen de la zona de Urabá o de sitios limítrofes con el noroccidente del departamento de Antioquia.

Montería concentró en la segunda mitad de la década de los 80 poblaciones desplazadas por violencia provenientes del Alto Sinú y San Jorge y de familias damnificadas por el invierno que se ubicaron en condiciones de pobreza en barrios marginales densamente poblados(4).

En los primeros años de la década de los 90 la tendencia migratoria presentó una leve disminución atribuible por algunos analistas a los procesos de paz con el Ejército Popular de Liberación (EPL), en 1991, y la Corriente de Renovación Socialista (CRS), en 1994.

Sin embargo, una nueva ola migratoria hacia el departamento de Córdoba se hizo evidente desde 1995 como consecuencia de las acciones armadas de grupos paramilitares, fuerza pública y guerrilla en la zona de Urabá, que adquirió dimensiones alarmantes por los asesinatos y masacres que generaron el más grande éxodo de los últimos años.

Tabla 1. Población desplazada en la Costa Atlántica según

departamento de expulsión	
Antioquia	**28%**
Chocó	**1%**
Santander	**2%**
Cesar	**3%**
Córdoba	**7%**
Magdalena	**9%**
Bolívar	**19%**
Gajira	**5%**
Sucre	**26%**

Más recientemente, las amenazas y asesinatos realizados por grupos paramilitares y los atentados dinamiteros atribuidos a la guerrilla han generado un clima de violencia que empieza a provocar la expulsión de población del departamento de Córdoba hacia otras zonas del país, en una dinámica migratoria estrechamente ligada a la confrontación, la intimidación y el terror.

En el departamento del Atlántico, la ciudad de Barranquilla, epicentro socioeconómico y político de la Costa Atlántica y, en general, de la zona norte del país, se proyecta como un nuevo centro de recepción de población desplazada.

Este proceso es reciente y responde a diversos factores que tienen relación con la persistencia e incremento de la violencia en los departamentos circunvecinos, con las condiciones que implicó el cambio político en la administración municipal[(5)] y con el traslado a la ciudad de ex guerrilleros reinsertados que se convirtieron en referencia de comunidades obligadas a huir de antiguas zonas de su influencia política.

Tabla 2. Población desplazada en la Costa Atlántica según departamento de llegada (Fuente:Sistema de Información de Hogares Desplazados por violencia)	
Magdalena	**5%**
Cesar	**8%**
Guajira	**5%**
Córdoba	**23%**
Sucre	**3%**
Bolívar	**20%**
Atlántico	**36%**

Tabla 3. Población en el departamento de Atlántico según municipio de llegada (Fuente: Ceac Barranquilla)

Barranquilla	**77%**
Sabagrande	**1%**
Malambo	**3%**
Soledad	**19%**

Es importante señalar la preocupación de las autoridades municipales y de algunas organizaciones no gubernamentales por buscar alternativas de protección y atención a las comunidades desplazadas en la ciudad de Barranquilla, en un experiencia local que debería ser conocida en otras regiones del país.

Otro caso preocupante es el departamento de Bolívar, escenario de expulsión y recepción de población desplazada como consecuencia de la expansión a diversas zonas de su territorio de factores de violencia que comprometen a grupos paramilitares, movimientos guerrilleros y una fuerte presencia de la Fuerza Pública.

La ciudad turística de Cartagena constituye el principal centro de llegada de población desplazada de la región de los Montes de María, de los departamentos de Sucre y Córdoba, de la zona de Urabá y más recientemente del Chocó.

En general, el fenómeno del desplazamiento incide con fuerza en las capitales y otros municipios de los departamentos de la Costa Norte, escenario de una migración ascendente que compromete a miles de hogares en busca de refugio frente a la violencia que afecta cada vez más lugares de la geografía nacional.

Tal es el caso de Valledupar, Sincelejo, Santa Marta y Riohacha, además de poblaciones como Maicao, Ciénaga, Lorica, Tierralta, Fundación, Malambo, Magangué, Soledad y Codazzi que reportan población desplazada o en tránsito a otras zonas de la Costa Atlántica que ofrezcan condiciones para su seguridad e integridad.

En cuanto a los actores armados, el estu dio indica que los grupos paramilitares o de autodefensa son responsables de la mayoría de los casos de desplazamiento (34%), seguidos de la guerrilla (28%) y de la Fuerza Pública (20%).

Los hechos que obligan al desplaza miento tienen relación con las amenazas, los asesinatos selectivos, las masacres, las torturas, la desaparición forzada de familiares o amigos, el secuestro, el reclutamiento forzado, las siembra indiscriminada de minas "quiebrapatas", la acusación de colaborar con uno u otro actor armado o tener familiares en uno u otro bando y las condiciones de pobreza que hacen más difícil la subsistencia en las zonas del conflicto armado.

Tierra y desplazados

De cada 100 hogares desplazados en la Costa Atlántica, 56 dijeron que no poseían tierras en los sitios de expulsión, cifra que contrasta con el porcentaje nacional que es del 35% de hogares desplazadados sin tierra.

Es decir, en los departamentos del Caribe colombiano una alta proporción de hogares desplazados por violencia está integrado por campesinos humildes, vinculados en su mayoría al trabajo asalariado.

Quienes sí poseían tierras antes del desplazamiento (44%) eran pequeños propietarios (el mayor porcentaje menos de 20 hectáreas) que abandonaron sus propiedades en el momento del desplazamiento.

Tabla 4. Actores armados responsables del desplazamiento en la Costa Atlántica	
Guerrilla	**28%**
Otros	**15%**
Policía	**3%**
Ejército	**20%**
Paramilitares	**34%**

Tabla 5. ¿ Qué pasó con las tierras de los desplazados?	
Abandonó	**90%**
Arrendó	**3%**
Vendió	**6%**
Sin información	**1%**

El desempleo o el trabajo informal representa la principal fuente de ingresos de la población desplazada en la Costa Atlántica que, como ocurre en otros lugares del país, prefiere quedarse, aún en condiciones de marginalidad y pobreza en las ciudades, antes que regresar a sus

lugares de origen por la persistencia de los factores violentos de expulsión.

Esta situación tiende a agravarse dado el incremento de los índices de desplazamiento que se presentan al comenzar el año 97.

Notas:

1. **Codhes,** Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia en Colombia **Sisdes** 1996, **información preliminar,** enero 31 de 1997, página 2.

2. Esta aproximación corresponde al periodo 198495 y es tomada del informe de la Conferencia Episcopal de Colombia y de la consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento **Codhes.** Ver El Heraldo, 21 de junio de 1996, Pág. 1C

3. El estudio identificó otros departamentos que expulsan población hacia la Costa Atlántica como Santander, Norte de Santander y Tolima. También se registraron casos de desplazados provenientes de zonas limítrofes con Venezuela por acción de la Guardia del vecino país o por el enfrentamiento de la Fuerza Pública de Colombia con grupo guerrilleros que actúan en la zona limítrofe.

4. El barrio de invasión Cantaclaro de Montería se constituyó en 1988 como una de las más grandes concentraciones de co munidades desplazadas por la violencia y el invierno en el departamento de Córdoba.

5. Para el período 1992-94 fue elegido el sacerdote salesiano Bernardo Hoyos como alcalde distrital por un Movimiento Ciudadano con amplia

participación popular en un hecho que modificó el dominio absoluto de los partidos tradicionales en la ciudad. Para el periodo siguiente (199497) el mismo movimiento eligió a Edgar George González.

Capítulo VI

Desplazados en Cali

Entre el miedo y la pobreza

Desplazados en Calí: entre el miedo y la pobreza es el título del estudio exploratorio realizado por la Comisión Vida, Justicia y Paz de la Arquidiócesis de Cali con el concurso de **Codhes** en 1996.

En total, se encuestaron 521 jefes de hogares desplazados y se realizó un estudio etnográfico en las zonas más afectadas, en un trabajo coordinado con el proyecto de tesis Aspectos sociopolíticos del fenómeno del desplazamiento en la ciudad de Cali, realizado por Gladys Serna para acceder a la maestría en estudios políticos de la Universidad Javeriana.

Codhes Informa presenta un resumen estadístico de este estudio, el cual será presentado el próximo mes de marzo por la Arquidiócesis de Cali como una contribución a la comprensión del problema del desplazamiento de población por razones de violencia en el sur occidente colombiano.

El desarraigo de cada día

La población desplazada por razonase violencia en Cali se estima en 53.500 personas que integran 10.700 hogares, en su mayoría mujeres y

menores de edad, provenientes de regiones agrarias o expulsadas de zonas urbanas de la misma ciudad.[(1)]

En promedio, cada día llegan a Cali tres familias desplazadas por violencia, una cifra que si bien es inferior al promedio nacional de dos hogares desplazados cada hora,[(2)] constituye un motivo de preocupación sobre los efectos del conflicto armado interno y la violencia en la capital del departamento del valle del Cauca.

Más aún si se tiene en cuenta que la cifra puede ser mayor dadas las dificultades para la identificación de los desplazados, cuya condición de perseguidos los obliga al silencio y el anonimato.

Tabla 1. Desplazados en Cali según departamento de expulsión	
Valle del Cauca	**37%**
Otros	**3%**
Huila	**2%**
Costa Atlántica	**1%**
Chocó	**4%**
Eje Cafetero	**4%**
Antioquia	**5%**
Nariño-Putumayo	**22%**

Cauca	**23%**

Zonas de expulsión

Los desplazados forzados identificados en la ciudad provienen de diversos lugares de la geografía nacional: Valle, Cauca, Nariño, Antioquia, Chocó, Caldas, Huila, Quindío, Risaralda, Costa Atlántica y de diferentes lugares o barrios dentro de la misma ciudad, que se caracterizan por ser el escenario de múltiples violencias que atentan contra la vida, la seguridad de personas y familias. Los desplazados se identifican en el temor y el miedo que comparten, en la indefensión y la zozobra que los embarga al vivir en un lugar que no les garantiza su seguridad.

Además del departamento del Valle del Cauca (37%), los desplazados provienen de departamento del Cauca (23%), el cual ofrece particulares condiciones de violencia, conflictos por la tierra y pobreza, que generan una migración constante hacia la ciudad de Cali.

También es significativa la cifra de desplazados provenientes de los departamentos de Nariño y Putumayo (22%), zonas de conflictos relacionados con cultivos ilícitos, con enfrentamientos armados entre guerrilla y fuerza pública y con la persecución de miembros del ejército y la policía del Ecuador en esa zona fronteriza. Otra zona de expulsión de población que llega a la ciudad de Cali, y que presenta alguna relevancia en el estudio, es el departamento de Antioquia (5%) y específicamente los municipios del eje bananero de la zona de Urabá.

Es probable que dentro de la tendencia migratoria de personas oriundas del departamento del Chocó (4%), empiece asentirse la

presencia de desplazados por la intensidad que asume en esa región del país el conflicto armado. Las relaciones étnico familiares y la cercanía geográfica contribuyen a esta corriente de desplazamiento hacia Cali, que podría incrementarse significativamente.

Situación similar se registra en el caso delos desplazados de los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas (4%), que buscan en la capital del Valle una posibilidad frente a la crisis del café y las crecientes manifestaciones de violencia que se generan en esas regiones del país.

El departamento del Huila (2%), los departamentos de la Costa Atlántica (1%),en especial Córdoba y Sucre, y las zonas fronterizas con Venezuela, complementan las zonas de expulsión de los desplazados por la violencia que identificó el estudio en la ciudad de Cali.

Responsables del desplazamiento

La información consolidada del total de hogares desplazados encuestados permite afirmar que las milicias urbanas, la guerrilla y los grupos paramilitares son los principales responsables del desplazamiento forzado de la población que arriba a la ciudad de Cali.

El caso de las milicias urbanas tiene una explicación en el alto índice de hogares desplazados que se vieron obligados a huir de un lugar a otro dentro de la misma ciudad. Es posible, y así lo indica el trabajo de campo, que este alto porcentaje tenga relación, además de la existencia de milicias urbanas de grupos guerrilleros (milicias bolivarianas de las FARC y milicias populares del ELN), con la proliferación de pandillas armadas que asumen el control de diversos

barrios y zonas de la ciudad e imponen por la fuerza su autoridad, obligando a muchas familias a salir para salvar su vida.

Tabla 2. Responsables del Desplazamiento (Fuente: Codhes-Sisdes)	
Otros	**29%**
No responde	**2%**
Das	**1%**
Policía	**3%**
Fuerzas militares	**4%**
Narcotraficantes	**4%**
Paramilitares	**13%**
Guerrilla	**21%**
Milicias Urbanas	**23%**

Tabla 3. Otros responsables del desplazamientos	
Violencia	29%
Guardia Venezuela	2%
Desalojos	4%
Violencia vecinos	6%

Inseguridad	7%
Violencia intrafamiliar	12%
Miedo	19%
Pandillas juveniles	21%

Un 29% de los desplazados no identificaron un actor armado tradicional como la causa de su situación de desarraigo y señalaron motivos que van desde «la violencia y la pobreza", las "pandillas juveniles" o el "miedo" que los impulsa a huir de las zonas de conflictos, hasta la "violencia intra familiar", la "violencia entre vecinos" y la "inseguridad", que más que actores son factores que provocan desplazamiento.

Las acciones contra la población civil por parte de grupos guerrilleros que operan en el Valle, Cauca, Nariño, Putumayo y Antioquia, también son causa directa de desplazamiento a la ciudad de Cali. Algunos indican que este alto índice de responsabilidad de la guerrilla es explicable por las formas de sometimiento violento de la población que ha caracterizado a algunos de estos grupos en zonas campesinas e indígenas del Cauca y zonas limítrofes con el Valle.[(3)]

La Fuerza Pública (Fuerzas Militares, Policía Nacional y DAS) es señalada como responsable del desplazamiento del 5%del total de los hogares encuestados, un porcentaje relativamente bajo en comparación con los índices nacionales.[(4)]

Por último, los narcotraficantes fueron señalados por un 4% de los hogares desplazados como causa de su situación, en un hecho que

muestra sólo una parte del problema, pues es evidente que estos sectores acuden a la presión, la amenaza y la muerte para imponer sus propósitos ilícitos. El temor que caracteriza a esta población hace difícil que señalen a estos sectores delincuenciales.

Causas del desplazamiento

Las amenazas, la intimidación y el terror obligaron a la mayoría de hogares encuestados a huir en busca de seguridad y protección.

Un porcentaje relativamente alto de desplazados se abstuvo de responder la pregunta sobre los hechos que motivaron su salida, en su gran mayoría dentro de la ley del silencio que caracteriza a la población objeto de la presión de los actores armados.

El miedo, respuesta recurrente de los desplazados, los asesinatos individuales y colectivos, y los atentados, entre otros hechos, complementan las respuestas sobre las causas de la salida obligada de las personas afectadas.

Tabla 4. Causas del desplazamiento	
Amenazas	50%
Otras causas	4%
Atentados	5%
Asesinatos	9%
Miedo	11%

No responde	21%

Las entrevistas de profundidad con los desplazados después de la aplicación de las encuestas permiten identificar algunos de los factores que determinaron el desplazamiento:

• Persecución e intimidación contra militantes de partidos o grupos políticos (de izquierda, de partidos tradicionales y movimientos cívicos, reinsertados de grupos guerrilleros, concejales y autoridades municipales), desatada en algunos de los departamentos de procedencia de los desplazados: Antioquia, Cauca, Nariño, Valle, Cauca.

• Persecución a sindicalistas, maestros, líderes y miembros de organizaciones comunitarias, defensores de los intereses de pequeños propietarios, campesinos pobres que se niegan a colaborar con actores armados y críticos de los protagonistas de acciones generadores de violencia.

• Desalojo de campesinos y adquisición de tierras aptas para la producción y / o explotación agropecuaria por parte de grupos al servicio de inversionistas, algunos anónimos, que llegan a zonas específicas del territorio nacional y proceden con el poder del dinero o de la intimidación en detrimento de la población nativa.[(5)]

• Deterioro de la calidad de vida de la población por la escasez de fuentes de trabajo y la inseguridad que presentan zonas rurales en donde prevalece la confrontación armada y se hace más evidente la crisis agropecuaria.

• La existencia de dinámicas soterradas tendientes a generar miedo en los campesinos y la población civil vinculada con organizaciones

comunitarias y a producir el desplazamiento forzado. Algunos agentes del Estado, miembros de las fuerzas armadas que actúan en coordinación con grupos paramilitares, tienen relación con estos casos. (6)

• Las amenazas a los campesinos inculpados de ser colaboradores y auxiliadores de uno u otro bando.(7)

• La quiebra de productores, campesinos y pobladores de las zonas cafeteras del país y de municipios del norte del Valle, azotadas por la crisis económica y por algunas manifestaciones de violencia vinculadas al narcotráfico que afectan al sector. Estas personas se vinieron para Cali en busca de mejores oportunidades.(8)

• Los desastres naturales del departamento del Cauca, los desbordamientos de algunos ríos en la región del sur occidente del país o la combinación de varios de los anteriores.

• Otra causa de los desplazamientos tiene relación con la crisis de orden público registrada en los departamentos del sur del país como consecuencia de la erradicación de cultivos ilícitos.

Mujeres y niños: los más afectados

Los desplazados son en su mayoría mujeres y niños cuya situación social es altamente vulnerable toda vez que asumen mayores efectos de la violencia y el desarraigo.

Llama la atención que el 49% del total de jefes de hogar encuestados corresponde a mujeres entre 20 y 40 años, en su mayoría abandonadas o viudas y con la responsabilidad de un promedio de 4 hijos. El promedio nacional de mujeres desplazadas cabeza de familia es del

31%, lo que indica que este fenómeno en Cali es significativamente superior.

La población base de este estudio incluye 521 hogares en situación de desplazamiento integrados por 1.876 miembros, de los cuales el 53.73% son mujeres y el 45.74% son hombres. Son personas desempleadas, en su mayoría, o con muy bajos ingresos, que en su afán de proteger sus vidas, encontrar un refugio o satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia y bienestar, a las cuales es más difícil acceder en las zonas de violencia, llegan a la ciudad generando un aumento relevante de su población.

Buena parte de esta población es muy joven, son adolescentes habitantes de los barrios más pobres de la ciudad, que están inmersos o huyen de diferentes formas de violencias. Algunos son miembros de pandillas o de otro tipo organizaciones juveniles que ocasionalmente participan en «cruces» (acciones delictivas), con el fin de conseguir algo para el sustento de su familia. Otros son jóvenes recién llegados a los barrios marginales que, por negarse a pertenecer a determinados grupos o pandillas, son amenazados con perder sus vidas y las de sus familiares más cercanos.

Campesinos desplazados

Un 54% de los hogares desplazados tenían tierra para trabajar y, de éstos, el83% respondió que en calidad de propietarios. Es decir, más de la mitad de los jefes de familias desplazadas en Cali provienen del campo y son, en su mayoría, campesinos pobres cuya propiedad correspondía a menos de una hectárea (45%) o poseían entre 1 y 20 hectáreas de tierra (22%).

El hecho más dramático es que más del 55% de los jefes de hogares desplazados que poseían tierras tuvieron que abandonarlas como consecuencia de los hechos de violencia. Lo que confirma, una vez más, que alrededor de los fenómenos de violencia y confrontación armada se ocultan intereses económicos relacionados con la llamada contrarreforma agraria que afecta a pequeños y medíanos propietarios.

En el mejor de los casos, los campesinos logran vender la tierra antes del desplazamiento, pero a los precios que determina la intimidación que imponen los depositarios de las armas y el terror.

Tabla 5. Tenencia de la tierra antes del desplazamiento	
No tenía	41%
No responde	5%
Sí tenía	54%

Tabla 6. Tipo de tenencia de la tierra	
Propietario	83%
No responde	5%
Aparcero	1%
Colono	4%

Arrendatario	7%

Tabla 7. ¿Qué pasó con la tierra? (fuente: Codhes)	
La abandonó	??%
No responde	5%
Otra	18%
La arrendó	9%
La vendió	??%

Desplazados, sinónimo de desempleo

Como es apenas obvio, los índices de desempleo focalizado en la población desplazada económicamente activa, superan los índices oficiales de desempleo para la ciudad de Cali en 1996.

El 67% del total de los jefes de hogar en situación de desplazamiento no tiene una ocupación remunerada, cifra que incide en el desempleo del 17% del total de la población económicamente activa en la ciudad de Cali, reportado por el Departamento Nacional de Estadísticas (Dane).

Mientras las ventas ambulantes representan una opción de ingresos para el 16%del total de jefes de hogar desplazados, en el proceso de desplazamiento disminuyeron los empleados formales (pasaron del 8% al 2%), los asalariados agrícolas(del 23% al 13%) y los comerciantes (del 8% al 0.5%).

El hogar, como espacio de trabajo para la mujer, disminuyó del 19% al 4%, lo que explica el gran número de mujeres desplazadas obligadas a vincularse a oficios domésticos, ventas ambulantes u otros trabajos informales para garantizar su subsistencia y las de sus hijos.

El 40% de los jefes de familia no percibió ningún ingreso durante el mes anterior ala aplicación del formulario, mientras que el 21% sólo obtuvo ingresos por$60.000.oo, el 21% entre $60.000.oo y $120.000.oo y el 26% entre $ 120.000.00 y $180.000.oo Sólo el 11% de otros miembros del hogar desplazado obtuvieron ingresos que oscilan entre menos de$60.000.00 y $180.000.00.(9)

Este panorama laboral sólo confirma el deterioro de la calidad de vida de los desplazados y el grave problema social que implica su existencia y crecimiento como fenómeno social producido por la violencia que impera en el país.

¿Permanencia, reubicación o retorno?. El futuro incierto

Quedarse en Calí, como una opción de seguridad frente a la violencia que continúa en las zonas de las cuales fueron expulsados, es la decisión de la inmensa mayoría (72%) de las familias desplazadas por la violencia y ubicadas en la capital del Valle del Cauca. Un significativo14% desea reubicarse en otra zona del país y un 10% está dispuesto a retornar al lugar de donde fue expulsado por la violencia.

La explicación de estas expectativas fue aclarada por los propios desplazados con respuestas que indican la fuerte presión psicosocial que impone el desarraigo.

Un 38% se abstuvo de responder pero el silencio es una forma de expresión cuando quiere significar la resignación frente a la tragedia acumulada.

Un 6% manifestó que prefieren vivir en esta ciudad por tranquilidad y recuerdan los hechos de violencia que motivaron la salida.

Otras respuestas encierran la particularidad de cada familia y las expectativas que tienen frente al futuro inmediato: "es mejor el ambiente y hay posibilidades de trabajo" / "estoy reunido con los familiares"/ "tengo facilidades de estudio" / "aquí es mejor la situación" / "ya conseguí casita propia" / "aquí tengo más futuro" / "aquí me va mejor que donde estaba" / "ese es mi destino" / "quiero conseguir vivienda"/ «por la educación de los niños" / "porque hay menos violencia" / "para que mis hijos salgan adelante sin tanta violencia"/ "aquí no me amenazan, no hay violencia ni guerrilla" / "me amaño, lavo y plancho" / "porque aquí mi esposo no me maltrata" / "por el ambiente" / "porque Cali es la capital del cielo"...

En el caso de quienes desean reubicarse, hay un porcentaje importante de desplazados sometidos a nuevas formas de violencia en la ciudad (19%): "hay mucha pandilla" / "por pelas entre vecinos" / "porque tengo una hermana aliada a la guerrilla" / "por tantas peleas, robos y muertes" / "vivo muy amenazada" / "hay mucha inseguridad" / "tengo miedo de tanta violencia"...

Un 10% afirma que desea volver a trabajar en el campo, en tanto que otros se refieren a las necesidades de trabajo, a las dificultades para conseguir vivienda, a la necesidad de buscar otras alternativas y

oportunidades, al alto costo de la vida en Cali o al aburrimiento, la soledad y la angustia de vivir en la ciudad.

En cuanto a quienes desean retornar una vez más aparece la no respuesta y el silencio de un 28% de los desplazados, mientras que la respuesta del 19% fue el deseo de recuperar los bienes abandonados y volver a trabajar en el campo.

El 12% manifestó su interés por reunificar la familia, en tanto que otras respuestas tienen que ver con el aburrimiento, la soledad, el maltrato del esposo y la posibilidad de que "las cosas estén más tranquilas allá y no haya tanta violencia..."

Opciones frente a la incertidumbre

Las expectativas de permanencia, retorno o reubicación tienen relación con as necesidades más importantes de los desplazados en cuanto a generación de ingresos se refiere.

Tabla 8 . Ingresos en miles de pesos del jefe de hogar (último mes)	
Ninguno	40%
Más de 240	1%
Entre 180 y 240	3%
Entre 120 y 180	26%
Entre 60 y 120	21%

Menos de 60	10%

Tabla 9. Expectativas de permanencia, reubicación o retorno de los desplazados	
Quedarse en Cali	72%
No responde	1%
Retornar	1%
Irse a otro lugar	14%

La micro empresa, como opción individual o familiar de subsistencia, y el trabajo asalariado constituyen, según las respuestas, las principales alternativas de trabajo delos desplazados.

En cuanto a las microempresas, es válido señalar que tiene correspondencia con la solicitud de capacitación técnica advertida en las necesidades en materia de educación.

Y en cuanto a tierras y trabajo en el campo, una vez más una franja de la población desplazada insiste en esa posibilidad que implica retorno o reubicación de la población en zonas agrarias.

El próximo número de Codhes Informa presentará un primer resumen delos resultados del estudio sobre desplazamiento y derechos humanos realizado en 1996, que incluye información consolidada nacional, mapas actualizados sobre el desplazamiento (zonas de expulsión y llegada por departamentos y municipios), actores armados responsables, causas

del desplazamiento y expectativas de permanencia, reubicación o retorno.

Notas:

1. Proyección realizada a partir de los datos del estudio de la Conferencia Episcopal (1985-1994) y de la Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento, **Codhes** (1995-96).

2. Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia (Sisdes), 1995.

3. Entrevista con miembros de un grupo de guerrilleros reinsertados a la vida civil en el departamento del Valle y ubicados en la ciudad de Cali (octubre de 1996).

4. Codhes, Sistema de Información de Hogares Desplazados por violencia, Sisdes, 1996.

5. *"... un señor, de esos que compran las mejores tierras compró mucha, lo primero que hizo fue cercar y cambiar el cauce del río para alimentar sus criaderos de pescao...Por este motivo empezaron en épocas de mucha lluvia empezaron a Inundarse las tierras y a dañarse las cosechas... misteriosamente a quienes nos reuníamos para tratar estos asuntos y para reclamar el daño que teníamos, nos empezaron a aparecer algunos familiares muertos y otros fuimos amenazados para que nos fuéramos...desde la aparición del señor terrateniente se empezó asentir el hambre y el miedo..."*. Testimonio de una familia desplazada de Bocas del Satinga.

6. "*....Soy desplazada por el pecado de ser testigo de una masacre en una población del urabá antioqueño...cuando era soldado hadamos Inteligencia en compañía de los paras... salí de la zona junto con mi familia con la ayuda de una ONG y organismos Internacionales..."*
Testimonio de una desplazado de Chigorodó.

7. *".. Nos vinimos de Caldono porque han matado a varios de mis hermanos, no sé por qué les han hecho eso... somos gente honrada campesinos dedicados al cultivo de la tierra... una vecina me informó que se tenía la sospecha de que mi hermano era uno de los que estaba diciendo lo que no debía y que por eso fue que lo mataron.... entonces nos empezamos a venir, primero mandamos a mí hijo mayor que tiene 16 añosa Santander para que le ayudara a un cuñado, luego se vino mi marido luego me vine yo con mis otros dos hijos..... mi marido se vino para Cali con la ayuda del hermano a ver cómo le iba... se compró una carretilla y trajimos el caballo, ahora estamos viviendo aquí.... pero la situación está muy dura, los hijos no están estudiando y el mayor está sin trabajo porque no tiene papeles... él sale a trabajar, hay veces con unos amigos que saben de construcción y otras en reciclaje...*".
Testimonio de una familia del Cauca residente en un sector la Comuna Siete.

8. "*Nos vinimos para acá porque la situación está muy berraca, se han aumentado los robos y las desocupación.... hay veces que no se conseguía ni para remesiar, al principio no nos decidíamos, pero al final nos vinimos porque tenemos familia viviendo desde varios años aquí... tomamos la decisión porque siempre nos han dicho que en Cali ningún paisa se vara, al comienzo todo marchó bien, pero ahora aquí la*

situación también está dura…. hay mucho robos, peleas y los negocios no prosperan… los papas no tienen plata y les toca rebuscarse para medio vivir, las personas y más los jóvenes, hacen lo que sea… y me da pena decir, pero aquí si se cumple lo que los paisas hemos aprendido desde chiquitos: hijo mío consigue dinero honradamente y sino lo consigues, hijo mío, consigúelo… Testimonio de un padre de una familia desplazada del norte del Valle, residente en Marroquín II

9. Para 1996 el salario mínimo en Colombia era de $142.525.00.

Capítulo VII

Mujer desplazada.

Violencia y discriminación[(1)]

El desplazamiento[(2)] es una realidad que está marcando de manera cada vez más intensa la sociedad colombiana, pues es una de las consecuencias de mayor impacto y, a la vez, de las más inadvertidas de la violencia política. En la medida en que se aumentan y complejizan la impunidad, la justicia privada, la intolerancia y el deseo de control de los territorios y de la tierra, se van produciendo distintas manifestaciones de violencia y se van constituyendo diversos actores armados, que se enfrentan entre sí y hacen alianzas específicas frente a todo tipo de intereses. Desde escenarios usualmente rurales, la década del 80 y lo que va corrido de la del 90[(3)], han sido el marco espacio-temporal en el cual cerca de un millón de personas han sido obligadas a dejarlo todo para buscar la sobrevivencia física, en otros lugares de su misma patria.

Como toda realidad, las características y efectos del desplazamiento son diferenciados según género, edad, estrato social y etnia, entre otros. Asumiendo tal heterogeneidad y reconociendo la necesidad de avanzar en una diferenciación dentro de la categoría de los desplazados, este estudio se centra en caracterizar el fenómeno del desplazamiento desde las mujeres jefes de hogar y los hogares que están bajo su responsabilidad[(4)]. Para tal fin, se estará haciendo una lectura nacional del fenómeno a partir de los datos provenientes del Sistema de Información de Hogares Desplazados (Sisdes I), el cual, a través de una encuesta nacional, tomó información de población desplazada entre Julio de 1994 y Octubre de 1995[(5)].

La información sobre la cual se fundamenta este estudio es, en su mayor parte, de tipo cuantitativo, con lo cual permite mostrar frecuencias y promedios en algunas de las características. Este énfasis es complementado con reflexiones fruto de acercamientos desde una perspectiva más cualitativa, que ayudan a comprender las vivencias e implicaciones que tiene el desplazamiento forzoso en la vida de las mujeres jefes de hogar y de sus familias. Con miras a tener referentes que posibiliten identificar diferencias por género[(6)], se establecerán comparaciones con los hogares cuya jefatura está en los hombres.

Es necesario anotar que la dinámica del desplazamiento es muy grande en el país, lo cual hace que la cuantificación de los desplazados y sus lugares de procedencia y ubicación, se modifique a ritmos vertiginosos. Manteniendo unos ejes constantes de violencia Urabá, Magdalena medio y los Llanos Orientales , los departamentos y zonas se van relevando temporalmente en cuanto a la intensidad de la violencia, en la

medida en que se van "tomando, recuperando y liberando" territorios a sangre y fuego. De ahí la importancia de mantener una sistema que actualice de manera permanente la situación y que permita intervenir con la mayor rapidez [(7)].

El texto está dividido en tres apartes. En el primero se hace una reflexión sobre la jefatura de hogar femenina y el desplazamiento. El segundo da cuenta de algunas características de los hogares desplazados con jefatura femenina y de las mujeres que los encabezan, en cuanto a corrientes y causas del desplazamiento, composición de los hogares, vivienda, tierra y trabajo, necesidades y expectativas. En el último, se hacen algunas consideraciones sobre la problemática analizada.

1. La jefatura femenina del hogar y el desplazamiento[(8)]

Plantearé aquí algunas reflexiones en torno a la jefatura de hogar, como concepto y realidad, con miras a precisar los puntos de referencia desde los cuales se aborda la problemática de las mujeres desplazadas y de sus hogares, en los cuales ellas se consideran y son reconocidas como jefes o cabeza de hogar[(9)].

Se calcula que un tercio de los hogares en el mundo están encabezados por mujeres, con una tendencia al incremento (MOSER, 1990). Muchos de estos hogares han sido fruto de la violencia social y política que, en sus diversas modalidades y manifestaciones, se constituye en un factor determinante en el incremento de hogares con jefatura femenina en razón de la muerte, desaparición o desplazamiento de la pareja. Las cifras muestran una mayor proporción de muertes violentas de hombres, aunque en algunas zonas azotadas se afecte sin

discriminación a hombres y mujeres, como en los casos de masacres, bombardeos y asesinato selectivo a líderes.

El género, en tanto construcción social, determina que tanto la violencia como los procesos de atención y reubicación tengan posibilidades y riesgos un tanto diferenciados para los hombres y las mujeres. Para ellos, se identifica una tendencia relacionada con los roles y conductas asignadas, donde es el hombre el fuerte, el agresivo, el luchador, el que accede y es actor principal en la vida pública, hecho que le confiere un mayor riesgo fruto de la violencia política, del narcotráfico y la delincuencia común. Esa violencia, la que registran las estadísticas en asesinatos y desapariciones, es más significativa para los hombres que para las mujeres. Ellas, sin quedar excluidas de los anteriores riesgos (10), reciben un mayor impacto como sobrevivientes en tanto que sufren por la desaparición de sus seres queridos, deben enfrentar la lucha cotidiana para volver a empezar y mantienen la gran incertidumbre por el presente inmediato y el futuro. De manera abrupta se constituyen, en muchos casos, en únicas proveedoras económicas y afectivas de estos hogares que, forzosamente, se convierten en monoparentales.

Es precisamente a raíz de la ausencia física y definitiva del hombre, que la mujer ejerce una jefatura del hogar en forma evidente y reconocida socialmente, casos en los que puede ser más fácil acceder a algún tipo de atención social e institucional. Es el caso específico de las viudas, las mujeres separadas, abandonadas y las madres solteras.

Sin embargo, es frecuente que el ejercicio de la jefatura de la mujer en el hogar esté mediada por la ambigüedad de la invisibilidad y el no

reconocimiento social y familiar, hecho que hace difícil su cuantificación y caracterización y que se constituye muchas veces en un obstáculo para el ejercicio de la autoridad y de la gestión económica de sus hogares. Esta situación que pod ría denominarse como la jefatura femenina no evidente, se da en aquellos casos donde teniendo la mujer compañero permanente, éste no responde económicamente por algunos o todos los hijos, porque no quiere dado que él no es el padre, por ejemplo, o por irresponsabilidad, o porque no puede en los casos en que está incapacitado físicamente, está desempleado o sus ingresos no alcanzan a cubrir los gastos de la familia. Se identifica aquí también la relación con la pareja en términos de "visita", sin convivencia estable, donde el hombre mantiene el ejercicio de la autoridad en las decisiones más importantes, incluyendo la distribución del dinero devengado por la mujer. En estos casos la percepción de ella de su posición como jefe del hogar es restringida, pues la sola presencia física del hombre pareciera ser argumento suficiente para señalarlo como el jefe, aun cuando éste no cumpla siquiera con las responsabilidades tradicionales de abastecedor del hogar.

Desde una perspectiva semántica, la categoría jefe de hogar parece no admitir en su ejercicio más de una persona. Sin embargo, las diferentes situaciones y relaciones de pareja y, especialmente, la presencia de ambos padres pueden implicar jefaturas conjuntas o múltiples[(11)], por elección o por otras circunstancias, que hacen que el uso del concepto jefe de hogar se dificulte. Puede afirmarse, entonces, que aunque ha habido un ejercicio cotidiano de la jefatura por parte de la mujer, no se ha dado un reconocimiento de dicha

posición, que parece familiar y socialmente asignada al hombre. Obviamente, las diversas situaciones que se dan en este ámbito exigen una mirada más profunda a situaciones concretas que permitan examinar, con detalle y en una perspectiva dinámica, el ejercicio de las resistencias cotidianas, los juegos de poder y las numerosas acomodaciones de tipo afectivo, económico y social que se tejen entre la pareja y los demás miembros de la familia en su proceso de organización.

La jefatura no evidente cobija también la jefatura temporal y/o periódica donde la relación de pareja no se rompe en forma definitiva, sino que obedece a circunstancias laborales de tipo estacionario como los cosecheros, por ejemplo -o de tipo permanente- como la persecución política. Tampoco es perceptible la jefatura femenina delegada, que se constituye en aquellos casos en donde responde por el menor una mujer, que no es la madre. Se encuentran aquí a la madrina, la abuela, la tía, amigas, paisanas, quienes por razones de ausencia de los padres, ya sea por problemas económicos o políticos, están asumiendo, temporal o definitivamente, el cuidado de los menores.

Definir quién es el jefe del hogar, por lo tanto, está mediado por criterios que tienen que ver con la persona que satisface mejor la toma de decisiones más importantes en la familia, aporta el ingreso principal, tiene más edad e infunde más respeto (Rey de Marulanda y Vélez Kaufman, 1985). La jefatura del hogar es una construcción social dinámica y relativa, mediada por la valoración y el reconocimiento de los demás, en tres ámbitos. Uno, la autopercepción de la persona sobre su posición y su papel con respecto al grupo familiar. Dos, la visión del

mismo grupo familiar, que no siempre es homogénea, y que surge a partir tanto de hechos concretos el dinero aportado, la imposición de sanciones o premios y la toma de decisiones de todo orden como de la vigencia de una posición donde por "naturaleza" este papel es asignado al hombre. El otro ámbito es el medio social o público, que se construye a partir de cómo identifican personas ajenas a la familia las posiciones de sus miembros, y en donde fácilmente prima ese mismo "deber ser", como el criterio para adjudicar la jefatura de hogar al hombre, más por tradición que por estar asumiendo la responsabilidad de manera efectiva y única [(12)].

Todas estas variaciones en torno al reconocimiento y ejercicio de la jefatura del hogar forman parte de las distintas circunstancias de las mujeres desplazadas y de sus posibilidades de alternativas y manejo de su problemática. Factores como las circunstancias, la temporalidad y lo intempestivo o no de los procesos que han llevado a la jefatura femenina del hogar, van a determinar mayor o menor disponibilidad, recursos y preparación psicológica para asumirlo. El cambio de posición de las mujeres al asumir la jefatura de hogar implica una serie de exigencias y posibilidades, que pueden tener diferentes matices según las características de sus historias personales, familiares y sociales.

2. Las mujeres y sus hogares en situación de desplazamiento: algunas características

Corrientes y causas de desplazamiento

Treinta y uno de cada cien hogares desplazados en el país tiene a la mujer como cabeza de familia[(13)]

. Sin embargo, de acuerdo con las cifras reportadas, se identifican proporciones de jefatura femenina superiores a este promedio nacional en los siguientes departamentos de procedencia; Meta, 40%; Cesar, 36.8%; Antioquia, 36.5%: Cundinamarca, 35.7%; Magdalena, 36.3%; Casanare, 35.7%, Caquetá, 35.7%; y Santander, 31.3%.

Los hogares desplazados con jefatura femenina provienen de un centenar de municipios del país. Sin embargo, casos como Apartado, que registra un 10% del total nacional, y otros como Medellín (7.2%), Turbo (6%), Necloclí (3.6%), Aguachica (3.6%) y Sabana de Torres (3.2%), muestran un peso importante en el país. De otra parte, y de acuerdo con su ubicación actual, las mayores frecuencias de hogares desplazados con jefatura femenina del total nacional son: Cundinamarca (26.8%) , Antioquia (22.8%), Santander (12.4%), Norte de Santander (6.4%), Atlántico (5.6%) y Córdoba (4.0%).

El siguiente cuadro ilustra algunas tendencias entre origen de la jefe de hogar, departamento de salida y lugar de ubicación actual, en los seis departamentos con mayor frecuencia de llegada.[(14)]

Cuadro 1.		
Ubicación actual de los hogares desplazados con jefatura femenina, por	**Departamentos de origen de las mujeres desplazadas jefe hogar**	**Departamentos de salida de los hogares desplazado con jefatura femenina**

departamentos y municipios		
Cundinamarca: Santafé de Bogotá, Soacha, Usme	Antioquia, Santander, Cundinamarca, Meta	Antioquia (Apartadó, 25%)
Antioquia: Medellín, Itagui, Necoclí, Turbo	Antioquia	Córdoba, Sucre, Antioquia, Bolívar
Córdoba: Montería, Tierralta, Valencia	Córdoba, Antioquia	Antioquia, Córdoba
Atlántico: Barranquilla	Córdoba, Sucre, Bolívar, Antioquia	Córdoba, Antioquia, Sucre
Santander: Barrancabermeja, Sabana de Torres, Girón, Piedecuesta, Lebrija	Santander	Santander, Antioquia, Cesar

Norte de Santander: Ocaña, Cúcuta	Norte de Santander	Norte de Santander, Cesar, Santander, Arauca

Se identifica, por una parte, que Santafé de Bogotá, capital del país, se constituye en centro de refugio de personas y familias provenientes de muy distintas regiones. Pero, además, se encuentran ejes de circulación de la población así: la zona de Urabá, que comprende departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó; el eje de la Costa que recoge migraciones entre Córdoba, Cesar, Sucre, Bolívar; y la región de los Santanderes, que se ubica en un circuito muy articulado con el sur del Cesar y con un vínculo con Arauca, parte ya de la región de la Orinoquía. Estos ejes dan cuenta de tendencias de migración intrarregional, construidas a través de relaciones históricas de vinculación regional. Las corrientes de desplazamiento se orientan entonces dentro de comentes migratorias tradicionales, que tienen que ver con vías de comunicación, con centros urbanos importantes que posibiliten cierto anonimato y con alguna dinámica importante que ofrezca algunas perspectivas de generación de ingresos. Las decisiones intempestivas que, por razón del desplazamiento, deben tomar las personas parecen estar orientadas hacia espacios, de alguna manera, familiares.

En cuanto a las causa del desplazamiento, los hogares con jefatura femenina muestran que el 35.1% salen por amenazas, el 15.5% por asesinatos y el 18.6% por otras causas donde el miedo y la presión son

las constantes. Por su parte, los hogares encabezados por hombres, señalan en su orden que el 47.8% se desplazan por amenazas, el 4% por asesinatos y el 19.2% por otras causas, entre las que figuran igualmente el miedo y la inseguridad.

Los causantes del desplazamiento tienen diferentes énfasis, según las dinámicas de violencia y los actores armados presentes en las distintas regiones. De acuerdo con las cifras, los hogares con jefatura femenina indican los siguientes actores: en un 27.6% por grupos de paramilitares (el total nacional es de un 32%); en un 12% por la guerrilla (total nacional 26%); y en un 10% por las fuerzas militares (el total nacional es de 16%). Otros factores de desplazamiento señalados en el 21.6% de los casos corresponden al miedo y la inseguridad que producen una gran presión psicológica (el total nacional para otro factores es del 16%). También se registra una incidencia del 22% para la combinación de dos o más actores armados que, en distintas alianzas o por presencia en una misma zona, han determinado la salida forzada.

Composición de los hogares con jefatura femenina

La composición de los hogares desplazados, según parentesco, es distinta si se tiene en cuenta la jefatura de mujeres y de hombres. Para los primeros, la distribución de sus miembros es la siguiente: cónyuge, 7.3%, hijos, 80.8%, y otros miembros, 11.8%. En tanto que los hogares con jefatura masculina muestran una proporción distinta, en donde los cónyuges corresponden al 26.1%, los hijos al 67.9% y otros miembros al 5.8%. Estos datos muestran, por una parte, la carga económica y psicológica que deben asumir las mujeres solas, hecho que aumenta las horas de trabajo y las cargas emocionales y físicas. Así

mismo permiten dar cuenta del registro de la jefatura femenina no evidente, es decir de la presencia de la pareja, aunque en menor proporción que los hombres.

El 74% de estas mujeres jefes de hogar tienen menos de 40 años, es decir, un grupo de población joven y, a la vez, con alta dependencia de hijos menores. De hecho, los hogares con jefatura de mujeres registran un 79.4% de miembros menores de 20 años, en tanto que los hogares desplazados donde el jefe es el hombre, tienen el 68% de miembros en este grupo de edad.

Así mismo, aunque la diferencia es menor, los primeros hogares tienen el 2.7% de personas mayores de 60 años, en tanto que los segundos sólo llegan al 1.3% de población de la tercera edad. Las edades permiten una aproximación al ciclo vital de estos hogares, de manera que se puedan ubicar los mayores intereses y demandas de las mujeres y de sus familias.

Según la composición por género, los hogares con Jefatura femenina registran una ligera predominancia de hombres (53.2%) frente a las mujeres (46.7%), con una tendencia mayor al equilibrio. En tanto, en los hogares con jefatura masculina la proporción de hombres es de 39.2% y la de mujeres es de 60.7%, lo cual se explica en parte porque estos hogares incluyen a la cónyuge o pareja.

Respecto a la educación, comparando el nivel de escolaridad en jefes mujeres y hombres de hogares desplazados, se encuentra una mayor proporción de mujeres con educación primaria (60.8% para mujeres y 56.4% para los hombres); proporciones iguales para la secundaria (19.5%); y menor acceso de las mujeres a la educación universitaria y la

técnica (3.6% y 0.8% para las mujeres y 4.5% y 2.1% para los hombres). Es conveniente señalar que tanto el 15.1% de las mujeres como el 16.6% de los hombres indican carecer de algún grado de escolaridad.

La cuestión de la escolaridad adquiere en las nueva circunstancias de la población desplazada y de las y los jefes del hogar, mayor importancia en la medida que en el contexto urbano la movilización, la información, los trámites y demás procesos de comunicación son más complejos y se dan, fundamentalmente, a través de textos escritos.

La pertenencia que las y los jefes de hogar tenían antes del desplazamiento a diferentes organizaciones muestra que, aunque las diferencias no son muy amplias, hay una constante de mayor pertenencia de los hombres a las organizaciones antes del desplazamiento, a excepción de las organizaciones religiosas, único espacio donde las mujeres superan a los hombres. Algunas explicaciones al respecto tienen que ver con:

En las sociedades rurales de donde procede la mayor parte de la población desplazada, los hombres siguen siendo los protagonistas formales de las organizaciones, aun cuando las mujeres participen activamente en las tareas realizadas. Las organizaciones predominantes son las comunitarias, las políticas y las sindicales, como espacios de mayor convocatoria en las zonas rurales, por lo que se constituyen en las más perseguidas. Es a partir de la persecución de los líderes como se intimida al resto de la población y se puede entrar a establecer un control más rápido del territorio.

Existe una alta proporción de no respuesta, tanto de hombres como de mujeres, en esta pregunta, que corresponde al 41 .3% para lo primeros y al 43.2%para las segundas. Ello se debe fundamentalmente al temor que tienen al respecto, dado que ha sido una de las principales razones para su persecución.

De otra parte, conviene señalar ciertas diferencias por género respecto a las fuentes de ayuda recibida por los hogares desplazados. Como lo muestra la gráfica mientras las mujeres han acudido y encontrado mayor apoyo en sus familias, ONGs, organizaciones comunitarias y la iglesia; los hombres acuden a los sindicatos, partidos políticos, cooperativas y otros. Ello permite identificar algunos espacios diferenciados para la búsqueda de atención y solidaridad que tienen que ver con esferas diversas de relación a las que mujeres y hombres han estado perteneciendo y/o donde pueden sentirse más cómodos para solicitar ayuda.

Para unas y otros, sin embargo, la familia y los amigos son sus fuentes más accesibles de ayuda en el difícil proceso de acomodarse una vez desplazados. Pese a estos datos que muestran acciones que la sociedad y el estado están cumpliendo para atender el problema del desplazamiento, es importante señalar que el56.7% de los hogares encabezados por mujeres y el 58.6% de los hogares encabezados por hombres no han recibido ningún tipo de ayuda, lo cual muestra la enorme desprotección y precariedad en que tienen que sobrevivir quienes se han visto obligados a migrar de manera involuntaria.

Las diversas situaciones, condiciones y posibilidades de los hogares encabezados por mujeres, tienen que ver con factores como el estado

civil, su acceso a recursos productivos e ingresos, la composición de su hogar por género y edad, el ciclo vital de la familia, el ambiente social del liderazgo femenino y el contexto socioeconómico y político donde se insertan y desarrollan. Dentro de tales condiciones los hogares generan estrategias para acomodarse y reproducirse, acudiendo a la combinación de diferentes fuentes de ingreso, a modificaciones en la distribución de responsabilidades , al apoyo en redes familiares, etc.

Conviene recordar, entonces, que la vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina está relacionada con su composición, sus tasas de dependencia y con factores que surgen del género de la jefatura, con la combinación particular resultante de ser mujer y jefe de hogar. Ello reside, por una parte, en la falta de acceso en el pasado a educación, capacitación, oportunidades de empleo y en la discriminación en el medio laboral, condiciones que disminuyen la capacidad de la mujer para proveer la subsistencia al hogar (Reunión de Expertos sobre Mujeres Vulnerables, 1990). Por otra parte, la vulnerabilidad está presente en las actitudes, costumbres y en la misma estructura socioeconómica y política, que desconoce y excluye, en lo formal y en lo cotidiano, los espacios necesarios para el desarrollo integral de estos hogares, que se debilitan cada vez más en la medida en que se reducen y desmejoran los servicios sociales del Estado.

La vivienda

Es indudable que uno de los mayores efectos del desplazamiento se traduce en la ausencia de una vivienda y en el deterioro de las condiciones de la misma. Mientras que antes del desplazamiento79 de cada 100 hogares desplazados con jefatura femenina vivían en casa,

después del desplazamiento esta proporción se ha reducido a cerca de la mitad (42 %). Si antes de desplazarse, 12 de cada 100 hogares desplazados cuya jefe es la mujer habitaban en un cuarto, el desplazamiento ha llevado a multiplicar por cuatro esta proporción (49%). El cambio sustancial que muchas familias deben hacer para pasar de una casa a hacinarse en un cuarto, constituye un impacto directo para las mujeres quienes son las primeras y directas encargadas en razón de su papel de madres, hijas, hermanas de asumirla reorganización de la vida cotidiana familiar en un espacio físico determinado. Así mismo, la vivencia de la perdida de este espacio doméstico tradicional, donde las mujeres ejercen con mayor claridad su jefatura, afecta de manera específica a las mujeres. "Estar arrimadas", tener espacios muy restringidos para que sus hijos circulen y jueguen, el hacinamiento, etc., hacen que las actividades de ama de casa se tornen mucho más difíciles, pues la vivienda además de un espacio físico constituye un espacio simbólico donde se reproduce la vida familiar.

La tenencia de la vivienda también ha sido un factor de pérdida muy importante paralos hogares desplazados, y su incidencia para los hogares con jefatura femenina se aprecia en el gráfico 6.

Con algunas variaciones, la vivienda se constituye en uno de los problemas prioritarios de las familias de escasos recursos donde la mujer es la Jefe. La adquisición de vivienda se torna más difícil por los altos costos y por las múltiples exigencias que no está en posibilidad de cumplir ella sola. La alternativa frecuente es el arriendo en condiciones de hacinamiento en la ciudad y en los municipios rurales, un poco más

favorables en espacio pero no en servicios. Los costos constituyen uno de los egresos más importante del exiguo presupuesto familiar y se convierten en la angustia permanente de la jefe del hogar.

Una de las pocas ganancias que deja el desplazamiento tiene que ver con el mayor acceso a servicios básicos de la vivienda como acueducto, alcantarillado y energía, servicios inexistentes en la mayor parte de zonas rurales y que, sin duda, facilitan las labores domésticas.

El cambio en este sentido puede ser importante a nivel de las cifras, pero debe ser mirado dentro del conjunto de las características de la vivienda y de las condiciones de vida, en donde puede pesar bien poco, por ejemplo, tener alcantarillado.

Tierra y trabajo

El 50% de los hogares desplazados con jefatura femenina tenían acceso a la tierra. Este hecho está relacionado con la procedencia registrada, en donde el 60%indica haber salido de zonas rurales[(15)],y con el predominio de hogares con vínculos rurales (HVR) dentro de la población desplazada[(16)], que alcanzó para el período estudiado el 678%. En este sentido se puede afirmar que el cambio frente a la cultura propia de las zonas rurales, en cuanto a espacio vital, manejo del espacio, autosostenimiento derivado de la tierra, cuidado de especies menores y demás mecanismos de autosubsistencia de las economías campesinas, es radical.

Sin duda alguna, el desplazamiento está teniendo una gran responsabilidad en la concentración de población en zonas urbanas y un papel preponderante en el aumento del despoblamiento de los campos colombianos. Su incidencia afecta a las sociedades rurales en todas sus

manifestaciones y características, desde la económica hasta la cultural, social y política. Es un fenómeno que está contribuyendo a la descampesinización forzosa, de difícil retorno, como se podrá observar posteriormente frente a las expectativas devolver al campo. Los cambios en el control del territorio y de la tierra a nivel rural, la disolución de las organizaciones sociales existentes y la disminución de las y los campesinos, en cuanto productores de alimentos para el consumo interno, son algunos de los efectos que deja a su paso la violencia y el desplazamiento en las zonas rurales de Colombia.

La forma de tenencia de la tierra permite apreciar las siguientes similitudes y diferencias entre hogares desplazados en cabeza de hombres y de mujeres; Es importante tener en cuenta que para los hogares desplazados en su conjunto prima la propiedad como tenencia de la tierra. Ello permite apreciar el enorme peso que tiene para estas familias perder su principal medio de producción y único patrimonio. Sorprende encontrar una mayor proporción de mujeres que indican propiedad, lo cual puede relacionarse más que con una titulación efectiva a su nombre, con el sentido de apropiación que se genera en la economías campesinas y que tiene que ver, fundamentalmente, con el uso de los recursos.

El abandono de la tierra en el promedio nacional de hogares con jefatura femenina está en el 69%. Sin embargo, son los hogares que se encuentran en Córdoba, Antioquia y Cundinamarca, los que registran proporciones más altas de abandono de sus parcelas. Al parecer las familias de los otros departamentos han logrado encontrar estrategias

para dejar en arriendo o al cuidado de familiares su principal medio de producción.

Este cambio significativo y abrupto de lo rural a lo urbano, deja indefensos a los hogares de procedencia rural frente a la generación de ingresos. Si bien estos no fueran muchos antes del desplazamiento, la tierrales proveía de la alimentación básica. Es lo que se ha denominado pasar de la pobreza rural a la miseria y la marginalidad urbanas, con la enorme dependencia que ello genera de la monetización, dentro de unas exigencias laborales que los desplazados no pueden cumplir en términos de su precario nivel educativo y de su poco entrenamiento en este tipo de labores. Entra entonces a cumplir un papel fundamental la capacidad laboral de las mujeres en los oficios domésticos, que implica actividades como el aseo, la preparación de alimentos, el lavado y arreglo de ropa, etc. Es allí donde las mujeres, por razón de la división genérica del trabajo, pueden entrar de manera más rápida a generar algunos ingresos para su familia: además, porque estos son servicios de demanda permanente en las ciudades.

En los casos de desplazamiento y su exigencia de reacomodación abrupta a !a vida agitada de las grandes ciudades, se encontró cómo la desubicación laboral y espacial tiende a concentrar el poder y la autoridad familiar en aquellos miembros que accedan a algunos recursos económicos, por mínimos que sean y que logren establecer más rápida y eficientemente las relaciones extrahogar. Las madres viudas que no se sienten capaces de movilizarse dentro del mundo urbano, quedan asumiendo el trabajo del hogar, lo cual produce una modificación sustancial en el ejercicio de la jefatura que pasa a

compartirse en los hijos jóvenes que están asumiendo el papel de proveedores.

Los cambios en la ocupación se constituyen en estrategias fundamentales para la sobrevivencia de las personas y familias en situación de desplazamiento. Comparando las gráficas de los cambios sucedidos tanto en las mujeres como en los hombres jefes de hogar tenemos que:

• El empleo doméstico se aumenta sensiblemente para las mujeres, como ya se dijo antes, por razones que tienen que ver con el oficio que tradicionalmente saben desempeñar.

• Diminuye la ocupación de ama de casa u hogar para la mujeres.

• Aumentan las ventas ambulantes para ambos géneros, pero se multiplica por cuatro para las mujeres, en tanto que para los hombres se multiplica por ocho.

• El comercio se duplica en ambos casos.

• Las mujeres ocupadas como educadoras disminuyen a la mitad.

• La producción agropecuaria es una de las que sufre mayores pérdidas, por obvias razones, pero es mucho más significativa en los hombres.

• Igual suerte corre la ocupación de asalariado agrícola, aunque con menor incidencia en los hombres.

• El desempleo, sube ostensiblemente para unas y otros, teniendo un mayor registro para los hombres.

El desplazamiento adquiere enorme impacto en el aumento del desempleo, en una disminución sustancial de los productores del campo y en un incremento del empleo informal de las ciudades.

Todo ello implica, además de las repercusiones en las condiciones de vida personales y familiares, efectos importantes en la dinámica económica local y regional, cuyas repercusiones no han sido cuantificadas aun para los pequeños productores.

Los ingresos del último mes (según fecha de la encuesta, a finales de 1995), para las jefes de hogares desplazados, que se muestran en el gráfico 10, señalan como la mitad de ellas no recibieron ingreso alguno, un 23% percibieron menos de un salario mínimo y un 22% apenas si alcanzaron al salario mínimo vigente.

Necesidades

Los hogares desplazados encuestados señalaron sus prioridades en salud, educación, vivienda y generación de ingresos.

Una comparación por género de la jefatura permite identificar diferenciación entre los hogares encabezados por mujeres y los encabezados por los hombres, reconociendo que en ambos las condiciones de vida son altamente marginales y tienen enormes dificultades de orden económico.

Tales hechos se trasladan a la salud mental de las y los jefes y a la de los demás miembros, agudizando las dificultades en sus relaciones familiares y contribuyendo a su descomposición.

En todas las áreas de necesidades, las encuestas en los hogares donde los hombres son cabeza de hogar presentan una mayor proporción de no respuestas. lo cual restringe las posibilidades de precisar los intereses y necesidades más específicas. Aunque las proporciones se mantienen similares para las y los jefes de hogar desplazados, es

notoria una mayor demanda de atención psicológica de las mujeres, en tanto que existe menor demanda de ellas por la rehabilitación física.

Junto con la angustia por cubrir las necesidades materiales, está el manejo de los conflictos en las relaciones familiares, los traumas emocionales y afectivos de los hijos y de ellas mismas, que tienden a quedarse en un plano secundario, a veces ignorado, ante la impotencia y el cúmulo de presiones. La familia como espacio privilegiado de la reproducción social y física de las personas y de la sociedad, se constituye en amortiguador y receptor de la tensión individual y colectiva, hecho que vulnera su dinámica y desarrollo, especialmente en aquellas situaciones donde la múltiple exigencia recae sobre una sola persona, la mujer.

En cuanto a la educación, la capacitación formal y la alfabetización muestran una mayor prioridad para las mujeres que para los hombres. La capacitación técnica es menos demandada por ellas, quizá porque se supone que es un área de competencia de los hombres. Sin embargo, es claro que esta área incluye para las mujeres artes u oficios que les posibilitarían el ingreso a nuevos espacios laborales.

La mayor diferencia con respecto a la vivienda, se refleja en la insistencia de las mujeres para recibir apoyo para el mejoramiento. Sin embargo, es claro que tanto unas como otros exigen una atención prioritaria en materia de adquisición de la vivienda, como espacio vital en donde recomenzar sus vidas.

Para las mujeres, las posibilidades de generación de ingresos están relacionadas con la microempresa o la consecución de un trabajo

asalariado, y están mucho menos dispuestas a reiniciar actividades económicas de tipo agropecuario.

Para los adultos, hombres y mujeres de las familias desplazadas, con un fuerte arraigo por la tierra, la añoranza del campo como un recurso importante para la subsistencia, sigue presente. Las posibilidades de contar, por lo menos, con el alimento básico, representa una opción que extrañan en la ciudad y que hace que el retorno represente una de las alternativas contempladas, si bien no compartidas por las nuevas generaciones que se acomodan más fácilmente a la vida citadina y empiezan a encontrarle ventajas a este nuevo ambiente.

Por otra parte, el retorno a actividades agropecuarias puede llegar a pesar más si ha sido parte importante de sus vidas la pertenencia a organizaciones campesinas, a sus luchas, por las que en muchos casos, hoy son perseguidos y desplazados.

Es conveniente tener en cuenta que, en las zonas rurales, la desventaja de los hogares con jefatura de hogar femenina se traduce en una mayor tendencia a la exclusión del acceso a la tierra, por las vías de propiedad, arrendamiento y aparcería y se acentúa con el tamaño de las parcelas. La pobreza de estos hogares se hace más visible cuando se analiza por los ingresos, que cuando se hace por las necesidades básicas insatisfechas (Bonilla y Rodríguez, 1992). Así mismo, y dado el peso tradicional que tiene en las actividades agropecuarias el papel del hombre, se ha encontrado que los hogares con jefatura masculina y un mayor número de hombres en su composición familiar, tienen mejores condiciones de vida. Ello indica que la pobreza afecta en forma diferente a las familias, de acuerdo con el sexo del jefe y la

proporción de hombres y mujeres que configuren los hogares (Bonilla y Vélez,1985).

Expectativas

De cara al futuro son tres las posibilidades que tienen los hogares desplazados sobre su ubicación: retornar al lugar de donde salieron, quedarse donde están o reubicarse en otro sitio del país. Las respuestas de las jefes de hogares desplazados, comparadas con las de los hombres, muestran las siguientes tendencias:

Es evidente una menor disponibilidad de las mujeres jefes de hogar, comparada con la de los hombres, para regresar al lugar de donde fueron desplazadas y para irse a otro lugar. Sin embargo, el cansancio de un peregrinaje permanente y la gran incertidumbre frente al futuro, hacen que tanto mujeres como hombres manifiesten de manera prioritaria el deseo de quedarse en el lugar actual. Además del cansancio natural, muchos de ellos han ido ya tejiendo nuevas relaciones sociales con sus vecinos, han tenido que buscar formas de generar ingresos para sobrevivir y han encontrado algunos servicios que pueden significar algún tipo de mejoramiento en sus condiciones de vida. Particularmente, para quienes han salido de zonas rurales marginales, sin mayor infraestructura de servicios básicos, la ciudad puede constituirse en una esperanza y un espejismo frente a las posibilidades de construir un futuro mejor para sus familias.

En este sentido, la población desplazada, en una proporción mayoritaria, manifiesta características de expectativas similares a las de los migrantes por razones económicas, que se fundamentan en condiciones objetivas que tienen que ver con la pobreza y

marginamiento de los municipios rurales del país. Pero también tales valoraciones están fundadas en la polaridad rural urbana, que ha llevado a constituir a las ciudades como el paradigma del desarrollo y de la calidad de vida de las sociedades.

Sin embargo, es importante resaltar que el repoblamiento en municipios rurales del país, con población que ha sido desplazada, bien puede constituirse en una opción importante contando, por supuesto, tanto con la voluntad de estas familias, como con la voluntad de las instancias gubernamentales y de las sociedades locales para garantizar unas mejores condiciones de vida y de trabajo. Una experiencia conocida permite dar cuenta de cómo la reubicación en entornos rurales, de alguna manera familiares y similares en cuanto a características de tipo climático, por ejemplo, puede llegar a ofrecer espacios más tranquilos para que estos hogares vuelvan a empezar con perspectivas económicas, políticas y sociales. Pero tal experiencia ha sido posible gracias a su carácter gradual y no colectivo[(17)].

Si bien es cierto que ya se ha reconocido el problema grave de la población desplazada por parte de las instancias del gobierno central, tal reconocimiento está muy lejos de ser asumido por las dependencias regionales y locales. El estigma que se lleva al asumir que se es desplazada (o), y su equivalencia a reinsertado[(18)], guerrillero, perseguido y delincuente, ha impedido reubicar a grupos organizados de población, ni siquiera de manera temporal[(19)].

3. Consideraciones finales

Plantearé aquí algunas reflexiones con respecto a tres aspectos: los estudios sobre el problema, algunos ejes de cambios producidos por el desplazamiento y las posibilidades de acción.

Los estudios sobre el desplazamiento

La problemática del desplazamiento ha empezado a estudiarse muy recientemente en el país. En este sentido, son incipientes aún las especificaciones por género, edad, etnia, etc. Pero precisamente por ser un espacio en construcción, es posible empezar a incorporar tales dimensiones, de manera que se evite caer en categorías generalizantes y, por ende, en soluciones tipo, que desconocen tales especificidades.

Así mismo, y reconociendo el valor de los estudio cuantitativos y de la necesidad de identificar y focalizar a grupos de población en alta vulnerabilidad para orientar mejor la intervención del Estado y de Organizaciones No Gubernamentales, es importante señalar que es imprescindible la realización de estudios de corte cualitativo, que posibiliten una mayor profundización y comprensión de las dinámicas y procesos en las múltiples dimensiones y expresiones del desplazamiento. Igualmente sería recomendable mantener algunos seguimientos individuales, familiares y grupales que posibiliten dar cuenta, en lapsos mayores de tiempo, de la dinámica y cambios culturales y generacionales que se van produciendo, desde metodologías participativas que impidan que "los desplazados" se conviertan en simples objetos de estudio. Por el contrario, se buscaría considerar experiencias de investigación estrechamente articuladas con procesos de reconstrucción social y familiar que contribuyan a generar alternativas para "volver a empezar" desde y con la población

desplazada, atendiendo específicamente a sus diversas expectativas y necesidades, según género, edad, etnia, región, etc..

Ejes de cambio producidos por el desplazamiento

La violencia, a su paso, va dejando una serie de efectos de difícil cuantificación y percepción, más aún si se trata de estudiar cambios culturales durante el momento mismo en que están ocurriendo. Por lo tanto, y como una aproximación, me referiré a algunos ejes de tales cambios, en los que es necesario profundizar y que, además, se relacionan entre sí:

a. Uno de los principales cambios tiene que ver con un reordenamiento demográfico de la población, particularmente en la vía rural urbana. Sin duda alguna, el desplazamiento está teniendo una gran responsabilidad en la concentración de población en zonas urbanas y un papel preponderante en el aumento del despoblamiento de los campos colombianos. Su incidencia afecta a las sociedades rurales en todas sus manifestaciones y características, desde la económica hasta la cultural, social y política. Se llegan a extrañar, con más fuerza cuando el cambio de ambiente es radical, desde el clima y los alimentos típicos, hasta el vecindario, los amigos y la música; todo aquello que significa "su tierra". Con el agravante de no poder regresar en el futuro cercano y quién sabe si se pueda algún día. Todo ello hace que los desplazados se mantengan en total incertidumbre y con enorme desesperanza.

b. Pérdida del papel y de las capacidades que tienen las familias de pequeños productores campesinos en la economía del país, fundamentalmente en cuanto proveedores de cerca del 50% del mercado interno de alimentos y también como asalariados agrícolas.

Cuantificando la contribución de la mujer en actividades productivas, de transformación, de comercialización y de labores domésticas relacionadas con el ciclo alimentario, que claramente contribuyen a la generación de riqueza y consumo, el aporte de las mujeres rurales alcanzaría el 17% del PIB (Gutiérrez y Zapp, 1995). El mismo estudio muestra que "una tercera parte de los productores y asalariados, responsables del conjunto de la producción agropecuaria, está constituida por mujeres con una tendencia acelerada de crecimiento" y que la creciente feminización de la agricultura colombiana se debe, entre otras cosas, a los efectos selectivos de la violencia sobre el género masculino.

c. La salida del campo a la ciudad lleva a una fuerte pauperización de las familias desplazadas. Aunque no tuvieran sus necesidades básicas satisfechas según los estándares citadinos, es claro para ellas y ellos que se gozaba de una calidad de vida, de cierta autonomía y seguridad económica, espacio y libertad, (cuando no se estaba siendo perseguido), así como de menor dependencia alimentaria, gracias a las posibilidades que la tierra les daba para el autoconsumo. En palabras de un entrevistado: "Allá se sufre mucho... pero se vive mejor". Las pérdidas materiales se refieren fundamentalmente a su parcela, su vivienda, sus implementos de trabajo, sus cosechas, sus animales. Al patrimonio conseguido con mucho esfuerzo, si se tiene en cuenta la gran crisis de la actividad agropecuaria, la inmensa cantidad de importaciones de alimentos que llega al país, los altos riesgos que corren los productores por razones climáticas, plagas y precios, y la poca atención estatal que

tiene este sector económico, dentro del modelo de apertura económica.

d. Nuevos requerimientos laborales, para los cuales no hay suficiente preparación ni de mujeres ni de los hombres, son parte importante de los nuevos escenarios que están enfrentando la totalidad de población en desplazamiento. No obstante, es admirable la enorme capacidad de adaptación y gran fortaleza que ellas y ellos están teniendo para asumir los nuevos retos y encontrar caminos distintos, para "ver como nos dedicamos a salir adelante".

e. Reestructuración de la organización familiar. Uno de los efectos del desplazamiento en este ámbito tiene que ver con el hecho de que una tercera parte de los hogares quedan en cabeza de las mujeres, lo cual hace más exigente asumir esta nueva situación, pues el cúmulo de pérdidas, la zozobra que se mantiene y la ausencia de posibilidades económicas, hace que la angustia se viva con más intensidad. Factores como las circunstancias, la temporalidad y lo intempestivo o no de los procesos que han llevado a la jefatura femenina del hogar, van a determinar mayor o menor disponibilidad, recursos y preparación psicológica para asumirlo. El cambio de posición de las mujeres al asumir la jefatura de hogar implica una serie de exigencias y posibilidades, que pueden tener diferentes matices según las características de sus historias personales, familiares y sociales:

• Junto con las dificultades que conlleva el ejercicio de la jefatura del hogar por parte de las mujeres desplazadas, y la necesidad de una acción estatal de apoyo a estos grupos familiares, es posible también señalar que su desempeño no implica únicamente desventajas. El

ejercicio reconocido de su autoridad, su labor más autónoma en la socialización y su relación más libre con la prole, en condiciones voluntarias y aún en circunstancias obligadas, pueden representar la reidentificación de sus potencialidades como mujer y como madre, optimizar en ella y en sus hijos recursos y efectos constructivos, no sólo para el grupo familiar y sus miembros, sino para la comunidad de la cual forman parte. Las capacidades de que han estado dando muestras, en distintas partes del país, para hallar salidas organizadas a sus necesidades dentro de un ambiente de solidaridad, constituyen parte de ese caminar que ya se ha empezado desde el momento mismo de su éxodo.

• El desplazamiento es una experiencia de pérdida tan profunda y total, pues además de la pérdida del hogar y la familia, con todo y lo devastadora que puede ser, es también la pérdida de autoridad, poder y control sobre sus propios cuerpos y su propio destino. La escasez de comida puede tener un impacto diferente para hombres y mujeres y los riesgos se aumentan en condiciones

de embarazo y lactancia. Para muchas mujeres, el hogar es el espacio de autoridad tradicional, lo cual hará que ellas sientan de manera especial dicha pérdida; así mismo, su preocupación más allá de sus propias necesidades y seguridad, está fundamentada en el presente y futuro de sus hijos. (WALKER, 1995)

• La diversidad de formas y situaciones en que las mujeres asumen la jefatura de su hogar está presente en las experiencias de las mujeres en situación de desplazamiento[(20)], y da cuenta de necesidades definibles que surgen de sus funciones, responsabilidades y

circunstancias, como un referente importante para la prestación de atención, apoyo y servicios.

• El desplazamiento es una situación límite que pone a prueba la capacidad de resistencia, de fuerza creadora desde la muerte para continuar sobreviviendo. Muchas mujeres de distintas edades y con vivencias diferentes, están asumiendo de manera individual y algunas veces colectiva este reto, de volver a empezar a partir de un saldo de menos cero.

f. El desplazamiento está modificando de diversas maneras las historias personales, familiares y sociales de muchas mujeres y hombres. A partir de sus propias vivencias manejo del dolor, recursos internos y demás se van conformando nuevas experiencias y rutas personales, dolorosas y gratas, las cuales, a su vez, van reconformando la sociedad colombiana[(21)].

g. El efecto en la vida política de las y los pobladores rurales se evidencia en la disolución de las organizaciones sociales existentes, tales como las organizaciones comunitarias, las políticas y las sindicales, espacios de mayor convocatoria y que se constituyen en las más perseguidas. Es a partir de la persecución de los líderes como se intimida al resto de la población y se puede entrar a establecer un control más rápido de la tierra y del territorio. Por otra parte, hay que tener en cuenta el efecto en los procesos de liderazgo que se ven traumatizados, pues además del temor, el desplazamiento lleva a que líderes locales se constituyan en citadinos(as) anónimos. El anonimato que proporciona la ciudad viene acompañado de una pérdida de

autoestima, que es mayor en la medida en que fue más relevante la experiencia de liderazgo.

Posibles líneas de acción

Más allá de los planes y mandatos gubernamentales que contribuyen a incorporarla atención del problema del desplazamiento en las agendas de las diferentes instituciones, es evidente que se requiere de una profunda sensibilización al respecto. Sin duda alguna, frente a la alternativa de la reubicación, las experiencias negativas dan muestras de una gran intolerancia, con lo cual se frenan las ya dilatadas soluciones. La percepción que se mantiene en gran parte de la población de que el problema de la violencia y del desplazamiento es de "otros", fundamentalmente población rural, está siendo confrontado por la exigencia que nos involucra a todos, cada vez más, para posibilitar la construcción de alternativas.

La prioridad a la cual le debemos apostar como sociedad colombiana con respecto al desplazamiento, es la de facilitar y apoyar los procesos de volver a empezar que ya han estado construyendo los mismos desplazados. Para ello se requiere de oportunidad y creatividad para responder, de acuerdo con las dinámicas regionales y locales, articulando las diferentes instancias, contando con las posibilidades y restricciones propias del ajuste en que se encuentra la sociedad colombiana en el proceso de descentralización. Dadas las experiencias ya referenciadas en apartes anteriores sobre el rechazo a grupos de desplazados, sería necesario generar mecanismos de comunicación y sensibilización ala sociedad en su conjunto y de sectores e instituciones específicas, tales como las educativas (universidades,

colegios y escuelas), las bancarias, las empresas, etc.,para buscar una mayor información y vinculación a programas y/o regiones, que dinamicen la solidaridad nacional.

Por otra parte, podría pensarse en favorecer a los municipios con disponibilidad de recepción de grupos desplazados, a través de algunas exenciones o aportes especiales que permitan un beneficio global a la sociedad local, evitando así fomentar guetos de desplazados, atendidos de manera prioritaria, en tanto que quienes por fortuna no se ven afectados por la violencia quedan en el permanente abandono estatal.

Reconociendo las implicaciones que tiene el género en la jefatura del hogar, se requiere que esta perspectiva adquiera un papel fundamental en la atención a mujeres jefes de hogares desplazados y a mujeres desplazadas en general. Aunque la dimensión de género ha sido reconocida como esencial para lograr programas de desarrollo efectivos y equitativos, tal consideración pasa desapercibida en situaciones de emergencia y desplazamiento. Ello se debe, entre otras cosas, a las necesidades apremiantes que definen las prioridades y a la falta de capacitación y experiencia de quienes atienden tales emergencias.

"De la misma manera que la pobreza es cada vez más un problema femenino en el mundo entero, las mujeres y los niños resultan desproporcionadamente afectados en tiempos de crisis. La comprensión de las relaciones de género se hace especialmente importante en esos casos, ya que aquellos programas que no toman el género en consideración pueden comprometer seriamente el futuro a largo plazo de las mujeres. Los programas de ayuda pueden reforzar

potencialmente los patrones existentes de dominación, o proporcionar espacio en nuevas situaciones para nuevas oportunidades que pueden mantenerse más allá de la crisis inmediata". (WALKER, 1995)

Bibliografía

BONILLA, Elsy y Eduardo VELEZ. Mujer y trabajo en el sector rural colombiano. Plaza & Janes. Bogotá, 1987

BONILLA, Elsy y Penélope Rodríguez. Fuera del cerco. Mujeres, estructura y cambio social en Colombia. Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, ACDI. Bogotá, 1992.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Documento CONPES No. 2804, septiembre 13 de 1995. Santafé de Bogotá, D.C. Colombia

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Programa de refugiados, repatriados, desplazados y derechos humanos. Memoria Reunión Técnicade la Consulta Permanente sobre Desplazamiento en las Américas. San José de Costa Rica, 15 de Abril de 1993.

MOSER, Carolina. Planificación de género en el tercer mundo. En: "Una nueva lectura: género en el desarrollo".Guzmán, et.al, comp. Entre Mujeres, Flora Tristán Ediciones. Lima, 1991.

MCDOWELL, Chris. Reasentamiento de los desplazados: los afectados por el desarrollo y los refugiados. En: Revista Red de Comunicación sobre Refugiados, No. 19, mayo de 1995. Publicada por el Refugee

StudiesProgramme, Oxford, Reino Unido. Edición en castellano por HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.

OSORIO PÉREZ, Flor Edilma. La Violencia del Silencio.Desplazados del Campo a la Ciudad. Consultoría paralos Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes.Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, Colombia. 1993

OSORIO PÉREZ, Flor Edilma. La Jefatura Femenina de Hogar en Zonas Rurales de Violencia. En: Cuadernosde Desarrollo Rural No. 32. primer semestre de 1994.Instituto de Estudios Rurales, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, Colombia.

OSORIO PÉREZ, Flor Edilma Y Fabio Alberto LOZANO V. Pobladores rurales en situación de desplazamiento: condiciones y perspectivas. Informe presentado a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes. Bogotá, Enerode 1996.

REY DE MARULANDA, Nohora y Ulpiano AYALA. La mujer y la familia en la economía colombiana. ForosInterdisciplinarios No. 1. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, 1982.

ROJAS, Jorge y otros. Sistema de Información de Hogares desplazados por la violencia, Sisdes I. Consultoría paralos Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes.Bogotá, enero de 1996.

SEGURA ESCOBAR, Nora y otros. La Mujer desplazada y la Violencia. Informe final de investigación presentado a la Consejería Presidencial

para los Derechos Humanos. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá, Marzo de 1996.

URIBE, María Victoria. Matar, rematar y contramatar: las masacres de la violencia del Tolima 19481964. En Controversia 159160. CINEP, Bogotá, 1990.

WALKER, Bridget. La cuestión de género. En: Revista Red de Comunicación sobre Refugiados, No. 20, Noviembre de 1995. Publicada por el Refugee Studies Programme, Oxford, Reino Unido. Edición en castellano por HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Notas:

1. Titulo de un estudio de Codhes sobre mujer y desplazamiento realizado por Flor Edilma Osorio Pérez y del cual se publica un resumen en esta edición

2. En este estudio, se entiende por desplazado**"toda *persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, Integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público".*** (Instituto Interamericano de Derechos Humanos,

1995). Esta misma definición ha sido retomada en el documento CONPES No. 2804 de 1995, para el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por Violencia. Sin embargo, es necesario dar cuenta de diversas conferencias internacionales que están llamando la atención hacia el problema del desplazamiento provocado por desastres naturales y como consecuencia de programas de desarrollo, situaciones que aunque tienen diferentes causas, provocan efectos semejantes en la población.(McDOWELL.1995).

3. En la historia del país y de sus múltiples conflictos armados, el desplazamiento ha acelerado cambios a nivel demográfico, económico, político, social y cultural.

4. Aunque el texto se refiere exclusivamente a la jefatura femenina en el hogar, se deja planteado Que, tanto para el hombre como para la mujer, estar respondiendo solos por la familia llega a plantear profundas angustias y traumas. En el estudio con familias desplazadas se encontraron casos de hombres separados que, por opción u obligación, están asumiendo el cuidado de sus hijos, hecho que va siendo cada vez más frecuente en los procesos de rupturas de la pareja y que amerita estudios específicos, pues constituye un espacio importante en la modificación de los papeles tradicionales entre los géneros.

5. La representatividad numérica de la muestra para el **Sisdes** ha sido muy bien sustentada a nivel estadístico. Sin embargo, es necesario tener en cuenta diferentes factores que restringen el acceso a la información, y que relativizan su alcance, particularmente desde la perspectiva de los lugares de llegada, puesto que el fenómeno es

inadvertido en muchos lugares del país. Además, el desplazamiento mantiene una dinámica muy intensa, que va modificando el cuadro de intensidades en lugares de salida y llegada. Así mismo, conviene tener en cuenta que la aplicación de las encuestas en cada sitio, está influida por circunstancias particulares de las personas y hogares desplazados, debido al temor, la desconfianza y el deseo de pasar desapercibidos, así como a su dispersión.

6. Seria deseable analizar con suficiente profundidad diversas características y vivencias del desplazamiento que tienen los distintos grupos de mujeres, según u edad, su estrato socio económico, su ocupación, sus características étnicas, regio nales, etc.. Aquí sólo nos ocuparemos de quienes ejercen la jefatura del hogar

7. Como un ejemplo, el departamento de Sucre, que en 1995 figuraba en noveno lugar como expulsor, para 1996 segura mente será uno de los primeros, pues ha sido duramente golpeado especialmente por grupos paramilitares, que han dejado cerca de 320 homicidios y 412 hechos criminales. A su paso, "más de un centenar de viudas y por lo menos 550 huérfanos ha dejado la violencia que enluta a los seis municipios de la región de Montes de María" (El Tiempo, 8 de diciembre de 1996)

8. Para este aparte se han tomado algunas de las reflexiones de la autora que aparecen en el artículo "La jefatura femenina del hogar en zonas rurales de violencia", publicado en Cuadernos de Desarrollo Rural Nº 32. Primer semestre de 1994, Instituto de Estudios Rurales, Pontificia Universidad Javierana.

9. Usaremos los términos **cabeza de hogar y jefe de hogar,** como sinónimos, aunque sabemos que tal uso, desde el punto de vista teórico,

puede no ser mu y riguroso. Sin embargo, en la práctica es común esta homologación y, muy posiblemente, así lo emplearon los encuestadores y los encuestados

10. Un efecto diferenciado de la violencia para las mujeres tiene que ver con la violación sexual. Sin tener referentes sobre frecuencia de este tipo de agresiones, en Colombia v según algunos testimonios, estos hechos están sucediendo como un ejercicio de la fuerza, de la intimidación y el castigo hada las mujeres consideradas del grupo enemigo. Desde estudios de la violencia bipartidista de mitad de este siglo, se re conoce el papel simbólico fundamental que implicaba la violencia sexual, como forma de agresión a los padres y esposos (URIBE, 1990)

11. Al preguntar sobre su percepción sobre la jefatura del hogar, he encontrado que muchas se autoidentifican como jefes, aunque tengan el marido o compañero y otras afirman que "ambos" son jefes

12. Ello se refleja tanto en hechos muy cotidianos, como el asignamiento de la propiedad ("es la casa de don Pedro"), así la dueña real de la vivienda sea la mujer, como en hechos más formales en donde la mujer es menos reconocida y atendida en su calidad de jefe de hogar, como es el caso, por ejemplo, de los requisitos para adquirir crédito

13. Del total de la muestra, 796 hogares, 235 registran Jefatura femenina. 546 jefatura de hombres y cinco casos no tienen información sobre sexo del Jefe de Hogar por lo tanto, dará efectos de los datos aquí presentados, se tomará como total 791 encuestas de hogares desplazados.

14. El departamento y municipio actual donde se ubican las familias corresponde a la elección hecha para realizar las encuestas. de acuerdo con el marco muestral del Sisdes I, que se elaboró con base en consultas a diversas Instancias para determinar población total desplazada a esos lugares. A partir de dicho marco, se definió la cantidad de encuestas a aplicar en cada caso

15. En esta pregunta, las encuestas de hogares desplazados con jefatura femenina, a nivel nacional, muestran un 18.8% sin respuesta. Por tal razón los porcentajes señalados se tomaron sobre las encuestas que tenían respuesta.

16. Esta categoría se construyó para el estudio *'Pobladores rurales en situación* de *desplazamiento: condiciones y perspectivas',* realizado en coautoría con Fabio Lozano A partir de la información del Sisdes. los hogares con vínculos rurales incluyen: aquellos que provienen de zonas rurales, los que por lo menos un miembro era, antes de desplazarse, productor agrícola / asalariado agrícola, así como aquellos que tenían acceso a la tierra bajo cualquier tenencia.

17. La sola alusión, en un momento dado, a la posibilidad de comprar un lote para ubicar a desplazados impidió que se pudiera hacer el negocio, justificado por el argumento de "no quiero tener problemas", por parte del vendedor

18. Aunque el desplazamiento y la reinserción son procesos muy distintos, fácilmente se confunden, Este hecho no implica justificación alguna para rechazar a estos últimos

19. El caso de los campesinos organizados desplazados de la hacienda Bellacruz, del sur del Cesar, constituye un caso que muestra lo poco

preparada que está la sociedad colombiana para asumir el proceso de reconstrucción social frente al guerra que se vive. Ante una solicitud de albergue temporal, formulada por el gobierno central, se dio una respuesta negativa de parte de la gobernadora del departamento de Cundinamarca y de sus alcaldes. Así mismo, las autoridades eclesiásticas y civiles del municipio de Duitama, departamento de Boyacá, negaron igualmente el albergue temporal al grupo de campesinas(os) en la Fundación San Isidro que estaba dispuesta a recibirlos en sus instalaciones

20. Una mayor especificidad en términos de cifras, con respecto a tales características, sin embargo, supera los alcances de este estudio.

21. Algunos estudios fundamentados en historias de vida, muestran la constante de la violencia en la vida de muchos de los protagonista actuales de diversos grupos armados, lo cual contribuye a mostrar los círculos recurrentes de la violencia y lo que algunos estudiosos han llamado "la cultura de la violencia".

Capítulo VIII

Desplazados

Entre la violencia y el miedo

El desplazamiento de población por razones de violencia en Colombia sigue siendo un problema grave de derechos humanos, con implicaciones sociodemográficas en todo el país, que afecta particularmente mujeres y niños provenientes, en un alto porcentaje, de zonas rurales del territorio nacional.

Obligados a huir de las regiones en donde se confunden el poder de las armas, la complicidad de la impunidad y la impotencia de la población civil, miles de colombianos transitan por el camino del éxodo y el desarraigo.

Sumando miedo a la pobreza estos colombianos bus can un lugar lejos de los responsables de los asesinatos, las masacres, las desapariciones, el secuestro, las amenazas y el terror.

Se reacomodan en el territorio nacional como seres que van y vienen en un largo recorrido por la geografía de la muerte, a veces en medio de la indiferencia de la sociedad y abandonados a su suerte.

Los desplazados por la violencia crecen y se multiplican por el país como si estuvieran condenados al silencio y el destierro.

Entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996, **alrededor de 36.202 hogares, aproximadamente 181 mil** personas, **fueron desplazados por violencia en Colombia.** Es decir, cada hora, dentro del territorio nacional, se desplazan por causas violentas cuatro hogares y el total de la población desplazada desde 1985 en Colombia se estima en 920 mil personas, lo que indica que hoy uno de cada 40 colombianos se encuentra en situación de desplazamiento.

Si el desplazamiento por violencia supone una condición de vulnerabilidad frente a la violación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, el hecho es más dramático para las mujeres y los niños que constituyen el mayor porcentaje de los desplazados.

El 53% del total de la población desplazada corresponde a mujeres, en tanto que el 54% son niños y niñas menores de 18 años.

Con relación a estudios anteriores se evidencia un incremento de la mujer cabeza de familia desplazada que en 1996 representa el 36% del total de hogares desplazados en Colombia.

Gráfico 1. Desplazados según edad	
De 1 a 5 años	19%
De 6 a 10 años	15%
De 11 a 18 años	21%
Más de 18 años	45%

Los grupos paramilitares o de autodefensa fueron señalados como responsables del desplazamiento por el 33% de los afectados, la guerrilla por el 29%, las Fuerzas Militares por el 14%, las Milicias Urbanas por el 6%, los narcotraficantes por el 1%, la Policía Nacional por el 2% y se mantiene un alto porcentaje de población que se refiere a "otros" responsables, entre ellos "la Guardia Nacional de Vene zuela", "encapuchados", "desconocidos", "delincuencia común" "vecinos", "familiares" "el esposo", además de señalar factores como "miedo", "temor", "angustia" "muchas masacres" y "para que mis hijos no crezcan en un ambiente de violencia".

Las amenazas (64%) y los asesinatos (14%) constituyen los principales motivos del desplazamiento de población que, también incluyen desapariciones forzadas (4%), atentados (3%), torturas (1%) y "otros"

(15%). En esta última categoría se insiste en "miedo", "persecución", "intento de secuestro", "boleteo", "porque la guerrilla se quería llevar a mis hijos" o "porque la violencia nos empobreció".

La capital del país y los municipios circunvecinos reciben el mayor número de desplazados de todo el territorio nacional (27.28%) y sigue siendo la principal opción de seguridad para los desplazados, que se concentran en barrios subnormales en condiciones de marginalidad y pobreza.

Tabla 2. Actores armados responsables del desplazamiento (1996)	
Paramilitares	33%
Otros	15%
Narcotraficantes	1%
Policía	2%
Milicias Urbanas	6%
Fuerzas Militares	14%
Guerrilla	29%

Tabla 3. Población desplazada por violencia en 1996 según departamentos que reportan más expulsión.
Fuente: Codhes-Sisdes

Departamento	**%**
Antioquia	45%
Cesar	10%
Córdoba	8%
Santander	7%
Sucre	5%
Caquetá	5%
Otros	20%

En el departamento de Antioquia, especial mente Medellín y su área metropolitana, se ubicó el 19.66% del total de la población desplazada en Colombia durante 1996, en tanto que Santander reportó desplazados que corresponden al 7.42% del total nacional, Córdoba el 6.35%, Valle el 5.24%, Atlántico el 4% y Chocó, que hoy ofrece particularidades especialmente dramáticas por el flujo de desplazados proveniente de Urabá, el 2.07% del total nacional.

En cuanto a departamentos de expulsión se incrementó el número de desplazados que provienen de los departamentos de Antioquia (45%), Cesar (10%), Córdoba (8%), Santander (7%), Sucre y Caquetá (5% cada uno).

El estudio que adelanta **Codhes** con la Pastora! de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá identificó en ésta ciudad desplazados de Antioquia (en su mayoría provenientes de los municipios del eje

bananero de Urabá), Cundinamarca (se refiere a municipios como Fosca, Cáqueza, Pacho, Analaima, Yacopí, Suesca, Ubalá, Chipaque, Girardot y Gutiérrez), Tolima, Meta, Guaviare, Cesar, Caquetá, Boyacá y Santander.

Los desplazados en su inmensa mayoría (68%) prefieren permanecer en el lugar dónde se encuentran "porque la violencia se mantiene" en los lugares de origen, el 18% insiste en opciones de ubicación en otras zonas de! país, especialmente en el campo, y 14% manifiesta su deseo de retomar para "reunificar la familia" o "recuperar los bienes abandonados".

Este primer resumen estadístico contiene información preliminar de la Base de Datos del Sistema de Información sobre Desplazamiento y Derechos Humanos obtenida mediante una muestra que se aplicó a 1.020 Jefes de hogares desplazados por violencia entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996 y en el contexto de los estudios de focalización de hogares desplazados en la Costa Atlántica, Cali y Bogotá, realizados por **Codhes** para las Arquidiócesis de Cali (1996), para la Alcaldía de la ciudad de Barranquilla (1996) y para la Arquidiócesis de Bogotá (1996-1997).

Los formularios son diligenciados por diversas jurisdicciones eclesiásticas y comunidades religiosas e investigadores y trabajadores sociales de Codhes con el apoyo de Personerías, Seccionales de la Defensoría del Pueblo, alcaldías, gobernaciones, seccionales de la Cruz Roja, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales de todo el país.

Cuadro 1. Incremento de población desplazada por años		
Años	**N° Hogares**	**N° Personas**
1985-1994	108301	586.261(*)
1995	21312	89.510(**)
1996	36202	181.010(***)
Total	165815	856781

(*) Conferencia Episcopal de Colombia. Desplazados por la Violencia, 1995.

(**) Estas cifras corresponden al estudio de actualización de la Información de la Conferencia Episcopal realizado por Codhes para la Consejera Presidencial de Derechos Humanos (1995-96)

(***) Según los intervalos de confianza (limites inferior y superior de las muestras nacionales de 1994-95 y la información preliminar del Sisdes 96, es posible estimar una población desplazada en Colombia a diciembre de 1996 entre 820.000 y 920.000 personas, que componen 165 815 hogares, integrados en su mayoría por mujeres y menores de 18 años. provenientes de zonas rurales y sujetas a un progresivo deterioro de su calidad de vida.

Cuadro 2. Población desplazada por violencia en 1996 según departamento de llegada	
Departamento	**%**

Guajira	0.33%
Cesar	2.67%
Magdalena	1.79%
Atlántico	3.97 %
Bolívar	3.40%
Sucre	3.03%
Córdoba	6.35%
Antioquia	19.6%
Chocó	2.07%
Risaralda	030%
Quindio	0.46%
Caldas	0.93%
Boyaca	4.77%
Cundinamarca	27.28%
N. de Santander	0.99%
Santander	7.42%
Nariño	0.40%

Valle	5.24%
Cauca	2.41%
Tolima	1.26%
Huila	0.46%
Caqueta	1.67%
Putumayo	0.33%
Arauca	0.72%
Casanare	0.34%
Meta	1.25%
Guanía	0.37%
Total	**100%**
Fuente: Codhes-Sisdes.	

FICHA TECNICA	
Periodo analizado	Diciembre de 1995-dic 1996
Total encuestas	1020
Fecha de aplicación	Septiembre de 1996- abril 1997
Método	Aleatorio estratificado

Nivel de confianza	95%
Margen de error	5%

Desplazados: Entre la violencia y el miedo

Municipios de expulsión 1996

Municipios de llegada 1996

Capítulo IX

¿Una Ley para los desplazados?

Cursa en el Congreso de la República el proyecto de la ley número 15 de 1996, el cual ya hizo tránsito en la Cámara de Representantes y se encuentra para primer debate en el Senado. El objetivo de esta iniciativa, según sus autores y ponentes es "institucionalizar una política de Estado orientada a la prevención del desplazamiento forzado que ocasiona las diferentes expresiones de violencia política y a la atención y protección de la población que ha sido obligada por la

violencia a refugiarse en los centros urbanos más importantes del país"[1].

Origen del proyecto

Como consecuencia del acelerado crecimiento del desplazamiento interno por razones de violencia en Colombia, varios representantes a la Cámara (Fernando Hernández, Yolima Espinosa y Nelson Vilorta) presentaron, en iniciativas separadas, proyectos de ley relacionados con el desplazamiento forzado en el país. En razón a que sus contenidos coincidían en gran parte, fueron unificados en un sólo proyecto, el cual hizo trámite en la Cámara de Representantes en el período legislativo anterior.

Podemos decir que se trata de un proyecto integral, pues cubre aspectos que van desde lo conceptual (tipificación del fenómeno), pasando por lo jurídico y económico, hasta la creación de una serie de espacios institucionales ten dientes a prevenir y atender dicha problemática.

Es importante anotar que los autores ponentes, en las exposiciones de motivos, dimensionan la gravedad del fenómeno y reconocen cuáles son sus principales ac tores: paramilitares, organizaciones guerrilleras y agentes estatales. En consecuencia, consideran que el Estado debe asumir la responsabilidad que el fenómeno implica.

Consideraciones sobre el contenido del proyecto

Si bien sus autores han tratado de abarcar la mayor parte de los elementos necesarios para la prevención y atención de los desplazados, el articulado presenta una serie de incoherencias e inconsistencias, las

cuales consideramos importante evaluar y corregir a tiempo y en profundidad, pues se trata de un proyecto que una vez se convierta en ley será la carta de navegación para implementar las políticas de Estado para enfrentar esta problemática.

Sistema de información

La base mínima que se debe tener para comenzar a diseñar las políticas que lleven a enfrentar la problemática del desplazamiento interno, es contar con un sistema de información y ello se ha tenido en cuenta dentro del proyecto; sin embargo, a lo largo del articulado hay confusión en cuanto a los diversos sistemas que se crean e invocan para tal fin.

Es así como se crea el Sistema de In formación y Alerta Temprana, se le asignan funciones al ya existente Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, igualmente se crea el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia y, por último, el Incora creará un registro de predios abandonados por los desplazados. En consecuencia, no se establece claramente la delimitación de funciones de cada uno y, según el texto, lo más seguro es que irán a redundar en la misma informa ción.

Creación de instituciones

Respecto a la creación de las instituciones que se encargarán de asumir la problemática de los desplazados, se torna muy compleja la composición de las diferentes instituciones, tanto por el grueso número de entidades como por sus funciones, las cuales también a simple vista se cruzan. Veamos:

De un lado, se cuenta ya con la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior como instancia suprema para la atención de los desplazados. El proyecto le crea un espacio de apoyo cual es el Consejo Asesor para la prevención, protección y atención del desplazado interno, quien a su vez está conformado por el mismo Ministerio, la Procuraduría, la Defensoría, organizaciones de desplazados, organizaciones de derechos humanos, la Conferencia Episcopal y la Cruz Roja Nacional. Así mismo, se crean los Consejos Territoriales de prevención, rehabilitación y seguimiento del desplazamiento, los cuales tienen similar composición y función. Por último, se reconoce a la Defensoría del Pueblo como instancia encargada de asumir el problema. En conclusión, lo que se observa es un cruce de competencias. Un ejemplo de esta confusión está en el artículo 9, pues en últimas, ¿quién certifica?. El Ministerio del Interior o el Comité Municipal y, dicho Comité, ¿es una instancia distinta del Consejo Territorial?

Financiación

En el aspecto económico, si bien se establece que el Gobierno apropiará los recursos financieros necesarios para facilitar la ejecución de cada una de las estrategias y acciones consignadas en el Plan de Prevención y Rehabilitación del Desplazamiento Forzado (parágrafo del artículo 12), no hay claridad de dónde procederán los recursos para tal fin. Por ejemplo, cómo se financiarán el Fondo Nacional de Atención de las Víctimas, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, los albergues transitorios, etc.

Marco jurídico

De igual manera, encontramos en los artículos algunos vacíos jurídicos y también conceptos muy generales, los cuales consideramos importante debatir a profundidad. Por ejemplo, el artículo 15 plantea la creación de un nuevo tipo penal y se debe tener en cuenta si esta ley tiene el mismo rango del Código Penal para hacer dicha adición, pues de lo contrario puede ser considerada inconstitucional.

Participación de organizaciones no gubernamentales

La participación de las organizaciones no gubernamentales, y el apoyo estatal a las mismas para la atención de los desplazados dentro del proyecto, nos parece marginal, desconociendo el importante papel que muchas de ellas han venido cumpliendo en favor de esta población, por ejemplo la Cruz Roja, la Iglesia, etc.

Nota del editor

Este boletín incluía originalmente el texto del Proyecto de Ley, pero en esta compilación se optó por omitirlo e incluir como anexo el texto de la Ley 387, tal como fue aprobada por el Congreso de la República.

Capítulo X

Colombianos en busca de refugio en Panamá

Por considerarlo de interés para el análisis del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia en 1997, **Codhes Informa** presenta el documento final de la visita a la República de Panamá suscrito en mayo por una comisión ad hoc humanitaria que conoció en terreno la situación de los colombiano que huyeron del Urabá chocoano

al vecino país en busca de un refugio que, oficialmente, les fue negado. Hoy deambulan en la zona fronteriza decenas de familias colombianas que huyen de la acción paramilitar en Colombia y se esconden de la autoridades panameñas que desconocen sus derechos como refugiados. Otro grupo de colombianos que fue repatriado a Bahía Cupica espera una solución a su drama.

Colombianos en busca de refugio en Panamá

Comisión Ad hoc Humanitaria:

- Comisión de Paz de la Cámara de Representantes
- Defensoría del Pueblo
- Conferencia Episcopal de Colombia
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

Informe de Visita en Terreno

Contenido

1. Naturaleza y composición de la Comisión
2. Desarrollo de la Agenda de la Comisión en la República de Panamá
3. Conclusiones
4. Recomendaciones

---

1. Naturaleza y composición de la Comisión

Preocupados por el éxodo de población civil desde la zona del Urabá chocoano de Colombia hacia zonas fronterizas de la hermana República de Panamá, como consecuencia del conflicto armado, un grupo de instituciones del estado, de la Iglesia y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, se constituyó en Comisión Adhoc para realizar una gestión de carácter humanitario en concordancia con las normas internacionales que operan en estas situaciones.

La Comisión se integró a partir de una convocatoria del congresista Adolfo Bula Ramírez de la Comisión de Paz y de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes y de la misma hacen parte, además, Monseñor Héctor Rabio Henao de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia, María Girllesa Villegas delegada de la Defensoría del Pueblo y Jorge Rojas Rodríguez de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento **(Codhes).**

Para cumplir con el objetivo humanitario de la Comisión se acordó realizar visitas en terreno a la República de Panamá, a la zona fronteriza de Colombia con Panamá, así como adelantar gestiones ante organismos internacionales y producir un informe final sobre estas actividades.

Este informe resume la visita a la República de Panamá, así como las gestiones adelantadas ante organismos internacionales para evitar la deportación y reclamar, antes que nada, un tratamiento humanitario a los colombianos que buscan refugio en el vecino país.

2. Desarrollo de la agenda de la Comisión en la República de Panamá

La Comisión cumplió su visita a la República de Panamá entre el 10 y el 13 de abril y posteriormente, entre el 14 y el 18 del mismo mes, adelantó gestiones en la ciudad de Santafé de Bogotá ante la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña, el Comité Internacional de la Cruz Roja e informó de sus actividades a los medios de comunicación. Asimismo, la Comisión solicitó oficialmente la intervención en Ginebra del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y organizaciones no gubernamentales de carácter internacional.

2.1 Entrevista con el señor embajador de Colombia en Panamá

La Comisión se entrevistó con el señor embajador de Colombia en Panamá, doctor Edgardo Sales Sales el día 13 de abril quien, enterado del propósito de la misión, informó de las gestiones de la delegación diplomática en el caso de los colombianos en busca de refugio en Panamá.

El doctor Sales manifestó que su gestión ante el gobierno de Panamá se había centrado en aclarar que se trata de dos situaciones diferentes que involucran población colombiana:

Los compatriotas que viven desde años atrás en la Provincia de San Blas, localidad de la Bonga, donde se registró el 7 de abril una incursión de hombres armados, al parecer paramilitares, provenientes de Colombia, ocasionando un muerto y al parecer cuatro más, cuyos cadáveres no habían sido recuperados. Este hecho, según el

embajador, provocó la expulsión de aproximadamente 56 familias hacia la población de Puerto Ubaldía, también en territorio de Panamá. Precisó el diplomático que en esta localidad existe un viceconsulado al cual dio precisas instrucciones para que adelantará a la mayor brevedad los trámites correspondientes a la legalización de la situación de éstos colombianos, de conformidad con el acuerdo suscrito entre los dos gobiernos. Indicó que 25 de éstos colombianos elevaron solicitud de refugio político ante la Oficina Regional para la Atención de los Refugiados de Panamá. Finalmente informó que el gobierno de Panamá ubicaría 50 efectivos de la fuerza pública en la zona para garantizar la seguridad.

Los colombianos ubicados en la Provincia del Dañen, de los cuales la embajada tiene conocimiento de un registro de 56 familias ubicadas en los corregimientos de Bocas de Cupé y Paya. Estos connacionales provienen de los municipios de Unguía y Riosucio en el departamento del Chocó y arribaron a territorio de Panamá el 11 de marzo de 1997.

El embajador Sales indicó a la Comisión que el gobierno de Panamá consideraba que los colombianos deberían regresar a su patria y que este traslado debería ser por vía aérea. Dijo que su gobierno estudiaba la posibilidad de reubicar a los colombianos una vez regresaran al país y que las decisiones respectivas serían adoptadas por los presidentes de Colombia y Panamá, quienes se ocupan directamente del caso.

2.2 Entrevista con el director general de la Cruz Roja Panameña

La Comisión se entrevistó el 13 de abril con el señor José a Beliz, director general de la Cruz Roja Panameña e integrante del Organismo Nacional para Asuntos de Refugiados. El señor Beliz se refirió a la

colaboración interinstitucional entre la Cruz Roja de Panamá y la Cruz Roja Colombiana, en especial en los casos de las personas que llegan a territorio panameño huyendo de la violencia y el conflicto armado.

Indicó que en la actualidad dos brigadas de salud de su institución trabajaban en la zona del Darién y Puerto Ubaldía y anunció sendos informes sobre esta labor y las necesidades de las poblaciones afectadas, como también un estudio sobre la viabilidad de establecer un campo de refugiados para mil o más personas si esa era la situación. Recordó que luego de la repatriación de los colombianos en Noviembre de 1996 alertó sobre la posibilidad de que nuevos grupos llegarán a territorio panameño huyendo de la violencia y en busca de refugio.

Prometió entregar el informe a la embajada colombiana. Afirmó que se había comunicado con las Brigadas que se encontraban en terreno quienes le manifestaron quela situación no era como la presentaban.

2.3 Entrevista con ONPAR (Oficina para la Atención de los Refugiados)

La Comisión se entrevistó el 11 de abril con la doctora Lizia Lu, Directora de ONPAR, quien, en asocio con un asesor de la referida institución, precisó así sus informes y opiniones sobre el tema de los colombianos en busca de refugio:

• La ONPAR tiene conocimiento de que el Gobierno Panameño presta atención humanitaria a colombianos localizados en Puerto Ubaldía, a través del Sistema Nacional de Protección a la Población civil (SINAPROC).

• Manifestó que entendía que el conflicto armado en Colombia era localizado y no general, razón que impedía pensar en un Campamento de Refugiados. Tampoco podía concederse un status general de refugiados, cuando este trámite se hacía de manera individual y no encontraba posible que la ACNUR garantizara la seguridad de los colombianos en la frontera.

• Con relación al tratamiento dado a los 88 colombianos trasladados en noviembre 23 de 1996, de Panamá a Apartado, Antioquia, expreso que los medios de comunicación panameña habían exagerado al presentar como forzada la salida de éstos colombianos de territorio panameño, cuando la imagen de un niño llorando al abordar un helicóptero no obedecía a una resistencia, sino al temor de un niño a viajar por primera vez por el aire y a la alegría que sentían los campesinos colombianos frente al retorno. Puntualizó que el traslado de los 88 colombianos obedeció a un conducto regular utilizado por los dos gobiernos, en el que medio el aval de la Cruz Roja Colombiana. Dijo que tenía información según la cual el gobierno colombiano había cumplido con la atención humanitaria y reubicación y retorno de los deportados.

2.4 Entrevista con directivos y miembros de las ONGs Asociación Regional Para Migraciones Forzadas, Coordinación Panamá; Asistencia Legal Alternativa de Panamá y Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá

El doctor Rafael Carvajal Arda, presidente de ALAP y de la Coordinación Panamá de ARMIF, y el sacerdote Conrado Sanjur, presidente de COPODEHUPA y aspirante a Defensor del Pueblo de Panamá, manifestaron a la Comisión lo siguiente:

• Después de visita de ARMIF a la localidad de Pinoganas, Provincia del Dañen, en enero de presente, con el objeto de verificar las circunstancias en que fueron trasladados forzosamente los colombianos solicitantes de refugio en noviembre de 1996 y recoger información sobre posibles flujos migratorios en igual sentido, presentaron una denuncia pública alertando sobre la situación. Asimismo, solicitaron en su momento la presencia oficial del ACNUR, demandando respeto por el principio de la "non refoulemen¨ de las personas refugiadas de conformidad con la normatividad internacional.

• Con relación a los colombianos que llegaron el mes de marzo indicaron que presentaron una Acción Urgente por parte de ARMIF, coordinación Panamá, el día 1° de abril, y solicitaron audiencia al Presidente de la República Dr. Ernesto Pérez Balladares para que tuviera en cuenta a ACNUR y ARMIF, en la búsqueda de una solución a la problemática.

• Igualmente informaron que tenían conocimiento de que muchos colombianos se habían internado en la selvas del Dañen, desde el primer proceso de deportación, y que las cifras que presentaban las autoridades como las del número de personas colombianas que buscaban refugio en Panamá en el momento no correspondían a la realidad, razón por la cual realizarían en pocos días un trabajo en terreno para identificar la verdadera dimensión del fenómeno.

• Informaron que los medios de comunicación de Panamá habían dado amplio despliegue al hecho del traslado forzado de colombianos desde Panamá, en noviembre de 1996, y estaban informando continuamente sobre el nuevo éxodo hacia ese país.

2.5. Entrevista con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. Abril 13

• El ingeniero Rafael Mezquita, director general de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, inició su intervención afirmando que se trata sólo de 400 colombianos que represen tan una "migración reducida frente al problema de los desplazados por la violencia en Colombia". Tras advertir que "el problema no es de Panamá" manifestó la preocupación de su gobierno porque "a diferencia del pasado éxodo (septiembre de 1996) ahora hay muertes y violencia" haciendo referencia a los hechos ocurridos en la Bonga, los que calificó de "antecedente inédito por la violación de las fronteras en cuanto acciones de guerra". Explicó ampliamente que la zona del Darien y la frontera con Colombia tienen para el gobierno de Panamá una importancia política y estratégica en el marco del cumplimiento de los tratados del Canal. Agregó que "cual quier signo de inestabilidad política en el Darien es grave para Panamá" y pidió a la Comisión que entendiera que "es fundamental la estabilidad política en la región del Darien porque es un problema estratégico".

• El licenciado Daniel Delgado Diamante, secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores, indicó que hay tres tipos de migraciones: migrantes económicos, movilidad de grupos armados o narcotraficantes ("sin que causen problema") y migrantes que usan el territorio del Darien para ingresar ilegalmente a Panamá (concretamente a San Miguelito, Ciudad de Panamá y Colón). Dijo que "hasta el momento ha habido control de las autoridades en esos 18 mil

kilómetros de selva que difícilmente se pueden custodiar controlar o proteger, para dar garantía al personal que está en el área".

• Al referirse a los colombianos en busca de refugio en Panamá El señor Delgado informó que ha habido asistencia humanitaria pero " Panamá no permitirá ni aceptará refugiados colombianos en su territorio ". Dijo que "hay que buscar una solución binacional en la prioridad de reubicarlos o devolverlos voluntariamente , como se ha hecho". Al ser informado por la Comisión sobre el caso del colombiano Mario Calderían Paterina, deportado a la región de Urabá y posteriormente asesinado el señor Delgado dijo que "el gobierno de Panamá no tiene referencias sobre muertes o situaciones difíciles de los colombianos deportados". Sobre el criterio de refugio de acuerdos con las normas internacionales reiteró que "se trata de inmigrantes ilegales en nuestro territorio y Panamá no puede ser operador de una solución al problema de los desplazados de Colombia".

• El licenciado Fábrega, secretario general de la Comisión de Buena Vecindad Colombo-Panameña, recordó que Panamá tuvo repercusiones similares como consecuencia de los conflictos armados en el área de Centroamérica. Propuso un proceso de "repatriación coordinada" de los colombianos desplazados y , ante una sugerencia de la Comisión para crear un campamento de refugiados dijo que eso sería posible pero en territorio colombiano. Se refirió al caso de un ex legislador del Darien secuestrado en la zona de frontera para reafirmar el problema de seguridad.

• El señor Mezquita advirtió que el término /'repatriación voluntaria " no procedía en este caso y aclaró que se trata de una deportación de

inmigrantes ilegales. Rechazó la idea de un campamento de refugiados colombianos en territorio panameño porque " sería un imán que atraería más colombianos". Resumió la posición del gobierno en tres puntos: 1.cuantitativamente el problema no es grave y su ocurrencia es responsabilidad de Colombia. 2. Son inmigrantes ilegales y procede la deportación en una acción coordinada con el gobierno de Colombia. 3. Para Panamá es un problema de seguridad nacional porque se trata de una zona estratégica que tiene relación con los tratados de devolución del Canal.

2.6 Entrevista con representantes de la Conferencia Episcopal de Panamá. El Real de Santamaría. 14 de abril

• Monseñor Pómulo Emiliani, obispo de la Diócesis del Darién, saludó la Comisión adhoc humanitaria procedente de Colombia y se refirió al pro ceso de deportación que estaba en marcha. Dijo que tenía información según la cual un grupo de colombianos que habían llegado a territorio de Panamá huyendo de la violencia y procedentes de la región del Urabá chocoano, estaban siendo deportados por las autoridades de su país. Indicó que se trata de una acción coordinada de los gobiernos de Colombia y Panamá y que expresó su preocupación por este procedimiento. Preguntó:

"¿A dónde pretenden llevarlos? ¿A la misma zona? ¿Para que los maten?" Recordó que con motivo del éxodo de noviembre de 1996 se anunciaron unos acuerdos para la deportación que finalmente no se cumplieron y "no estamos seguros que esta vez haya garantías" Dijo que la Iglesia sabe que hay 45 mil personas que viven en una zona de violencia en territorio colombiano que, eventualmente pueden cruzar la

frontera en busca de protección para sus vidas. Admitió que no hay condiciones para recibir un flujo masivo de población en el Dar/en pero indicó que la deportación "no es la solución". Informó que hay un grupo de delincuentes comunes colombia- nos y panameños que están creando problemas de orden público en la zona del Darién.

• El Padre Gerardo dijo que el 11 de abril a las 4:15 p.m. se reportó el desalojo de los colombianos en la población de Villa del Real en una operación con cinco helicópteros del Servicio Aéreo Nacional adscrito a la Policía. Manifestó que estos desplazados se encuentran en Paya. En cuanto a los colombianos ubicados en Yape dijo que fueron trasladados 81 y que otro grupo, entre 30 y 35 se escondieron en la selva. Señaló que en Boca de Cupé habían 29 colombianos sobre los cuales no se tiene información. Afirmo que en Punusa había otro grupo integrado por 147 personas, según información del Sistema Nacional de Erradicación de la Malaria. Al referirse al proceso de deportación en Yape dijo que la comunidad intento oponerse al procedimiento policial y que una líder de la comunidad fue llevada por las autoridades para que constatará el sitio donde serían concentrados los colombianos para proceder a la deportación. El padre Gerardo manifestó su preocupación por la suerte de los colombianos una vez sean llevados a Colombia porque tiene información según la cual "de los que llegaron en septiembre de 1996 y fueron deportados, por lo menos dos fueron asesinados y algunos de los familiares de esa deportación regresaron".

2.7 Testimonios de la comunidad panameña sobre los colombianos desplazados. Yape, 14 de abril

• Testimonio 1. "Aquí llegaron hace 15 días 77 hermanos refugiados colombianos , de los cuales 38 eran niños...habían dos huérfanos de padre y madre que venían de Unguía y también había un muchacho con la sola ropa que le había matado a toda la familia...El los llegaron y en seguida les conseguimos comida y ropa con 20 dólares que recogimos entre todos... Después ellos empezaron a trabajar y nosotros les dijimos que descansen pero ellos querían colaborar y empezaron a sembrar maíz y sandía y los niños los pusimos en la escuela y les señalamos un sitio para levantar los ranchos... Ellos eran muy trabajadores , esa gente no amanecía en cama...desde temprano estaban trabajando y ayudando..."

• Testimonio 2: "Incluso ellos estaban colaborando para hacer un sistema comunitario de pozos sépticos que aquí no se nos había ocurrido. Esa gente es muy buena y muy trabajadora y nosotros estábamos muy bien con ellos...Ojala vinieran más porque aquí hay mucho que hacer... "

•Testimonio 3: "Por qué se los tenían que llevar de esa forma si ellos no querían , ellos decían que si los regresaban los iban a matar porque eso ya había pasado con otros colombianos...A Panamá llegaron unos balseros cubanos y los recibieron y les ayudaron y, en cambio, el gobierno no quiere recibirá nuestros hermanos colombianos que huyen de la violencia..."

• Testimonio 4: "La policía llego en los helicópteros y dijo que se iban a llevar a los colombianos a un sitio para darles ayuda y que ya habían hablado con Monseñor Emiliani y eso era mentira, nos engañaron porque la policía nunca habló con Monseñor... Nosotros nos opusimos a que se

los llevarán y uno de los policías, el sargento Gómez me dijo que nosotros no debíamos hablar por ellos porque nosotros éramos panameños y me dijo que me iba llevar arrestada y yo le dije que me llevara porque estaban cometiendo un atropello y me dijo cállese la boca... E l l os se fueron y nosotros nos fuimos para El Real a hablar con el padre Gerardo para que no se llevaran a los hermanos refugiados y salimos río abajo como a las siete de la noche y llegamos a las 11 y el padre nos dijo que regresáramos para evitar que se los llevaran y volvimos en la madrugada y otra vez los helicópteros llegaron con el Mayor Espinosa y algunos colombianos se escondieron y los otros los embarcaron y nosotros protestamos y ellos me dijeron venga con nosotros que la vamos a llevar dónde están los colombianos y yo me fui con ellos y allí vi como 200 personas concentradas en un sitio en muy malas condiciones.."

• Testimonio 5: "Nosotros queremos que ustedes intercedan para evitar que maten a estas personas, nosotros queremos que ellos vuelvan y si es del caso vamos y los buscamos para que regresen...el gobierno no puede ha- cer esto, son gente humilde y buena y nosotros los podemos acoger a ellos y otros que necesiten venir acá..."

3. Conclusiones

• El conflicto armado interno en Colombia tiende a expandirse y agravarse afectando especialmente a la población civil. En 1996 se registraron 34 mil muertes violentas y alrededor de 32 mil familias, que integran una población estimada en 181 mil personas, fueron desplazadas acercando a un millón el número de colombianos en situación de desarraigo. En la zona de U raba se presentaron 1.777

muertes violentas y se mantiene la zona como una de las más afectadas por el conflicto armado en Colombia. En los últimos cuatro meses se registraron acciones guerrilleras y se intensificaron las operaciones militares en el Bajo Atrato del Urabá chocoano. También se denunció la presencia de grupos paramilitares. Esta situación provocó el desplazamiento masivo, individual y por grupos familiares de más de 15.000 personas de las áreas rurales de los municipios de Riosucio y Unguía, de los cuales cerca de once mil están albergadas en el Urabá Antioqueño (Turbó y Pavarandó), un número no determinado en ciudades y localidades colombianas, mientras otro grupo cruzó la frontera hacia la Provincia del Dañen, República de Panamá, en busca de protección y refugio.

• La decisión de cruzar la frontera es una manifestación de las dimensiones del conflicto y constituye una nueva característica de su desbordamiento y de la necesidad de la población de buscar nuevos sitios para su seguridad.

• Este éxodo hacia territorio de la República de Panamá es un problema generado en las condiciones de inseguridad y desprotección en que se encuentra la población civil y la responsabilidad principal es del gobierno y el estado que tiene la obligación de proteger la vida, honra y bienes de todos los ciudadanos. También hay responsabilidad de los grupos armados por fuera de la ley que infringen las normas del derecho internacional humanitario que regulan los conflictos armados de carácter no internacional.

• Un primer éxodo de 88 colombianos de la región de Urabá hacia la Provincia del Darien en Panamá se registro en septiembre de 1996 y,

en esa ocasión, los gobiernos de Colombia y Panamá acordaron la "repatriación" de los colombianos a un albergue en el municipio de Apartado, en un hecho que causó preocupación internacional porque se puso en riesgo la seguridad de las personas trasladadas. Los compromisos del gobierno colombiano para la seguridad y la recuperación de esta población no se cumplieron y se conoce del asesinato de uno de ellos Marco Caldería Paternina, y de la dispersión del albergue por las dramáticas condiciones en que se encontraban los desplazados. A quienes abandonaron el albergue el gobierno les entregó la suma de $360.000. Según voceros de las comunidades panameñas donde estaban los colombianos, la repatriación, en muchos casos, no fue voluntaria.

• A pesar de este antecedente, y ante la agudización de la confrontación armada y las amenazas contra la población, en Marzo de 1997 se inició un nuevo éxodo hacia la zona del Urabá antioqueño y hacia la provincia del Darien, en condiciones más difíciles y con la masiva participación de mujeres y niños. Más de 500 colombianos se ubicaron entre otros sitios, en las poblaciones de Boca de Cupe, Yape, Villa del Real y Punusa.

• Esta situación es diferente a los hechos ocurridos el mismo mes de marzo en los caseríos fronterizos de Titiná y la Bonga, en la Provincia de San Blas, en donde la incursión de un grupo armado, que manifestó pertenecer a las autodefensas de Urabá y Córdoba, provocó el asesinato de los colombia- nos José Sánchez, Alberto Martínez y Metida Rubiano, y de Remberto Arrieta, al parecer de nacionalidad panameña. Ante las amenazas de los hombres armados se inició un

éxodo de 90 familias hacia Puerto Ubaldía. Estos graves hechos no tienen relación directa con el éxodo reciente de población colombiana procedente de Urabá y constituye un problema de violencia con actores armados colombianos dentro del territorio panameño y que afecta a población de ambos países asentada en la zona desde hace varios años.

• El gobierno de Panamá ofreció mensajes contradictorios sobre los colom- bianos que llegaron a su territorio en busca de refugio. La delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores que se entrevistó con la Comisión Adhoc manifestó que por seguridad nacional a los colombianos se les daría un tratamiento de inmigrantes ilegales y se coordinaría con el gobierno colombiano su deportación. El Canciller de Panamá Ricardo Díaz Arias en declaraciones de prensa dijo que los colombianos no serían deportados porque las familias que ingresaron a Panamá "1o hicieron sin saber que cruzaron un límite internacional y no porque estuvieran huyendo de Colombia , por lo que no se les puede otorgar el tratamiento de refugiados" (El Tiempo , 19 de abril de 1997).

• Es evidente el interés por desconocer la real causa de la migración forzada y , en consecuencia normas humanitarias aplicables en estos casos y / en especial , la Declaración de Cartagena, suscrita por Panamá, que establece el principio de No Devolución y amplía el status de refugiado a las personas que huyen de zonas de guerra hacia zonas de frontera de otros países.

• La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como

organizaciones internacionales como Aministía Internacional, La Iglesia Católica de Panamá y Colombia y organizaciones no gubernamentales de ambos países epresaron su preocupación por el tratamiento dado a los colombianos en busca de refugio.

• Los colombianos que buscaban refugio en Panamá fueron engañados y no actuaron voluntariamente en el proceso de repatriación.

• En total 325 colombianos repatriados fueron ubicados en Bahía Cupica, en el municpio de jurad o, en cuyo territorio se produjo doce meses atrás la masacre de once personas por parte de un grupo armado y hace cuatro meses la retención de 10 soldados adscritos a la infantería de marina por parte de un grupo guerrillero.

El problema subsiste en la medida en que siguen llegando individual y familiarmente colombianos a la provincia del Darién en busca de un lugar seguro ante la persistencia de los hechos de violencia en el Urabá Chocoano. La Diócesis del Darién ha advertido sobre posibles nuevos éxodos.

La Comisión deplora el procedimiento adoptado por los gobiernos de Colombia y Panamá para proceder a la repatriación de los colombianos que buscaban refugio en la Provincia del Darién , República de Panamá, y expresa su preocupación por la ausencia de criterios humanitarios mínimos en el tratamiento del problema.

4. Recomendaciones

La Comisión reclama un pronunciamiento de los actores armados (Fuerzas Militares, grupos guerrilleros y autodefensas) que operan en la zona de Urabá frente al éxodo de población civil como consecuencia

directa o indirecta de sus acciones. La Comisión reclama el respeto por las normas humanitarias que protegen la población civil en casos de conflictos arma- dos no internacionales y demanda la pronta liberación de los infantes de marina retenidos por la guerrilla en el Urabá chocano con una muestra de acatamiento al derecho humanitaria

La Comisión demanda de los gobiernos de Panamá y Colombia el pleno acatamiento de las normas contempladas en el Derecho Internacional de los Refugiados, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como en la declaraciones de Cartagena (1984) y de la Conferencia Internacional sobre Desplazados y Refugiados en Centro América (CIREFCA), suscrita en Guatemala (1989)

Ante la posibilidad de nuevos éxodos la Comisión Adhoc recomienda la instalación de un campamento de refugiados con apoyo, control y veeduría internacional, un tratamiento especial de carácter humanitario a los refugiados y el pleno respeto al principio de No Devolución.

El gobierno colombiano debe explicar públicamente las decisiones y gestiones adelantadas en el caso de los connacionales que fueron expulsados de Panamá, ¡as condiciones de seguridad y protección que se ofrece en el sitio de asentamiento y las propuestas de reubicación y apoyo a éstas familias. Asimismo, informar sobre los compromisos adquiridos con motivo de la deportación del mes de noviembre de 1996, la muerte de Calderín Paternina y la suerte de los desplazados reunidos en el albergue de Apartado.

• Ante la persistencia, expansión e incremento del conflicto armado interno la Comisión recomienda estudiar la convocatoria de una

Conferencia Internacional sobre Desplazados y Refugiados con la participación de los gobiernos de países limítrofes con Colombia, Organismos internacionales de carácter intergubernamental, gobiernos amigos, agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, Iglesias y asociaciones de desplazados y refugiados para concertar un plan de acción humanitario frente al drama de los desplazados y refugiados que provoca el prolongado conflicto armado interno, la violación de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia.

Capítulo XI

Desplazados: Impactos Sociodemográficos.

El arribo continuo de miles de hogares desplazados por la violencia a los centros urbanos (ciudades grandes, intermedias o pequeñas poblaciones) supone, además de las evidentes connotaciones políticas, traumatismos sociales, demográficos y culturales que las sociedades locales, en su gran mayoría, no están preparadas para enfrentar.

El hecho no es nuevo, por el contrario, hace parte de la historia sociodemográfica de la nación. La construcción socioespacial de las grandes ciudades tiene en las migraciones del campo a la ciudad un componente significativo en la transformación rural urbana del país.

Son, entre otras, razones del caos urbano y de la incapacidad del Estado para asumir estos procesos de recomposición demográfica. La reflexión es válida si se tiene en cuenta que el fenómeno persiste con características cada vez más preocupantes y en medio de voces de

alarma sobre la presión que las migraciones, en general, y los desplazamientos por violencia en particular, ejercen sobre las ciudades colombianas.

Esto explicaría no justificaría la decisión de algunas autoridades locales y regionales de desconocer

la existencia del fenómeno del desplazamiento, como si esta actitud resolviera el problema. Pero los desplazados están ahí, siguen llegando, a veces en silencio, otras veces asumiendo su condición de personas a las cuales se le han vulnerado sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En este sentido, la construcción de una política estatal sobre desplazados pasa por una decisión de las autoridades territoriales de reconocer que el conflicto armado, su degradación constante y otras manifestaciones de violencia, están incidiendo en el crecimiento desmedido de las ciudades y que es necesario una acción nacional, conjunta y coordinada para atender el problema desde una concepción humanitaria y no necesariamente como una problema de orden público.

Lo cual implica, además del reconocimiento del fenómeno como un problema de derechos humanos, una actitud de tolerancia y respeto, y una decisión de reparar, en parte, la vulneración de los derechos conculcados y de los cuales es responsable el Estado constituido para protegerlos.

Este número del Boletín ***Codhes Informa*** registra información estadística del Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia (Sisdes) correspondiente a 1996, en un esfuerzo de

continuidad de este estudio que se remonta a la investigación adelantada por la Conferencia Episcopal de Colombia.

Los resultados, siempre aproximaciones a una realidad compleja e imposible de cuantificar en términos absolutos, muestran la composición social y la ocupación de los jefes (as) de los hogares desplazados, las condiciones de vivienda y el acceso a servicios públicos antes y después de la salida forzada, el nivel educativo, las condiciones de vivienda y salud, niveles de organización de los desplazados en el momento de la salida intempestiva, la ayuda humanitaria recibida, las necesidades urgentes de la población desplazada en cuanto a vivienda, salud, educación y generación de ingresos y las expectativas de permanencia, reubicación o retorno de los desplazados.

El análisis comparativo frente a indicadores similares del **Sisdes** 95 y del estudio de la Conferencia Episcopal, ayudan a comprender la dura realidad de una población que contra su voluntad fue obligada a salir de sus regiones asumiendo una nueva condición cuya principal característica es el dramático deterioro de su calidad de vida.

Codhes Informa presenta disculpas a los subscriptores por las irregularidades en la producción y envío del boletín como consecuencia de las dificultades que afrontamos las organizaciones de derechos humanos y que obligaron al cierre de la oficina entre junio y diciembre de 1997. Esperamos normalizar este boletín durante el próximo año y agradecemos la comprensión y expresiones de solidaridad de nuestros amigos.

Gráfico 1. Tipo de vivienda antes del desplazamiento

Casa	66%
Otros	16%
Cuartos	18%

Gráfico 2. Tipo de vivienda después del desplazamiento	
Casa	26%
Otros	31%
Cuartos	43%

Gráfico 3. Tenencia de la vivienda antes del desplazamiento	
Propia	50%
Otra	14%
Arrendada	36%

Gráfico 4. Tipo de vivienda después del desplazamiento	
Propia	61%
Otra	7%

Arrendada	32%

Gráfico 5. Participación de jefes de hogar desplazados en organizaciones antes del desplazamiento	
No participaba	59%
Sí participaba	41%

Gráfico 6. Tipo de organización a la que estaba vinculado	
Comunitaria	60%
Otra	7%
Cooperativa	6%
Sindical	8%
Religiosa	9%
Política	10%

Gráfico 7. Apoyo recibido en situación de desplazamiento	
Sí recibieron	54%
No recibieron	46%

Gráfico 8. Necesidades más importantes en salud	
Servicios Médicos	77%
Otra	3%
No informa	10%
Atención Psicológica	10%

Gráfico 9. Necesidades más importantes en educación	
Capacitación técnica	38%
Otra	2%
No informa	11%
Alfabetización	21%
Educación formal	28%

Gráfico 10. Necesidades más importantes en vivienda	
Adquisición	64%
Otra	2%
No informa	6%

Mejoramiento	8%
Titulación	20%

Gráfico 11. Necesidades más importantes en generación de ingresos	
Microempresas	33%
Otra	3%
No informa	9%
Tierra para agricultura	21%
Trabajo asalariado	34%

Gráfico 12. El desplazamiento generó problemas familiares	
No	70%
Sí	30%

Gráfico 13. Tipo de problema generado por el desplazamiento	
No responde	21%
Políticos	1%

Salud	2%
Psicológicos	2%
Vivienda	2%
Desempleo	6%
Separación/abandono	8%
Desunión/desintegración	13%
Económicos	21%
Conflicto y violencia familiar	24%

Gráfico 14. Jefatura del hogar desplazado según sexo	
Hombres	65%
Mujeres	35%

Gráfico 15. Edad jefes (as) de hogar desplazados	
Mayores de 45	21%
No responde	5%
Menores de 18	1%

Entre 18 y 20	3%
Entre 21 y 25	10%
Entre 26 y 30	19%
Entre 31 y 35	17%
Entre 36 y 40	16%
Entre 41 y 45	8%

Tabla 16. Nivel educativo de los(as) jefes de hogar desplazados

No responde	18%
No formal	1%
Técnico	1%
Universitario	3%
Secundaria	19%
Primaria	47%
Ninguno	11%

Tabla 17. Acceso a servicios de salud jefe(a) hogar desplazado

Sí	20%
No	80%

Tabla 18. Otros miembros del hogar desplazados según sexo	
Masculino	44%
Femenino	56%

Tabla 19. Nivel educativo otros miembros del hogar	
Secundaria	19%
Universitaria	1%
Sin información	4%
Ninguno	27%
Primaria	49%

Tabla 20. Expectativas de permanencia, reubicación o retorno de los hogares desplazados	
Permanecer	52%
No responde	4%
Retornar	16%

Reubicarse	28%

Capítulo XII

Desplazamiento. Problema humano y no de orden público.

El año que culmina es uno de los más dramáticos en cuanto al desplazamiento forzado por causas del conflicto armado interno y otras manifestaciones de violencia en el país.

El conflicto social que se desarrolla en el marco de la lucha por la tierra presenta, en muchos casos, esas manifestaciones de violencia e intolerancia alrededor de privilegios de unos pocos detentadores de la propiedad de las mejores tierras en detrimento de una inmensa mayoría de campesinos desposeídos.

Así ocurre con los desplazados de la Hacienda Bellacruz en el sur del departamento del Cesar, protagonistas de una historia de violencia, persecución e intolerancia que llamó la atención del país y de la comunidad internacional y que puso una vez más en evidencia la difícil situación de miles de hogares con vínculos rurales objeto de acciones violentas detrás de las cuales se ocultan intereses de grandes terratenientes.

Es el despojo de la tierra o es el control territorial, el objetivo de grupos armados que defienden esos y otros intereses, casi siempre en medio de la pasividad o impotencia del Estado.

En estas circunstancias se produjo el calvario de los campesinos de Bellacruz en defensa de su derecho a permanecer en el la tierra trabajada, o de asentarse en cualquier lugar de la geografía nacional para proteger sus vidas, o de reivindicar sus derechos humanos vulnerados, o de ser tratados como ciudadanos y no como delincuentes, como lo hicieron algunas autoridades territoriales.

Haciendo uso de los instrumentos de protección de los derechos fundamentales consagrados en la nueva Constitución, los desplazados, asesorados por la Comisión

Colombiana de Juristas, interpusieron una acción de tutela que finalmente fue revisada y fallada por la Corte Constitucional.

Por considerar de interés para nuestros suscriptores, **Codhes Informa** presenta en este número el texto completo de la Sentencia 227-97 proferida el 5 de mayo de 1997, como un gesto de solidaridad con los campesinos desplazados y como una contribución pedagógica a la compresión jurídico-política de un problema creciente que hace más crítica la situación de los derechos humanos en Colombia.

SENTENCIA T-227/97

REF: EXPEDIENTE T-116357

Peticionarios: Brigadier Ropero Mora y otros.

Procedencia: Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá

IDEA CENTRAL "La negativa a recibir a los desplazados puede tener graves consecuencias para los derechos humanos". (Advertencia hecha

en 1994 por FRANCIS DENG, representante del Secretario General en las Naciones Unidas, al analizar el desplazamiento interno en Colombia)

Temas:

- Protección y PROMOCIÓN de los derechos humanos.
- Desplazamiento interno: problema humano y no de orden público.
- La dignidad humana.
- Derecho a la permanencia y a la circulación.
- Pedagogía constitucional.
- El manejo del orden público es potestad del Presidente de la República.

Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero quien la preside, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela instaurada por Alberto León Gómez Zuluaga apoderado por Brigadier Ropero Mora y 38 personas más contra la Gobernadora del Departamento de Cundinamarca, Leonor

Serrano de Camargo, por obstaculizar una solución provisional para el problema de esos desplazados de la hacienda Bellacruz (departamento del Cesar).

I. ANTECEDENTES

Del acervo probatorio existente en el expediente surgen las siguientes informaciones:

1.1. Actuación ante el INCORA respecto al predio Bellacruz

Declara la subgerente jurídica del INCORA:

"EL INCORA en el año 90 inició un procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios de la hacienda Bellacruz , el cual culminó en el año 94 , por Resolución que establecía que unos predios eran de propiedad privada porque tenían título suficiente que asilo acreditaba en tanto que otros predios que hacen parte de la mencionada finca , creo que unos 6, se declaró que no habían salido del patrimonio del Estado , contra esa Resolución no interpusieron los recursos, pero en el mes de octubre del año 95, el apoderado de la familia Marulanda formuló una revocatoria directa, la cual fue resuelta desfavorablemente en el año 96, en abril, confirmando la resolución que había decidido el procedimiento de clarificación. Una vez en firme esta resolución el INCORA debía proceder a adelantar los trámites de titulación como baldíos de estos predios a los campesinos que los venían ocupando y explotando adecuadamente desde hacía más de 5 años "

1.2. Frustrada Titulación

"Nos comprometimos a iniciar prontamente el trabajo de titulación , firmamos un convenio con la gobernación del Cesar a fin de que ellos contrataran los topógrafos que se requerían para hacer los levantamientos topográficos de los predios baldíos. Inmediatamente la gobernación suscribió el contrato y entregó el anticipo , los topógrafos se desplazaron a cumplir con su trabajo , pero tuvieron que regresarse porque recibieron amenazas de atentar contra su integridad física si continuaban realizando el trabajo y a un funcionario del INCORA que los acompañaba, le despellejaron la espalda .."

Cuando consiguieron nuevos topógrafos , *"Ellos viajaron, pero en razón a que la base militar quedaba distante unos 45 minutos en carro de la Hacienda se dedicaron a la tarea de arrendar un vehículo que hiciera los desplazamientos diariamente lo cual fue imposible porque la población no le suministró este servicio y la Alcaldía municipal sólo contaba con un camión que se encontraba a órdenes de la Fiscalía porque en él habían sido asesinados el Secretario de Gobierno, el Tesorero y el conductor del municipio de Pelaya.*"(declaración de la subgerente jurídica del Incora).

En conclusión, la tramitación del INCORA se suspendió por la violencia contra los funcionarios que tienen que adelantar los procesos de adjudicación de tierras.

1.3. ¿Qué les ocurrió entre tanto a los colonos de la hacienda Bellacruz?

El 15 de febrero de 1996 la comunidad de campesinos con asiento en la finca Bellacruz acudió ante la Personería municipal de Pelaya a buscar respaldo y a formular denuncio contra "grupos armados " que en el día

anterior ultrajaron a campesinos, niños y mujeres, quemaron viviendas y los intimidaron para que desocuparan la zona en el término de cinco días.

Fue así como muchas familias campesinas se vieron desplazadas violentamente de su asentamiento y se desplazaron inicialmente a las cabeceras municipales, especialmente a la de Pelaya, alojándose en la llamada "Casa Campesina ".

1.4. Primer viaje a Bogotá y retorno a Pelaya

Representantes de las familias afectadas se trasladaron a la capital de la República para exponer su difícil situación. El 11 de marzo de 1996 se ubicaron en las oficinas del edificio del Incora.

El 14 y el 21 de marzo de 1996 se efectuaron en el Ministerio del Interior en Bogotá reuniones para la protección de esos desplazados y para garantizarles el retorno a Pelaya.

Evidentemente regresaron en abril a Pelaya pero siguieron los hostigamientos, y se produjo el primer asesinato, el de Jaime Laguna, dirigente de los desplazados.

1.5. Otra vez en Bogotá

Un grupo de familias se trasladó a la capital y nuevamente ocuparon dependencias del Incora. El 6 de junio, el gobierno nacional y los representantes de los campesinos firmaron un acuerdo; entre los puntos tratados estaba el de fijar un plazo de 90 días para que el Incora adquiera parcelas, para ubicar allí a los campesinos desplazados de la hacienda Bellacruz.

Los campesinos abandonaron las dependencias del Incora. Entre tanto en Pelaya la situación se agravó para quienes aún permanecían ahí y en agosto quienes habían estado en el Incora y otras familias que huían de Pelaya ocuparon una parte del edificio de la Defensoría del Pueblo en Bogotá.

1.6. Operativo para trasladar otras familias desde Pelaya

Era tan grave la situación que se vivía en la Casa campesina de Pelaya, que el gobierno nacional montó un operativo para trasladar hasta Bogotá 77 niños y 66 adultos, con todas las prevenciones posibles para que durante el trayecto no hubieran atentados contra ellos. Esas 143 personas se unirían a las 59 que estaban alojadas en la Defensoría del Pueblo y luego serían trasladas a un lugar provisional mientras el Incora encontraba el sitio definitivo de asentamiento. En Pelaya, permanecieron unos pocos, que a principios de este año también se refugiaron en el Incora en Bogotá.

1.7. Desplazamiento planeado hacia albergue provisional

El Ministerio del Interior programó en agosto del año pasado , el traslado no solamente hacia Santafé de Bogotá , sino hacia un lugar donde provisionalmente estuvieran (por NOVENTA días) mientras el Incora lograra otro sitio definitivo.

Para esa ubicación PROVISIONAL se contrató un hotel en el municipio de La Mesa (departamento de Cundinamarca). No solamente se firmó el contrato con el representante del hotel, sino que el propio Ministerio del Interior, en los primeros días del mes de agosto de 1996, entró en contacto con la Alcaldesa de dicho municipio para coordinar mejor el

trato a los campesinos. Hasta ese instante no había problema para la ubicación provisional.

Todo se programó para el 13 de agosto cuando los campesinos deberían instalarse en el hotel DOIMA en La Mesa.

1.8. El problema bajo la óptica del Gobierno Nacional

El Ministro del Interior, HORACIO SERPA URIBE, en comunicaciones dirigidas a distintas entidades reconoce expresamente que "La comunidad campesina fue desalojada por hechos violentos de los terrenos de la hacienda Bellacruz".

Hay también una comunicación de la Coordinadora del Programa Nacional de Desplazados del Ministerio del Interior que dice:

"La comunidad campesina fue desalojada en forma violenta por un grupo armado que quemó sus viviendas obligándola a salir en éxodo el 14 de febrero del presente año (1996) de los terrenos de la hacienda Bellacruz declarados como baldíos.."

A su vez, el doctor CARLOS VICENTE DE ROUX, Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, hace este relato explicativo:

"Debo también precisar que la presencia de la guerrilla en el Sur del Cesar y de su actividad de secuestro y extorsión y ataques contra propiedad y bienes económicos diversos ha dado lugar a la aparición de grupos de ''justicia privada '', también llamados"/paramilitares". Estos grupos han pretendido defender los intereses de determinados sectores frente a la guerrilla , pero han cometido abusos , atropellos y crímenes. Fueron, justamente, estos grupos los que, al parecer, expulsaron en febrero de 1996 a los campesinos, víctimas del

desplazamiento forzado al que me he venido refiriendo. En el municipio de Pelaya y municipios aledaños existe, pues, una situación muy conflictiva, cuya víctima fundamental es la población civil y concretamente la población campesina atrapada entre la guerrilla y los paramilitares."

Corrobora la anterior información la declaración de MARIANA ESCOBAR ARANGO, asesora de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos , quien dice:

"De acuerdo con la información que ha podido recaudar la Consejería, aproximadamente doscientos campesinos que ocupaban 1.200 Ha. declaradas baldías por el Incora, fueron expulsados forzosamente por grupos paramilitares que operan en la zona y, más precisamente, en los predios de la hacienda Bellacruz. Esta situación obligó a los campesinos desplazarse hasta la ciudad de Bogotá, con el fin de llamar la atención del Gobierno Nacional sobre su situación, ubicándose en la sede del Incora Nacional; durante esta ocupación pacífica se firmaron, entre el mes de marzo y el mes de junio, tres actas de compromiso en las cuales se han presentado varias dificultades para que el Gobierno pueda dar cumplimiento a los acuerdos y compromisos suscritos en dichas actas."

1.9. Situación de los desplazados en la capital de la República:

Está relatada por DANIEL MARÍA MEDINA GONZÁLEZ, abogado asesor de la dirección nacional de atención y trámite de quejas de la Defensoría del Pueblo:

"Un total aproximado de 210 personas, de los cuales unos 65 son menores de edad, básicamente niños y los otros son ancianos y mujeres, con una población joven relativamente poca, se encuentran

divididos en dos grupos: uno de aproximadamente 105 personas en la Defensoría del Pueblo y las restantes en la sede o instalaciones del Incora. Las condiciones en que subsisten, son absolutamente precarias, duermen en colchonetas algunos, en el piso, están completamente hacinados, existen graves problemas de salud e incluso se han dado, en el caso de la Defensoría dos o tres alumbramientos y se comienzan a percibir secuelas de orden psicológico que al futuro pueden dificultar la reinstalación de estas personas , en su medio natural; la atención que se viene brindando por el Gobierno Nacional es apenas la mínima elemental y en las instalaciones en las cuales han sido alojadas por parte de las dos instituciones , sobresalen las incomodidades y dificultades al ser éstas instalaciones propias para bodegas u oficinas pero no para la habitación permanente de personas y mucho menos en la cantidad que allí deben permanecer."

MARTA LUCIA TAMAYO, de la misma Defensoría, expresa en declaración corroborada por el Defensor Delegado ALEJANDRO PINZÓN:

"Los de la Defensoría se encuentran en el primer piso bloque A, están ocupando cinco espacios o salones , el sitio no está acondicionado para albergar personas de manera permanente, es un sitio para oficinas, las condiciones son muy precarias; hemos tratado de mejorar un poco, con alguna atención médica que se ha recibido del distrito y de la Cruz Roja porque a comienzos del mes de septiembre hubo unos brotes de epidemia de papera, de piel, de problemas respiratorios; lo que obligó a que nosotros nos .esforzáramos más en garantizarles su derecho a la salud y respeto al principio de dignidad. *Las del Incora, entiendo que*

están muchísimo peor que la gente de la Defensoría, que duermen en corredores, que no tienen servicio médico permanente, y en este momento hay mucha gente enferma. En la Defensoría han nacido cuatro niñitos durante el tiempo que han estado ahí, en total hay casi 50 menores de edad, y vuelvo y repito, las condiciones, siendo mejores las de la Defensoría, son condiciones muy precarias, con el agravante que no se ve a corto plazo solución al problema de la ubicación definitiva de la gente, a lo que se suma el asesinato de dos compañeros de ellos, ocurrido el sábado veintiocho de septiembre allá en Pelaya."

Y, el propio Defensor del Pueblo, JOSÉ FERNANDO CASTRO CAYCEDO, en comunicación dirigida al Ministro del Interior el 3 de septiembre de 1996, dice:

"Al asumir el cargo como Defensor del Pueblo me he encontrado con la presencia en nuestras instalaciones de 106 personas, desplazadas por la violencia del municipio de Pelaya en el Departamento del Cesar, entre ellas 38 niños de los cuales cuatro han nacido en la Defensoría del Pueblo. Estos colombianos requieren de la inmediata decisión del ejecutivo en cuanto a su reubicación en condiciones de vida dignas y seguras para que le sean restablecidos la plenitud de sus derechos y las condiciones de dignidad propias".

2. Solidaridad que han recibido los desplazados de Bellacruz

Dentro de Colombia ha habido solidaridad. Según se lee en el expediente, han prestado colaboración , entre otros el Ministerio del Interior, Iglesia Católica, Defensoría del Pueblo, Incora, ICBF, Cruz Roja, Organismos de Derechos Humanos, Personeros Municipales, Sindicatos, Cooperativas, Organizaciones Campesinas e Indígenas,

estudiantes, el CINEP, Codhes. Y, desde cuando los desplazados se encuentran en el Departamento del Tolima, la solidaridad ha sido mayor, de parte del Ministerio de Agricultura, ANUC, los medios de comunicación de la capital del Tolima, especialmente el periódico El Nuevo Día, las autoridades civiles, la Sexta Brigada del Ejército, la Cámara de Comercio de Ibagué, el INPA y la ciudadanía del departamento del Tolima.

A nivel internacional, ha habido pronunciamientos dignos de resaltar:

Las Naciones Unidas, en su 52 período de sesiones se preocupó por los ÉXODOS EN MASA y expidió la Resolución 1996/51 , pidiendo información en junio y agosto de 1996 a todos los gobiernos. Aunque Colombia no informó, numerosas organizaciones internacionales sí lo hicieron y por eso el INFORME DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, del 14 de enero de 1997, hace referencia a Chechenia, Colombia, Tayikistán, Burundi, Rwanda y el Zaire, como países de *"violación en gran escala de los derechos humanos , en particular del derecho a la vida , cometidos en situaciones de conflicto armado que habían provocado el desplazamiento masivo de poblaciones "*. Y, concretamente hace referencia el INFORME a los llamamientos urgentes hechos "*en favor de las familias desplazadas en el Estado (sic) de Bellacruz en Colombia , que habían sido desalojadas por un grupo paramilitar y amenazadas de muerte si regresaban a su tierra ".*

El 4 de febrero de 1997, el señor FRANCIS M. DENG, representante del Secretario General, presenta a las Naciones Unidas su informe sobre LOS DESPLAZADOS INTERNOS y formula varias

recomendaciones. Concretamente, respecto a COLOMBIA dice: *"los programas para resolver el problema de la impunidad, la falta de seguridad física de los desplazados, y las cuestiones relativas a los derechos de propiedad podrían ampliarse al aumentar la protección y la asistencia de los desplazados internos*". Y, agrega: "*En Tayikistán y Colombia , la creación de una presencia de personal de derechos humanos en el terreno podría ser una significativa aportación en ese sentido."*

No era extraño para las Naciones Unidas el tema del desplazamiento interno en Colombia. Precisamente, el 3 de octubre de 1994, el propio señor DENG presentó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU un prolijo estudio sobre los casos de desplazamiento en Colombia, señalando la concentración de la tierra en pocas manos como una de las causas del fenómeno del desplazamiento. Se extraña el señor DENG de que el gobierno colombiano invocara la Directiva N^{0} 5, de 28 de diciembre de 1991, *"que prevé medidas de los gobernadores y alcaldes para garantizar plazas en las escuelas y la coordinación con organizaciones no gubernamentales en los casos de cambio voluntario de residencia debido a situaciones de violencia particularmente graves, el apoyo y asesoramiento de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la facilitación del regreso. Sorprendentemente , lejos de aplicar estas medidas, ninguno de los funcionarios gubernamentales que el Representante (de las Naciones Unidas) consultó conocía su existencia* ". Por ello, el alto funcionario de las Naciones Unidas en 1994 hace esta premonitoria advertencia: "**la**

negativa a recibir a los desplazados puede tener graves consecuencias para los derechos humanos."

Por otro lado, la Resolución Común aprobada por el Parlamento Europeo, el 23 de octubre de 1996, aunque en su parte resolutiva acoge con satisfacción el *"diálogo iniciado entre el gobierno colombiano y los granjeros sin tierras expulsados de Bellacruz*", de todas maneras, dentro de sus consideraciones se refiere a la indignación que causó "*que el pasado 28 de septiembre fueron asesinados en Colombia Elíseo y Eder Narváez, miembros de unas de las familias de campesinos que tienen un conflicto de tierras con la hacienda Bellacruz, lo que eleva a 8 asesinatos y desapariciones forzadas los crímenes cometidos este año por los grupos paramilitares en este conflicto".*

3. Otra actitud

Ocurre que, antes del 13 de agosto de 1996, el programa de reubicación provisional de los desplazados de Bellavista es roto abruptamente. De ello hay constancia en el expediente:

Los funcionarios del Ministerio del Interior (EMIRO RAMÓN VILLERAS y LUZ TERESA GUTIÉRREZ), declararon que estando todo preparado para albergar temporalmente a los desplazados de Bellacruz, entre ellos los solicitantes de la presente tutela, en el Hotel Doima del Municipio de La Mesa, dos días antes de la fecha definida, se anunció que el operativo quedaba suspendido por razones de cancelación del contrato celebrado con tal hotel, del rechazo del Gobierno regional de Cundinamarca, y de las expresiones de la Señora Gobernadora a través de los medios de comunicación.

Funcionarios de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CARLOS VICENTE DE ROUX RENGIFO Y MARIANA ESCOBAR ARANGO) manifestaron que recibieron información de parte del "área de desplazados " del Ministerio del Interior sobre gestiones realizadas por la Gobernación del Departamento en orden a impedir la ubicación de las familias campesinas procedentes de Pelaya, en el Municipio de La Mesa, y que se estigmatizó a esos núcleos de población como guerrilleros o como delincuentes por parte de autoridades locales o departamentales, lo cual creó enormes dificultades para el manejo de la problemática.

DANIEL MEDINA GONZALES y MARTHA LUCIA TAMAYO, funcionarios de la Defensoría del Pueblo, informaron que a raíz de unas declaraciones rendidas por la Gobernadora se frustró el traslado a la población de La Mesa.

En la presente tutela se ofició a quince medios de comunicación para que enviaran las declaraciones de la gobernadora, sólo se recibieron grabaciones de los noticieros Q.A.P., 7:30 CARACOL, CRIPTON y CARACOL. En el primero, con el titular "Encartado se encuentra el Gobierno con la ubicación de 250 campesinos desplazados de la violencia ", aparece LEONOR SERRANO afirmando que el Presidente y el Ministro del Interior no pueden con un Departamento "jugar " de esa forma, haciendo todo a las espaldas de la gobernadora de Cundinamarca.

En el Noticiero 7:30 CARACOL, aparece la mencionada funcionaría manifestando que "a mi me molesta todo lo que hagan a mis espaldas, en mi casa; porque es que en mi casa si no me pueden entrar elefantes

a mis espaldas". Igualmente aparece una autoridad local que manifiesta "la preocupación que tenemos es que se traigan unas personas que han sido desplazados de la violencia que son reinsertados del Cesar , traerlos sobre todo a La Mesa que es una zona de tranquilidad y de paz."

En el Noticiero CRIPTON, la Gobernadora calificó la intervención del Ministro del Interior como "veleidades ". Y, cuando el periodista le pregunta dónde le gustaría que fueran ubicados los desplazados, contestó: "tenemos medio país desocupado , existen zonas aledañas a la propia tierra del doctor Samper (sic), aledañas a Barrancabermeja, o zonas como las del Opón o Carare, en donde quedarían sumamente bien , dentro de su misma cultura y su misma idiosincrasia ".

En el noticiero 24 HORAS la gobernadora expone: "si yo tengo que entrar a solucionar los problemas del doctor Horacio Serpa y solucionar los problemas a otro departamento, el Cesar por ejemplo, para decirle que yo le soluciono sus problemas y él me solucione los míos. .."

Así mismo, se allegó a las diligencias cinta de la entrevista radial realizada en el programa 6 A.M. 9 A.M. de Caracol, en la cual la Gobernadora al ser interrogada por el periodista "Usted por qué se opone al traslado de esos desplazados por la violencia, a esos reinsertados de la guerrilla"; la gobernadora responde:

"A ver, yo le pregunto si usted después de arreglar su casa, de organizaría y todo, invitaría a unas personas que usted no quiere invitar, que le parece inconveniente, los invitaría a su casa ?. Hemos gastado todo el presupuesto del departamento dándole un poco de

seguridad al departamento, implementando medidas". .. Es que en Cundinamarca no tienen cabida, es que nuestros problemas ya de por sí son sumamente graves para acrecentarlos trayendo problemas de otros departamentos. .." (subrayado nuestro).

En respuesta al oficio librado por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, la Alcaldía Municipal de Viotá informó que la Gobernadora, habiendo citado a los alcaldes del departamento, les advirtió que se abstuvieran de recibir a los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, ya que estas personas eran guerrilleros que acarrearían conflictos en la comunidad.

La Gobernadora, en comunicación del 6 de septiembre de 1996, dirigida a la Asociación de Usuarios Campesinos dice que la solución no es "desplazar las familias de una zona de peor conflicto a otro de menores dimensiones " y que a los desplazados de Bellacruz el gobierno nacional les debe garantizar "su pacífica permanencia en sus propias tierras".

En comunicación que la misma gobernadora envió el 3 de octubre de 1996 al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá , corporación judicial que le pidió datos sobre las manifestaciones que la Gobernadora había hecho en relación con las familias campesinas desplazadas de la hacienda Bellacruz, la señora LEONOR SERRANO DE CAMARGO hace hincapié en que la "comunidad cundinamarquesa" expresa "rechazo a la política del Ministerio del Interior , pues los sucesos acaecidos en el municipio de la Mesa , al pretender ubicar a doscientas tres (203) personas procedentes de la hacienda Bellacruz, sur del Cesar , generó toda suerte de manifestaciones de protesta de

los habitantes de esta región, pues ven en tal proceder motivo de desorden público, pues sin haber solucionado sus propios problemas internos, les importan otros que no están dispuestos a aceptar ".

En la misma comunicación hace un enjuiciamiento al Gobierno Nacional al decir que éste "cohonesta con los intereses del desplazamiento, pues al abrir la posibilidad de ubicar en otras tierras las personas de las regiones en conflicto, olvidando sus propias funciones constitucionales de garantizar la propiedad privada, deja el camino expedito a quienes quieren subvertir el orden público ". Y remata diciendo que quien verdaderamente ha violado los postulados del Estado social de derecho es el gobierno nacional.

El proceder de la gobernadora es el motivo de la actual tutela, ella se respalda en una declaración de casi todos los alcaldes de Cundinamarca de 20 de agosto de 1996 (se recuerda: el obstáculo a la ida al hotel de La Mesa fue antes del 13 de agosto), declaración dirigida al Presidente de la República en la cual se dice:

"queremos hacerle saber nuestro rechazo a la política que viene ejecutando el gobierno nacional frente a la solución que demandan los desplazados de los territorios del país, pues pretender su reubicación en nuestra jurisdicción es trasladamos el conflicto social agravando la situación propia del departamento de Cundinamarca."

No sobra agregar que el gremio de los taxistas y la alcaldesa de La Mesa, también expresaron su rechazo a la ubicación temporal de quienes instauran la tutela, como desplazados, aunque la Alcaldesa inicialmente tenía otro comportamiento.

4. Solicitud de tutela

El doctor Alberto León Gómez Zuluaga, apoderado judicial de los desplazados Brigadier Ropero y otros , instauró acción de tutela contra Leonor Serrano de Camargo, Gobernadora de Cundinamarca.

Pide que se tutelen los derechos fundamentales a la libertad de tránsito y fijación de residencia dentro del territorio nacional , a la igualdad , al buen nombre, a la honra, a la presunción de inocencia y al debido proceso. Tara el efecto , ordenará a la ciudadana Leonor Serrano de Camargo, Gobernadora del Departamento de Cundinamarca , PRODUCIR una instrucción general a los Alcaldes y demás funcionarios administrativos del Departamento , en la cual deje claro nuestro derecho no sólo a transitar libremente , sino a radicamos en cualquier municipio de Cundinamarca en forma individual u organizada, como cualquier otro ciudadano colombiano"

Pide igualmente que la funcionaria se abstenga de impartir instrucciones a las Alcaldías y demás autoridades administrativas del orden departamental o municipal para evitar que fijen residencia permanente o transitoria los desplazados en algún municipio del Departamento de Cundinamarca. También solicita que se instruya a los Alcaldes y funcionarios para que den un trato decoroso a los desplazados.

Pide que la Gobernadora RECTIFIQUE sus declaraciones y manifestaciones en el sentido de que los desplazados son reinsertados o guerrilleros. "Para que la tutela de nuestro derecho sea eficaz la ORDEN a la funcionaría Serrano de Camargo, incluirá la obligación de ABSTENERSE de continuar dando declaraciones públicas o de hacer manifestaciones privadas en el sentido de que somos reinsertados o

guerrilleros, o en cualquier otro sentido que pudiera afectar nuestro buen nombre, nuestra honra y nuestra presunción de inocencia" que la funcionaría "RECONOZCA PÚBLICAMENTE nuestra inocencia y ABSTENERSE EN EL FUTURO de hacernos imputaciones sobre hechos delictuosos sin que medie sentencia judicial ".

Y, a manera de PREVENCIÓN, solicita que se "ORDENE a la gobernadora disponer lo necesario para garantizar vida e integridad física de los desplazados y brindar protección mientras estemos en su jurisdicción, garantizando no sólo integridad física y sino también las condiciones para una circulación segura dentro del Departamento ".

Los pedimentos se basan en el trato violatorio de derechos fundamentales que real o presuntamente dio la gobernadora a los desplazados de la hacienda Bellacruz, lo cual implicó la imposibilidad de ubicarlos provisionalmente en un hotel en La Mesa , mientras el Incora colaboraba en una solución definitiva , ubicación definitiva que ya se les dio en los últimos meses.

5. Decisiones de instancia

En primera instancia falló la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá denegando la acción de tutela, pero oficiándole "al Ministro del Interior, al Ministerio de Defensa y al Incora " para que "den solución efectiva a los desplazados de la hacienda Bellacruz".

La razón para que no prosperara la tutela contra la Gobernadora es la de ausencia de prueba, ya que, según el Tribunal, la señora Leonor Serrano de Camargo simplemente discrepó de la actitud del gobierno nacional, y, dice el Tribunal, que quien rompió el contrato fue el hotel y no la Gobernadora. No le dio en realidad valor a lo expresado por el

Ministro del Interior, por los funcionarios de ese Ministerio, por la Defensoría del Pueblo, por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, por el alcalde de Viotá, y, por el contrario, consideró como "insular " lo dicho por tal alcalde.

En segunda instancia, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, el 13 de noviembre de 1996, confirmó lo decidido en primera instancia y fue mucho más allá en sus considerandos porque consideró que se trataba de un derecho colectivo no protegible por tutela "En efecto, como la amenaza o lesión de estos derechos colectivos puede ocurrir por el incumplimiento de una ley o un acto administrativo , o bien por el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales de seguridad para con esos derechos o intereses colectivos , su eventual protección solamente sería pertinente mediante el ejercicio de las llamadas acciones de cumplimiento o las acciones populares , cuando unas y otras sean reglamentadas por la ley (art. 87 y 88 C. Pol.}". Es decir, procesalmente le quitó a la tutela.

Además, presentó estas consideraciones:

"si bien los desplazados por efecto de la violencia tiene el derecho a un lugar en el territorio nacional donde puedan asentarse y fijar temporal o definitivamente residencia, también es cierto que no es absoluto sino limitado. Ello indica que los desplazados no pueden determinar el asentamiento y fijación territorial , sin ningún tipo de restricción o limitación alguna , sino que, por el contrario, se encuentran sujetos a ciertos límites: Unos relacionados con la finalidad, que no ha de ser otra que la de suprimir riesgos inminentes y restablecer temporal o

definitivamente la convivencia pacífica. Y otros de carácter jurídico, que, como antes se dijo, suelen consistir en restricciones constitucionales y legales a esos desplazamientos, en primer lugar, para darle protección a los derechos individuales (v. gr. vida, etc.) y colectivos (v. gr. convivencia, seguridad, etc.) de los desplazados; y, en segundo término, para darle protección también a los demás miembros de la comunidad (v. gr. servicios públicos, etc.), bien sea para reconocerles sus derechos individuales o para regular las condiciones o requisitos necesarios que demande la posibilidad de incremento poblacional, etc. De ello debe concluirse que las acciones u omisiones de las autoridades dentro de esos límites, se ajustan al ordenamiento: De una parte, porque no puede decirse que esa limitación afecta derechos de las personas ya que, por el contrario lo que se encuentra dentro de estos límites no constituye sino restricciones a esos derechos; y, de la otra, porque tampoco se estimarían ilícitas, las acciones que se ajusten al ejercicio de atribuciones o de fijación de límites legales.

Luego, por ambos aspectos sería improcedencia la acción de tutela. Y ello ocurre con las acciones de las autoridades públicas que, conforme al ordenamiento jurídico llamado de "orden público", causan u ocasionan las restricciones previstas en este último, como las restricciones del tránsito de personas y cosas, o del establecimiento de ubicaciones o fijaciones de residencias o de la consagración de prevenciones de salud, tranquilidad, seguridad, etc., de la comunidad. "

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A .COMPETENCIA

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para conocer dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución Política , en concordancia con los artículos 33, 35 y 42 del Decreto No. 2591 de 1991 ; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

B. TEMAS JURÍDICOS A TRATAR

Para tomar la respectiva decisión es necesario previamente caracterizar al desplazado interno y luego ver cuál es la dimensión internacional a esta problemática para no solamente lograr la protección a los derechos humanos, sino también su promoción porque aquella depende , entre otras causas, de una cultura proclive al respeto a los derechos humanos. Se estudiará si esas posiciones (protección y promoción) a nivel de disposiciones internacionales tiene su correlativo en las disposiciones constitucionales sobre los derechos fundamentales. Todo razonamiento al respecto deberá tener en cuenta la importancia de la solidaridad. Frente al caso concreto, se verá si los pronunciamientos del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y de la Corte Suprema de Justicia son válidos o si por el contrario hay que dar enfoques diferentes.

6. ¿Quiénes son "desplazados internos"?

La descripción de "desplazados internos[11], es variada según la organización que la defina. En el ámbito regional, hay una

caracterización, dada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA) y es la siguiente:

"Toda persona que se haya visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o su oficio habitual , debido a que su vida , su integridad física o su libertad se han hecho vulnerables o corren peligro por la existencia de cualquiera de las situaciones causados por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones internos, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias causadas por situaciones anteriores que puedan perturbar o perturben el orden público ".

Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.

En efecto, el carácter de desplazados internos de quienes han interpuesto la presente tutela no surge tanto de la propia certificación que el Ministerio del Interior les ha dado individualmente a cada uno de los solicitantes de la acción, mediante documentos que obran en el expediente, cuanto de la realidad objetiva, fácilmente palpable porque está demostrado que el retiro del lugar natural que los campesinos tenían, no se debió a propia voluntad de ellos, sino a la coacción injusta de grupos armados que no solamente amenazaron la vida de los colonos de la hacienda Bellacruz, sino que les quemaron las casas y como si

fuera poco ya han sido asesinados dirigentes de ese núcleo de desplazados. Tan grave es la situación que el mismo gobierno, en oportunidades, tuvo que organizar operativos muy cuidadosos para trasladar a esos damnificados hacia la capital de la República.

7. El derecho a la permanencia

Por supuesto que, en principio, los campesinos de la hacienda Bellacruz, tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el Incora inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio de Pelaya. Era un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12:

"Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia ... Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley , sean necesarias para proteger la seguridad nacional , el orden público , la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros , y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto ".

Norma que tiene su extensión, en cuanto a los desplazados, en el pronunciamiento contenido en la Resolución 1994/24 de las mismas Naciones Unidas, que incluye el traslado en el caso de ser difícil mantener la permanencia, y de todas maneras permanece el derecho a regresar con seguridad y dignidad al lugar de origen.

Y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 22, no solamente repite lo dicho por las Naciones Unidas sino que establece como única restricción:

"El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional , la seguridad o el orden públicos , la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".

Como se aprecia, sólo el legislador puede restringir ese derecho de las personas a permanecer o a circular y la restricción sólo puede tener los objetivos allí señalados, es decir, que la ley restrictiva no puede alejarse de los parámetros fijados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta doble faz, PERMANECER Y CIRCULAR, y la única posibilidad restrictiva: LIMITACIÓN ESTABLECIDA POR LA LEY, está también recogida en nuestra Constitución Política en el artículo 24:

"libertad de locomoción y domicilio. Todo colombiano , con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia ".

Es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos (art. 2 C.P.), luego, tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familiares.

Inclusive, el artículo 95 de nuestra Constitución establece como DEBERES de todas las personas:

"Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas".

8. Derecho a protección

Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado se lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida.

Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una COMPETENCIA DE PRONOSTICO para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica. Por supuesto que el Estado está obligado a hacer todo lo posible para proteger la vida de los asociados, pero , también , puede ponderar si la mejor manera de protección consiste en favorecer un desplazamiento. Si el grado de intolerancia es alto y el peligro para la vida de los asociados es inminente, es justo que el pronóstico incluya la opción del desplazamiento protegido, máxime cuando el Estado debe "adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados " (art. 13-2 C.P.).

9. El derecho a la libertad de circulación

Ante la gravedad de los hechos ocurridos contra los colonos de la hacienda Bellacruz, ante el hecho cierto de que hay grupos armados, el desplazamiento interno no solamente es aceptable sino que impone obligaciones al Estado y exige la solidaridad internacional y con mayor razón de los propios colombianos. Entre las muchas recomendaciones que se hacen por los expertos, están la de garantizar la libertad de circulación y residencia, la prohibición contra los traslados individuales o masivos arbitrarios y la prohibición de regreso forzoso en condiciones de peligro.

Ya esta Corte Constitucional había alertado, desde el 18 de mayo de 1995 sobre la gravedad de lo que viene ocurriendo en Colombia: (C-225/95, Magistrado Ponente:

Alejandro Martínez Caballero:

"En el caso colombiano , además , la aplicación de esas reglas por las partes en conflicto se revela particularmente imperiosa e importante , puesto que el conflicto armado que vive el país ha afectado de manera grave a la población civil, como lo demuestran, por ejemplo, los alarmantes datos sobre desplazamiento forzado de personas incorporados a este expediente. En efecto, la Corte no puede ignorar que, según las estadísticas aportadas por el Episcopado Colombiano, más de medio millón de colombianos han sido desplazadas de sus hogares por razones de violencia y que, según esta investigación, la principal causa del desplazamiento tiene que ver con las violaciones al derecho internacional humanitario asociadas al conflicto armado interno. "

10. El manejo del orden público es potestad del Presidente

Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas , principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado.

No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida. Un gobernador, en cuanto al mantenimiento del orden público, actúa como "agente del Presidente de la República " dice el artículo 303 de la Constitución Política. Esto, porque al Presidente, como jefe de gobierno le corresponde "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado " (art. 189-4 C.P.). Hay una estructura orgánica que tiene como cabeza al Presidente de la República como jefe del gobierno nacional y por debajo están los gobernadores y los consejos indígenas (art. 303 C,P .); esta última norma, precisamente, ubica el manejo del orden público como función del Presidente en cuanto jefe del gobierno y el gobierno esta formado por el Presidente y los ministros (art. 115 C.P .), luego debe existir armonía y coherencia entre el gobierno nacional y las autoridades locales y no hay ningún motivo para que un gobernador so pretexto de mantener el orden público, obstaculice planes del gobierno nacional, referentes al traslado de desplazados.

Inclusive, la ACNUR tiene entre sus misiones la de solicitar la intervención de "las AUTORIDADES LOCALES para impedir el regreso involuntario de los desplazados internos a zonas de peligro " (E/CN 4/1995/50 de las Naciones Unidas).

Y la Corte, en la sentencia antes citada, (C-225-95), declaró, como es obvio, constitucional la protección constitucional a la población civil: "*La Corte Constitucional considera que las anteriores normas destinadas a proteger a la población civil , a los combatientes desarmados , así como a los heridos , enfermos y náufragos , armonizan plenamente con la Constitución, y en particular con la protección de la vida, la dignidad y la libertad de las personas (CP arts. 1°, 2º y 11°), valores que aparecen como uno de los fundamentos esenciales del Estado colombiano. Ya esta Corporación había establecido que "independientemente de la situación jurídica de normalidad o anormalidad política, la sociedad civil víctima de la confrontación armada debe ser protegida por parte del Estado. "*

"*La magnitud del problema*" del desplazamiento interno en varios países del mundo , ha señalado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, "excede con mucho de la capacidad y los recursos de un único organismo. Exige un esfuerzo global y concertado de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias " (declaración de dicha funcionaría en Viena en 1994). Dentro de esta óptica, propia del estado social de derecho, la colaboración debe ser armónica y las autoridades nacionales y locales deben entender que han sido designadas para defender a todos los asociados y nunca pueden considerar que el territorio bajo su jurisdicción es patrimonio

particular del gobernante, ni que la investidura que poseen es una carta abierta para definir quienes pueden vivir o no en determinada región.

Precisamente , el artículo 17 del Protocolo I I (Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra , del 12 de agosto de 1949 , relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados, sin carácter internacional), ratificado en Colombia por la ley 171 de 16 de diciembre de 1994, establece:

"ARTÍCUL0 17. Prohibición de los desplazamientos forzados

"No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse , se tomarán todas las medidas posibles para -que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación"

11 . Pedagogía constitucional

Muchas veces, las actitudes intolerantes, como es el caso del rechazo a los desplazados por la violencia , responden a la falta de una cultura humanística. Por eso el artículo 41 de la Constitución Política sabiamente enseña:

"En todas las instituciones de educación , oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución ".

La pedagogía constitucional es muy necesaria para lograr una sociedad democrática, pluralista y humanista.

12. La PROMOCIÓN de los derechos humanos

Partiendo de una consideración elemental: que la pedagogía no es un castigo, adquiere enorme dimensión el postulado establecido en el artículo 67 de la actual Constitución:

"La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos , a la paz y la democracia".

Esto se une indisolublemente a la necesaria promoción de los derechos humanos, para que la protección a estos no se quede escrita en las normas. Karel Kasak, en una publicación de la UNESCO ("Las dimensiones internacionales de los derechos humanos ", volumen 2, pág. 310) hace esta cruda advertencia:

".. es evidente que la promoción es el primero e imprescindible estadio que lleve a la protección: si no fuera así , el único resultado de la promoción serían las ëleyes caídas del cieloí y bien conocidas en América del Sur... "

En otras palabras: no es sólo la norma la que garantiza la protección a los derechos humanos, pues puede haber numerosas leyes que no se cumplan, lo importante es que la protección sea efectiva. Si en el ejercicio de esa protección se impone un cambio de naturaleza para darle también gran realce a la PROMOCIÓN, es permitido para el juzgador que tramita un amparo tomar decisiones que impulsen la promoción de los derechos humanos, buscándose que no sean estériles las normas que los protegen.

Y, en la medida en que esos derechos humanos tengan el rango de derechos constitucionales fundamentales, serán protegidos mediante el mecanismo de la tutela. Para saber cuándo son fundamentales, la Corte Constitucional (sentencia T-002/92, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero), fijó criterios principales (la persona humana y el reconocimiento expreso) y criterios subsidiarios (especialmente los tratados internacionales sobre derechos humanos), que para la tutela que ocupa la atención de esta Sala de Revisión, son criterios que no dejan la menor duda sobre la necesidad de la protección impetrada.

EL CASO CONCRETO

13. Sujetos de la acción

La tutela se plantea contra la Gobernadora de Cundinamarca porque en sentir de los desplazados de la hacienda Bellacruz (en el departamento del Cesar), dicha funcionaría los estigmatizó y debido a ello se frustró una provisional estadía de aquellas personas en un hotel del municipio de La Mesa (departamento de Cundinamarca). El hecho de que sean numerosas personas no impide que prospere la tutela como equivocadamente dijo la Corte Suprema de justicia; lo que se analiza es si a todas y cada una de esas personas se les violaron derechos fundamentales. Y ello ocurrió en el caso presente.

No hay duda de que la Gobernadora actuó como autoridad , así lo reconoce ella en el escrito que dirigió al Tribunal Superior de Santafé de Bogotá , al ubicar su conducta dentro de una justificación de prevención de alteración del orden público; además, en las declaraciones que dio a los medios de difusión, se aprecia que la

Gobernadora le planteó un conflicto de autoridad al Ministerio del Interior. Luego, procesalmente no hay problema para tramitar la acción contra Leonor Serrano de Camargo.

14. Surge el primer interrogante: ¿su actitud fue ajustada a la Constitución?

Para responder hay que reconstruir los principales episodios que han dado lugar a la presente tutela:

Es evidente que los desplazados a cuyo nombre se instauró la tutela debieron abandonar su lugar de origen para salvar la vida. Está plenamente demostrado que el gobierno nacional dio protección a las personas que deberían desplazarse desde el municipio de Pelaya (donde está la hacienda Bellacruz) hacia otro sitio de la República. Es más, se planificó por cuenta del Ministerio del Interior el traslado hasta un albergue provisional por 90 días mientras el Incora hallaba, como efectivamente lo hizo, un sitio definitivo de permanencia en el departamento del Tolima. Pero, el propio gobierno nacional (no los desplazados) suspendieron el traslado provisional a La Mesa. Lo ocurrido al rededor de esta suspensión es lo que originó la tutela.

Pues bien , la determinación del gobierno nacional se motivó , según éste , en la actitud de Leonor Serrano de Camargo. Esto derivó en que ¡os desplazados debieron permanecer hasta el 29 de noviembre de 1996 en los edificios del Incora y la Defensoría del Pueblo en la capital de la República, edificaciones aptas para oficinas y no para la alojamiento, lo cual significó condiciones muy precarias para los desplazados, y según lo declaran los propios funcionarios de la Defensoría del Pueblo, esas condiciones de permanencia afectaron la

dignidad de aquellos. Afectación que aumentó por el hecho de que una solución momentánea a sus penurias se convirtió en disculpa para que autoridades locales fomentaran el aislamiento de los desplazados de la hacienda Bellavista. Ellos requerían solidaridad y no desprotección.

La Gobernadora, en un primer momento dijo que esa ubicación no se podía hacer a sus espaldas y que protestaba por lo que se hacía en su casa; son estas explicaciones carentes de respaldo legal alguno porque los gobernadores y los alcaldes no son propietarios del espacio geográfico de su jurisdicción, por el contrario, deben ser servidores públicos y así los caracteriza la Constitución.

El derecho al tránsito por toda la República lo tienen todas las personas, sin necesidad de permiso de una autoridad local, salvo que por ley se establezca la restricción, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, luego carece de razón la argumentación del fallo de segunda instancia cuando en cierta forma justifica la actitud de la gobernadora.

Por otro aspecto, una ubicación momentánea en un hotel no es nunca causa legítima para obstaculizar un traslado de desplazados y no se aprecia que esa estadía provisional en el hotel alterara el orden público, y, además, como ya se explicó, el manejo del orden público es potestad del Presidente de la República.

En un segundo momento la Gobernadora plantea el rechazo que la comunidad y todos los alcaldes de Cundinamarca, según ella, le daban a la ubicación de los desplazados. Esta circunstancia en vez de aminorar la responsabilidad plantea una situación mucho más grave: que las autoridades locales de todo un departamento estigmatizan a unos

hombres, mujeres y niños que para salvar su vida tienen que abandonar su trabajo y su lugar de origen. Esta actitud plantea este otro interrogante:

15. ¿Qué hacer cuando el gobierno nacional protege a unos desplazados y las autoridades locales frustran etapas de esa protección?

Es indudable que consideraciones de orden constitucional y humanitario le dan preferencia a la protección. Ahí están los citados artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 22 de la convención Americana sobre Derechos Humanos , 1° , 2° y 24 de la Constitución de 1991 , que deben ser respetados. La actitud de la Gobernadora (para el caso da lo mismo que ella hubiera sido la instigadora o que hubiera sido la vocera de los alcaldes) fue un atentado al derecho constitucional de circular , porque por ese comportamiento de la Gobernadora los desplazados, entre ellos los peticionarios del presente amparo, tuvieron que mantenerse en condiciones muy precarias e indignas en el Incora y la Defensoría del Pueblo, restringiéndoseles injustamente su traslado temporal en un hotel, sometidos a una "capitis diminutio" que afectó aún más la dignidad.

Pero, no solamente fue la Gobernadora quien creó un clima adverso a los desplazados. A las autoridades locales de Cundinamarca se les dio la oportunidad de hacer el bien y no lo hicieron; esas mismas autoridades tuvieron en sus manos la humanitaria acción de hacer menos doloroso el éxodo de unos seres humanos y obstaculizaron esta justa ayuda.

Pasando a otro punto, no puede prosperar la tutela en cuanto al derecho a la vida, porque en verdad, el Estado, por intermedio del Ministerio del Interior, hizo todo lo posible para que en todas la etapas del desplazamiento hubiera la protección. Se recuerda una vez más, para no perder la orientación de esta tutela: Lo que realmente se solicita en la presente acción es el respeto a derechos fundamentales conculcados en una etapa del desplazamiento.

Otros derechos, relacionados en la solicitud de tutela: igualdad , buen nombre, honra, presunción de inocencia y debido proceso, no se aprecia que hubieren sido violentados los dos últimos y no están suficientemente probados los tres primeros. El análisis probatorio que se hizo en el fallo de primera instancia permite declarar no probada la violación de estos derechos, pero ese análisis hecho por el Tribunal Superior de Bogotá es incompleto respecto a los derechos de circulación y dignidad.

La prueba existente permite colegir, sin asomo de duda, que el Ministerio del Interior suspendió un traslado provisional de los desplazados (este es el efecto) por una actitud de las autoridades de Cundinamarca entre ellas la de la Gobernadora (esta es la causa). La decisión del gobierno nacional fue ponderada. En la práctica , hubo obstáculo al desplazamiento de unas personas y ello significó adicionalmente permanencia obligada en lugar no apto para habitar; si a esto se le suma la dolorosa situación del desplazamiento y el estigma, por pequeño que sea, hay violación a la dignidad humana y al derecho a transitar, derechos consagrados en normas constitucionales y pactos internacionales. Violados como fueron estos dos derechos

fundamentales, las órdenes a dar deben adecuarse a las circunstancias concretas de estar actualmente los desplazados, solicitantes de la tutela, en sitio estable; lo cual significa que no se puede decretar que vayan al hotel de La Mesa, porque esto ya es una etapa superada, sino que, en su lugar se harán unos llamados a prevención porque así lo establece el decreto 2591 de 1991.

De todas maneras, la protección real para estos casos y similares, tiene un PRESUPUESTO, la promoción de los derechos. Esto da una dimensión importante que la Corte no puede eludir, por eso no queda camino diferente al de ordenar también unas labores de promoción de los derechos humanos, no con ánimo de castigo sino de contribuir a la paz y tolerancia que Colombia requiere.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR las sentencias proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá y por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia; y, en su lugar, **CONCEDER** a los señores Brigadier Ropero Mora y otros, representados legalmente por su apoderado Alberto León Gómez Zuluaga, la tutela de sus derechos constitucionales fundamentales a la libre circulación y a la dignidad humana.

SEGUNDO. PREV1ÉNESE a la Gobernadora de Cundinamarca, LEONOR SERRANO

DE CAMARGO para que en el futuro se abstenga de restringir la libre circulación de las personas desplazadas por la violencia y para que les preste un trato decoroso y acorde con la dignidad humana.

TERCERO. PREVIÉNESE a la Gobernadora de Cundinamarca, LEONOR SERRANO DE CAMARGO para que en el futuro se abstenga de expresiones públicas que comprometan la protección debida a las personas desplazadas por la violencia.

CUARTO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, la iniciación , en el término máximo de un mes , contado a partir de la fecha del presente fallo, de un curso de promoción de los derechos humanos, dirigido a la Gobernadora y todos los Alcaldes del Departamento de Cundinamarca, mediante los mecanismos presenciales o semipresenciales o que estime pertinentes la Defensoría.

QUINTO. SOLICITAR al Ministro de Educación Nacional que, en un término de 12 meses contados a partir de la presente decisión, proceda a las diligencias pertinentes para hacer efectiva la educación en el respeto a los derechos humanos y especialmente en el respeto a las personas que son desplazados por la violencia. Educación que se impartirá en los diferentes centros educativos del país.

SEXTO. COMUNICAR esta providencia a la Sala Civil del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991. Igualmente a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio de Educación Nacional, a la Gobernadora de Cundinamarca y al representante legal de los solicitantes.

SÉPTIMO. ENVÍESE copia de esta sentencia a la Cruz Roja Internacional, a ACNUR, a la Oficina de las Naciones Unidas en Bogotá, al Ministerio del Interior y a todos los gobernadores Departamentales.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO- Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ- Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA- Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO- Secretaria General

Un país que huye

Capítulo XIII

Desplazados 1997

Éxodos, miedo y pobreza

En promedio de 6 hogares fueron desplazados cada hora durante 1997, en desarrollo de una estrategia político-militar ligada, en algunos casos, a fuertes intereses económicos y que se sustenta en el terror y la violencia indiscriminada contra la población civil ajena a la confrontación armada.

Aproximadamente 159 familias diariamente emigraron contra su voluntad durante 1997. Lo que constituye un dramático crecimiento de las cifras de desplazados en medio de la crítica situación de derechos humanos y derecho humanitario en el país.

Más de 4 mil hogares, cada mes del pasado año, tuvieron que abandonar sus viviendas, trabajo y entorno sociocultural para acomodarse en los reducidos espacios de la pobreza y la marginalidad urbana.

Alrededor de 257 mil personas huyeron durante 1997 para salvaguardar sus vidas, ante la incapacidad del Estado para garantizar sus derechos fundamentales y la consiguiente agudización y expansión del conflicto armado interno. Cerca de 57 mil hogares en situación de desplazamiento, que se suman al millón de colombianos que viven o han vivido una situación similar desde 1985.

Tabla 1. Desplazados por violencia en Colombia 1985- 1997	
1985-1994	**650.000**
1995	**89.000**
1996	**181.000**
1997	**257.000**
Fuente: Conferencia Episcopal-Codhes	

Tabla 2. Formas de desplazamiento forzado 1997

Éxodo	**28%**
Individual/familiar	**72%**

Tal es el panorama del desplazamiento forzado durante 1997, que se ubica a este respecto como el año más crítico entre los últimos trece en Colombia. Así se desprende del estudio realizado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento **(Codhes),** con el concurso de diversas jurisdicciones eclesiásticas del país, comunidades religiosas, entidades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de desplazados.

La principal característica del desplazamiento forzado durante 1997 fue la irrupción de éxodos en masa que responden a las acciones de tierra arrasada de los actores armados, en especial grupos paramilitares, que siguieron su estrategia de matar "guerrilleros fuera de combate que son guerrilleros vestidos de civil". (*Esta guerra no da más, entrevista con Carlos Castaño. Revista Cambio 16, No. 235, diciembre 15 de 1997)*.

Los éxodos en masa representan el 28% del total de los desplazados en Colombia durante 1997. Es decir, alrededor de 70 mil colombianos que huyeron masivamente dejando caseríos, veredas y pueblos abandonados porque así los decidieron los actores armados que se disputan territorios en una política de sangre y fuego en la que también tienen incidencia los grupos guerrilleros y la Fuerza Pública.

En este contexto se produjo el refugio de hecho de un número considerable de colombianos provenientes del Urabá chocoano en el vecino país de Panamá, en otra manifestación de la agudización de un

conflicto que empieza a desbordar las fronteras nacionales. (Ver ***Codhes Informa*** No 10).

Sin embargo, la gran mayoría de los desplazados por la confrontación armada y la violencia siguen siendo aquellos que huyen individual y/o familiarmente en un proceso de desarraigo disperso y silencioso que se asienta en ciudades grandes y medianas en precarias condiciones sociales y económicas y en medio de la desprotección y el abandono.

Son hombres y mujeres provenientes del campo o de pequeñas poblaciones rurales que huyen de las amenazas de los paramilitares, la guerrilla o la Fuerza Pública o del miedo que provocan sus acciones de muerte y destrucción. También persiste el desplazamiento individual y familiar de quienes huyen por la acción violenta de grupos privados de seguridad en el marco del conflicto por la tierra, de las Asociaciones de Seguridad conocidas legalmente como CONVIVIR y de otras expresiones de violencia rural y urbana, individual y colectiva que hacen parte de la preocupante generalización y cotidianidad de la violencia en el país.

Esta modalidad de desplazamiento individual y familiar también se explica ante las manifestaciones de intolerancia, discriminación y persecución contra los desplazados por parte de algunas autoridades territoriales, a quienes la Corte Constitucional ordenó abstenerse de "restringir la libre circulación de las personas desplazadas por la violencia y para que les presten un trato decoroso y acorde con la dignidad humana" (Ver la sentencia T-227/97 de la Corte Constitucional en ***Codhes Informa*** Nº 12). También hay sectores de opinión que insisten en relacionar el incremento de los Índices de

inseguridad y delincuencia de algunas ciudades con el incremento del desplazamiento forzado *(El Heraldo* de Barranquilla, marzo de 1997).

Son acciones y opiniones que intentan justificar un tratamiento de orden público y seguridad a un problema esencial mente humanitario que requiere de un gran esfuerzo en los niveles de atención y protección, como bien lo plantea la mencionada sentencia de la Corte Constitucional:

"Cuando *mujeres, niños y ancianos se ve precisados a dejar sus hogares y recorrer distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como le ha ocurrido a los colonos de la Hacienda de Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado".*

La evidencia del desplazamiento forzado, la presión internacional y la decisión política del Gobierno y el Congreso, que permitió un reconocimiento del problema y de la responsabilidad estatal, confluyeron en un esfuerzo para generar unas políticas públicas para hacer frente a este problema de derechos humanos, cuya persistencia empieza a provocar múltiples problemas sociales en las ciudades y poblaciones que ven crecer dramáticamente su población, en algunos casos, a causa del asentamiento de familias desplazadas.

Justamente durante 1997 se aprobó una ley de origen parlamentario (la ley 387 de junio de 1997) *"por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; atención, protección, consolidación v estabilización socioeconómica de los desplazados*

internos por la violencia en la República de Colombia", que reconoce desde el Estado el problema sociodemográfico y de derechos humanos del desplazamiento e intenta una normatividad y una institucionalidad para hacer frente a esta problemática.

Esta ley representa también la continuidad de las políticas consignadas en el documento 2804 del Consejo de Política Económica y Social (Conpes), de septiembre de 1995, y de su reciente actualización mediante el documento 2924 de mayo de 1997.

La ley no se ha reglamentado y su desarrollo aún no es claro, sobre todo si se tiene en cuenta que existen diversos y complejos niveles institucionales de atención del problema, algunos no exentos de protagonismos innecesarios. El despacho de la primera dama (que no existe institucionalmente), la Consejería Presidencial para los Desplazados, la Unidad Administrativa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y su Oficina de Atención a Desplazados, la Red de Solidaridad Social y algunas instituciones nacionales descentralizadas intentan, desde dinámicas y concepciones distintas, desarrollar un Plan de Acción cuya principal característica es la ausencia de concertación y la imposición de criterios gubernamentales frente a otras opiniones.

Si bien es cierto existe una política diseñada para el desplazamiento, también lo es que su ejecución es descoordinada y sus resultados altamente precarios frente a los graves sucesos de desplazamiento registrados al año pasado. Como se señaló en la carta que los voceros del Mandato por la Paz enviaron al Presidente de la República sobre este tema, en noviembre de 1997, *"el gobierno nacional debe ejecutar*

de manera coherente y eficaz las políticas de atención a los desplazados por la violencia en Colombia."

Y un aspecto final en este apretado resumen tiene relación con la propuesta gubernamental de retorno y reubicación (el gobierno no considera la permanencia como una opción de los desplazados), que se convirtió en el eje central de la atención humanitaria y, en algunos casos, en la condición para la ayuda humanitaria: los procesos de retorno y reasentamiento en la Costa Atlántica, y más recientemente en Urabá, se realizan en el marco de esta política, pero se sostienen por la intervención de la Iglesia Católica y de organizaciones no gubernamentales, ante el incumplimiento del gobierno de los acuerdos firmados con las comunidades.

Persisten, en todo caso, dudas sobre las reales condiciones de seguridad que el gobierno está en capacidad de garantizar y se requieren esfuerzos por lograr acuerdos humanitarios entre los actores armados, en tanto que los retornos y reasentamientos se adelanten en medio de la confrontación.

Es este un panorama que advierte sobre la gravedad de la crisis del desplazamiento forzado, que puede tener connotaciones de pesimismo si tenemos en cuenta que la dinámica del conflicto prevé más confrontación, más degradación, más violaciones a los derechos humanos, más infracciones al derecho humanitario, y la continuidad de la estrategia del miedo y el terror para repoblar veredas y caseríos o, sencillamente, para desocuparlos y dar paso a importantes proyectos económicos. Es decir, más guerra y más desplazados en un circulo vicioso que afecta a los más pobres, a los más vulnerables, a la

población civil ajena a un conflicto que no le pertenece, que no la beneficia y que tiende a prolongarse, ante la ausencia de una voluntad real de paz por parte de sus protagonistas y la inexistencia de espacios de confianza para el inicio de diálogos.

Mientras la guerrilla siga atentando contra la población civil y cuestionando la legitimidad del gobierno, mientras el gobierno siga insistiendo en iniciar a toda costa un proceso de diálogo sin interlocutores, mientras los militares sigan siendo objeto de duros reveses, o sigan cometiendo graves errores que cuestan vidas humanas, y mientras los paramilitares sigan su ofensiva contra quienes consideran guerrilleros o potenciales guerrilleros, la guerra interna seguirá su curso en niveles cada vez más críticos.

La paz, como escenario de prevención del desplazamiento, exige hoy del concurso de la sociedad civil, la comunidad internacional, la voluntad política de los grupos armados y un nuevo gobierno legitimo y con capacidad para iniciar un proceso serio de diálogo y negociación.

Desplazados 1997

Municipios de expulsión 1997

Municipios de llegada 1997

Capítulo Anterior	Capítulo Siguiente

Editado electrónicamente por el Equipo Nizkor el 23abr01

Capítulo XIV

Niños y Niñas en situación de desplazamiento: violencia y desarraigo

En Colombia, cada hora, son desplazados 20 niños, niñas o jóvenes menores de 19 años, en desarrollo de una dinámica de violencia que afecta especialmente a la población civil y, dentro de ésta, a la infancia obligada al desarraigo como única opción para salvar su vida.

Desde 1985, la población desplazada menor de 19 años se calcula en 692.600 personas, de las cuales 351.000 fueron obligadas a huir entre 1995 y 1997. En este último año los menores de 19 años desplazados alcanzan la cifra aproximada de 167.050.

Estas cifras[(1)] se suman a otros registros que tienen relación con violencia e infancia en Colombia y que advierten el desinterés real del país por su propio futuro[(2)].

Cuando se trata de menores de edad que huyen con sus familias de las zonas del conflicto armado en busca de seguridad, la problemática del desplazamiento asume connotaciones especiales que tienen relación con los derechos de la infancia, toda vez que la población afectada es más

vulnerable y re quiere de atención física y psicoafectiva especial que contribuya a superar los traumas y a procurar una pronta recuperación.

Tabla 1. Población desplazada menor de 19 años (1985/1997)	
1985-1994	341.000
1995	57.000
1996	126.700
1997	167.050

Tabla 2. Otros miembros del hogar. Clasificados por edades	
Entre 0 y 4	19%
Entre 5 y 9	20%
Entre 10 y 14	18%
Entre 15 y 19	12%
Más de 19 años	31%

Este número de ***Codhes Informa*** busca llamar la atención sobre el impacto del desplazamiento forzado en la niñez y la juventud y hace parte del esfuerzo que Codhes adelanta con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) para hacer un seguimiento a los derechos de niños y niñas en situación de desplazamiento en Colombia.

Aspectos psicosociales

La mayoría de estos niños y niñas proceden del campo o de pequeñas poblaciones que giran en torno a la economía agra ria para situarse en barrios subnormales de las principales ciudades del país en circunstancias que hacen evidente el deterioro de su calidad de vida, además de impactos sociales, culturales y psicológicos que determinarán en buena parte su comportamiento posterior y el desarrollo de su personalidad.

Por ejemplo, la no elaboración del duelo, que supone superar los traumas de la muerte violenta o la desaparición forzada de seres queridos o de miembros de la comunidad a la que pertenecían, sumado a los cambios bruscos en el entorno sociocultural y en las relaciones sociales tradicionales, son parte de algunas de las manifestaciones del desarraigo que exigen un tratamiento profesional desde la psiquiatría, la psicología, la psicopedagogía y el trabajo social.

La ruptura violenta de su entorno y los cambios intempestivos en sus relaciones sociales y culturales permiten avizorar un conflictivo proceso de adaptación a lo urbano, caracterizado por elementos de marginalidad y exclusión. Un ejemplo es la dinámica de deserción escolar que, para la población infantil en situación de desplazamiento y en edad escolar (primaria y secundaria), alcanza el 40%. Cifra pre ocupante no sólo por el alarmante crecimiento en sí mismo, sino por el hecho de que muchos de estos niños, niñas y jóvenes tienen como única opción huir de sus hogares, habitar las calles de las ciudades, involucrarse en bandas juveniles y, algunas veces, regresar a las zonas de donde se desplazaron con sus padres para enrolarse con los actores

armados. En una dinámica que prolonga la violencia con actitudes de venganza y elimina la posibilidad del retorno a las aulas escolares.

Esta vulnerabilidad también se advierte en la salud física, en la alimentación, en la vivienda, en la recreación. Es decir, los niños y niñas que huyen del conflicto armado y de otras manifestaciones de violencia son los más afectados, tanto en sus condiciones de vida como en sus aspectos psicosociales.

Justamente en este aspecto es urgente implementar metodologías para el acompañamiento de los menores de edad que llegan a las grandes ciudades sin posibilidades de apoyo material y, mucho me nos, psicológico y teniendo que asumir en situación de mayor vulnerabilidad los drásticos cambios que supone el desarraigo.

Tabla 3. Nivel educativo otros miembros del hogar	
Primaria	49%
Secundaria	19%
Universitaria	1%
Ninguna	27%
Sin información	4%

Un camino ya recorrido que puede con tribuir a abrir nuevos espacios de trabajo en zonas urbanas, se realiza en la zonas del Urabá (departamento de Antioquia y departamento del Chocó) donde se desarrolla un proceso de atención psicosocial a niños y niñas, en

desarrollo de un pro grama interinstitucional liderado por Unicef denominado *El retorno de la alegría*.[(3)]

Conflictos familiares

El caso más grave lo componen los hogares en los cuales la mujer asume toda la responsabilidad (35% del total de hogares). ya sea por muerte violenta o desaparición forzada de su esposo o compañero permanente, por abandono o por separación.

En estas circunstancias se registran conflictos en la relación madre-hijos (as) causados, en buena parte, por la carga emocional que soporta la madre, por las dificultades económicas, por la soledad y la indiferencia a que está sometida y por la ausencia de ayuda especializada.

«Yo tengo cuatro hijos y a mí me tocó salir de Riosucio (Chocó) porque allá mataron a mi esposo y a un cuñado. Eso fue en diciembre de 1996 cuando se metieron los paramilitares. Aquí todo ha sido muy difícil...A veces me desespero y la cojo contra lo pelaos, yo sé que no está bien porque ellos no tiene la culpa--ellos lloran mucho, se levantan de noche y a mi me da lástima...»[(4)]

«Lo que pasa es mí mamá desde que nos vinimos del Llano nos pega y nos grita. Ella pasa muy triste y tiene que trabajar mucho para poder conseguir la comida y lo del arriendo....A mi papá lo mataron el año pasado y se nos dañó toda la vida... Yo tuve que retirarme del colegio y me paso el día cuidando a mi hermanita para que mi mamá trabaje».

Según los estudios realizados, las agresiones y manifestaciones de violencia intrafamiliar se acrecientan como consecuencia del

desplazamiento. Son evidentes los cambios en las relaciones de pareja y de padres e hijos que manifiestan en forma diferente los impactos y traumas que implica la salida forzada. A la pregunta de si el desplazamiento había generado problemas familiares, la respuesta afirmativa fue del 30%.

«Desde que nos vinimos de Chigorodó nos ha tocado muy duro porque aquí todo es distinto...Los problemas se presentaron porque ella (su mujer) empezó a culparme de todo, a decir que sí yo no me hubiera metido en la política no hubiera pasado nada y cosas por el estilo. Entonces yo empecé a pelar con ella y los niños se pusieron en contra mía y todo se ha complicado porque ahora todo es a gritos y con peleas....»

«Después de que llegamos a Bogotá mí mamá se fue con otro y nos abandonó. Mí papá consiguió otra señora que no nos quiere mucho...cuando no hacemos algo no casca (pega) y mí papá no hace nada. Mí hermana y yo hemos pensado en irnos de la casa y volver al (departamento) Meta donde están unos tíos que son hermanos de mi mamá...»

«Usted me pregunta por el jefe del hogar...mire aquí quien tiene toda la responsabilidad soy yo porque mí marido no sale, le tiene miedo a la ciudad, le da pena hablar pa' conseguir trabajo--todo me toca a mí, hacer los oficios de la casa, atender los muchachos, trabajar en la calle en lo que resulte (por ejemplo me ha tocado la var ropa y cocinar como sirvienta)...El quedó muy mal desde que nos vinimos de la finca en Antioquia...porque allá él trabaja ba y conseguía plata pero aquí parece que fuera otro...»

Tabla 4. Tipo de problema generado por el desplazamiento	
No responde	21%
Políticos	1%
Salud	2%
Sicológicos	2%
Vivienda	2%
Desempleo	6%
Separación / abandono	8%
Desunión / desintegración	13%
Económico	21%
Conflictos y violencia familiar	24%

La situación es aún más dramática en los casos en que los niños y niñas en situación de desplazamiento quedan solos(as) por asesinato de sus padres o por abandono. Algunos de estos casos se han presentado en los éxodos masivos registrados en 1997 en el departamento del Chocó.

«(...) mi vida es bien complicada. Yo tengo doce años.. y desde los ocho ando solo por que a mis padres los mataron por la violencia en Urabá y entonces nos tocó irnos para Riosucio y allí me tocó con un padrastro muy malo que nos pegaba a nosotros y a mi mamá...Yo trabajaba

manejando una carretilla con un caballo y más o menos me ganaba una plata--entonces decidí dejarle una plata y un regalo a mí mama y me fui para Villa Hermosa y ahí trabajaba ayudándole a unos viejitos..El día del bombardeo salimos todos corriendo y a mí me tocó meterme por esa trocha llevando todo lo que pude sacar porque a mí me dejaron solo con dos bestias para salvar la ropa y una sierra eléctrica y la comida que pudiera sacar...eso fue muy duro porque me tocó hacer dos viajes solo con esos animales como ocho horas y los aviones pasaban disparando y yo me escondía y volvía a salir hasta que llevé las cosas al sitio en donde nos tocó enterrarlas porque no podíamos con toda esa carga y los viejitos y los niños... a mi me tocó llevar cargada una niña de tres años que estaba muy enferma...y así caminamos como doce días hasta que lle gamos a la carretera en donde el ejército nos atacó otra vez y por fin llegamos a Pavarandó... Aquí sigo solo, trabajando con la comunidad...ojalá nos dejen vivir tranquilos y no haya mas muertos y mas masacres... cuando consiga algo de platica me voy a Riosucio a buscar a mi mamá, si está sola me quedo con ella pero si sigue con ese tipo me regreso para acá..»

«...Todos lo conocen como Quinto Quinto, el niño que nació el 26 de febrero, seis horas antes del bombardeo en la vereda Barranquilla, comunidad de Peranchito en Riosucio. Sucede que en la carrera y en medio de los tiros y los explosiones empezamos a correr y a sacar la gente. A la mamá de Quintó Quinto la llevamos en una hamaca... Cogimos las cosas que pudimos y arrancamos...a las tres horas de camino descubrimos que el bebé se había quedado y nos toco a dos personas devolvernos hasta la comunidad y sí, ahí estaba... parece un

milagro pero estaba vivo y enseguida lo agarramos y lo trajimos donde la mamá. Aquí en el coliseo (Turbo) cumplió su primer año pero parece que tiene problemas porque no es como los demás niños....»

El estudio y análisis de estos cambios dramáticos en la vida de los desplazados, con énfasis en mujeres, niños y niñas, es una necesidad para conocer a fondo el problema y desarrollar propuestas para la acción gubernamental y no gubernamental en este campo de la atención [(5)].

En este contexto es necesario tener en cuenta las expectativas de permanencia, reubicación y retorno de los hogares desplazados, según las respuestas de los jefes (as) de los hogares consultados por el Sisdes (Ver Codhes informa N° 13). Que cerca de 70 de cada cien hogares prefieran permanecer en el sitio de desplazamiento antes de retornar o reubicarse, aduciendo principalmente razones de seguridad, presupone una prioridad en la recuperación psicosocial de los menores de edad en los sitios del actual asentamiento. Así mismo, hay que tener en cuenta que la mayoría de los desplazados huyeron en forma individual y familiar, lo que sugiere una dispersión que hace más difícil el acompañamiento en el área psicosocial.

Estos indicadores no sólo advierten la gravedad del problema sino también la necesidad de desarrollar estrategias de atención especial para niños, niñas y jóvenes que superen el asistencialismo.

En este orden de ideas es necesario conocer los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar[(6)] y del Ministerio de Educación[(7)] -como instituciones gubernamentales designadas por ley para la atención de los desplazados-, los esfuerzos que en el mismo

sentido adelantan algunas organizaciones no gubernamentales [(8)] y la experiencia de algunos países latinoamericanos en proyectos de recuperación psicosocial de víctimas de la violencia política.

Es necesario actuar para que los grupos étareos más afectados por el desarraigo y la violencia (niños, niñas y jóvenes) sean objeto de atención especifica para su recuperación psicosocial.

Notas:

1. Estas cifras corresponden al estudio de la Conferencia Episcopal de Colombia Desplazados por Violencia en Colombia" (1995) y al Sistema de información de Hogares Desplazados por Violencia **(Sisdes)** aplicado por **Codhes** (1995 y 1996). La cifra correspondiente a 1997 fue estimada a partir del promedio de población menor de 19 años desplazada entre 1985 y 1996

2. De 14.834.448 menores de edad que calcula para 1993 el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (dane), el 47% ha sido objeto de maltratos (ver cuarto informe Anual de la Defensoría del Pueblo, noviembre de 1997, pagina 43d) Sin embargo, resulta aún mas alarmante el hecho que la principal causa de muerte violenta en menores sea el homicidio. Durante 1996. de los 4.320 infantes registrados por el Instituto de Medicina Legal, el 48%, es decir 2.074, fueron asesinados, un promedio de 6 diarios. Se suman a esta alarmante situación el abuso sexual, el secuestro y el reclutamiento por parte de los grupos armados, entre otros.

3. Según Unicef "el fenómeno del desplazamiento en Colombia es una realidad que marca el país de manera cada vez mas intensa, pues es una de las consecuencias de mayor impacto de la violencia política. Esta situación se na ido con viniendo en un grave problema de violación de los derechos de la población civil v en especial de las mujeres y los niños que tienen que enfrentar el desarraigo como único camino para salvar sus vidas (..) Esto explica el programa de recuperación psicoafectiva de los niños y niñas desplazadas en Colombia " El retorno de la alegría Manual del Voluntario, Proyecto de Recuperación Psicoafectiva. Ministerio de Educación Nacional, Diócesis de Apartadó, Cruz Roja Colombiana. Echo y Unicef-Colombia. Bogotá, 1997.

4. Este v los siguiente testimonios hacen parte de las entrevistas adelantadas por investigadores de **Codhes** en desarrollo de su trabajo de campo.

5. Un primer esfuerzo lo adelantan la Pastoral de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá y Codhes en la segunda fase de la investigación titulada Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá

6. Según la información suministrada por el ICBP a **Codhes**, en el marco del estudio sobre políticas gubernamentales sobre desplazamiento forzado, la labor de esta entidad se circunscribe a las áreas de restaurantes escolares y fondos de emergencia. Las áreas de asistencia integral a la familia y clubes juveniles no están consideradas en función de los menores desplazados.

7. Según información entregada por el Ministerio de Educación Nacional a Codhes en desarrollo del estudio citado, se adelantan

programas específicos en el área psicosocial en Turbo, Pavarandó y el sur de Bolívar mediante contrato con la Corporación Humanizar.

8. Organizaciones no gubernamentales como Taller de Vida, AVRE y Cedavida han desarrollado una experiencia importante en atención psicoafectiva a poblaciones desplazadas por violencia, en algunos casos con énfasis en niños, niñas y jóvenes.

Capítulo XV

Alerta Temprana

En 50 municipios de 14 departamentos de Colombia hay situaciones de alto, medio y bajo riesgo de desplazamiento forzado de población, por causas relacionadas con el conflicto armado interno, que podrían afectar a 36.610 personas (de las cuales 23.796 son menores de 19 años), según el primer informe del Sistema de Alerta Temprana de Codhes.

El ***Sistema de Alerta Temprana*** es un instrumento del Sistema de Información sobre Desplazamiento y Derechos Humanos (Sisdes), que opera la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento **(Codhes),** para identificar factores de riesgo de desplazamiento forzado. Es una propuesta de acción humanitaria que cuenta con el apoyo de **Unicef,** cuyo objetivo es advertir sobre situaciones que podrían generar desplazamientos, para que autoridades, organismos internacionales, ONGs, Iglesias y medios de comunicación desarrollen acciones preventivas o, en casos extremos, faciliten la salida de las personas amenazadas para salvar sus vidas.

Insistimos que es una acción humanitaria que asumimos como organismo de derechos humanos que se resiste a registrar desde la impotencia el crecimiento del fenómeno del desplazamiento, en medio de la guerra sucia y la impunidad.

Los datos que aquí se consignan corresponden a informes suministrados por representantes de la Iglesia, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, funcionarios públicos y líderes de comunidades en situación de riesgo. En este informe se presentan los casos más relevantes que han sido confirmados en terreno por **Codhes.**

La principal solicitud de las comunidades en situación de riesgo es el acompañamiento permanente de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Colombia, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Defensoría del Pueblo, las ONGs, las embajadas y la Iglesia Católica.

Las comunidades en situación de riesgo están sometidas al miedo y al silencio por los actores armados y, en algunos casos, ya iniciaron el desplazamiento individual o familiar.

Los grupos paramilitares o de autodefensas constituyen el primer factor de riesgo. Con la noticia de su presencia en diversas zonas del país se inician los asesinatos selectivos y las masacres, casi siempre anunciadas. Así ocurrió en el municipio de Urrao, en el departamento de Antioquia, y en Puerto Alvira o Caño Jabón en el municipio de Mapiripán, departamento del Meta. Ahora hay una grave amenaza sobre el corregimiento de Medellín del Ariari, municipio de El Castillo, en este mismo departamento. Situación similar se presenta en los municipios de Morelia, Valparaíso y Sólita, en el departamento del

Caquetá. En el municipio de Simití, sur del departamento de Bolívar, se realiza una protesta ciudadana para reclamar protección de la Policía ante posibles ataques de grupos paramilitares. Otros municipios de los departamentos de Putumayo, Casanare, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Córdoba, Sucre, Chocó, Valle y Nariño enfrentan situaciones similares.

Los grupos guerrilleros mantienen amenazas contra la población civil y generan situaciones de temor colectivo en algunas zonas de dominio paramilitar en las que se anuncian operativos de recuperación territorial, como ocurre en las regiones del Alto Sinú y San Jorge en el departamento de Córdoba. La instalación de retenes en las carreteras afecta a la población civil y limita la libertad de movilización.

Los bombardeos y ataques aéreos y los enfrentamientos entre las Fuerzas Militares y la guerrilla también generan situaciones de riesgo de desplazamiento. Tal es el caso del departamento del Caquetá, tras los ataques de la guerrilla a El Billar, y de Nariño, tras el ataque a la Base de Patascoy.

Otro hecho que causa alarma y genera rechazo es el secuestro y posterior asesinato de personas desplazadas del Urabá y asentadas en el sector El Pinar del municipio de Bello, prácticamente en la zona urbana de Medellín, por grupos al parecer de paramilitares. Estos operativos contienen un mensaje de terror a los desplazados, que siguen siendo perseguidos en las zonas urbanas, en medio de una impresionante impunidad.

El mapa del desplazamiento forzado tiende a cubrir todo el territorio nacional. En los últimos meses se advierten flujos migratorios en los

departamentos de Amazonas y Guainía, provenientes de las zonas de conflicto del Bajo Putumayo, en un ciclo interminable de violencia-colonización-desplazamiento. Hay situaciones de alerta en algunos municipios del departamento de Cundinamarca, limítrofes con el departamento del Meta.

En todos los casos, la población civil ,en especial los niños, las niñas y las mujeres es la primera víctima de un conflicto que se caracteriza por su degradación y por las infracciones al derecho internacional humanitario.

El Mandato por la Vida, la Paz y la Libertad exigió a todos los actores armados que no desplacen a la población. Esta ***Alerta Temprana*** está dirigida a la prevención de las causas del desplazamiento. Es necesario actuar para salvar vidas, para demandar de todos los actores armados respeto por la población civil y para insistir en la humanización del conflicto mientras se crean escenarios de diálogo y negociación. El país no puede asistir indiferente y pasivo a la muerte y el desplazamiento forzado. La *Jornada Nacional contra la Impunidad* del próximo19 de mayo es una oportunidad para exigir respeto por la vida y los derechos humanos.

Tabla 1. Municipios según nivel de riesgo de desplazamiento (sobre un total de 50 municipios)	
Riesgo medio	73%
Alto riesgo	5%

bajo riesgo	24%

Tabla 2. Actores armados que generan riesgo de desplazamiento	
Paramilitares	73%
Fuerzas Militares	5%
Guerrilla	22%

Municipios en Alerta Temprana

Mayo 1998

Capítulo XVI

Crece el éxodo del campo

La acción persistente de los grupos de autodefensas o paramilitares contra la población rural en zonas de influencia de movimientos

guerrilleros está generando un éxodo masivo de campesinos hacia zonas urbanas y, en muchos casos, hacia pequeñas poblaciones que se incorporan al extenso mapa del desplazamiento forzado en Colombia.

Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Interno y Derechos Humanos en Colombia (**Sisdes**), el año pasado fueron expulsados de sus tierras alrededor de 21.000 Hogares con *Vínculos Rurales* **(HVR),** que representan aproximadamente 105.000 personas. Es decir, el 42% del total de los hogares desplazados en Colombia durante 1997.

De este total calculado de personas que huyeron de las zonas rurales, aproximadamente 68.250 corresponden a menores de 19 años que junto a sus padres, y muchos en su condición de huérfanos, fueron sometidos a un dramático deterioro de sus condiciones de vida y cambios traumáticos de su entorno sociocultural.

Actores armados responsables

El 54% de los desplazados durante 1997responsabilizó de su situación de desarraigo a grupos paramilitares, mientras que el 29% señaló a movimientos guerrilleros como los causantes de su migración, el 6% a la Fuerza Pública y el 11% restante a "presuntos paramilitares", "desconocidos", "encapuchados" "vecinos", "pandillas juveniles" y "terratenientes".

Estos índices de responsabilidad indican que el conflicto armado interno es la principal causa directa o indirecta del desplazamiento forzado, toda vez que en 1997los protagonistas de la confrontación causaron la salida forzada del 89% del total de desplazados en el país.

La reducción significativa de la responsabilidad de la Fuerzas Militares (la policía no aparece en estas estadísticas como un actor armado relevante en el desplazamiento forzado) debería estar acompañada de acciones reales de protección de la población frente a las masacres y demás formas violentas que se desarrollan contra campesinos inermes en medio del conflicto.

Respecto a los hechos que motivan el desplazamiento, al igual que en años anteriores, las amenazas siguen siendo el factor de mayor incidencia (56%), así como el miedo (18%), los asesinatos y masacres(11%), los enfrentamientos armados (5%), atentados (5%) y otros (5%).

Cerca de 70.000 colombianos que huyeron de la violencia en 1997 lo hicieron en forma de éxodos, ante la intensidad de acciones armadas que convirtieron a la población civil en objetivo militar, en desarrollo de un método de muerte y terror que se hizo tradicional para presionar los desplazamientos forzados. (Ver ***Codhes Informa*** N^{o} 13)

Más pobreza, menos oportunidades

El deterioro de la calidad de vida de estas víctimas civiles del conflicto se manifiesta en los resultados de la encuesta nacional de hogares en situación de desplazamiento, en lo relacionado con sus condiciones de vivienda, trabajo, educación, salud y problemas familiares causados por el desarraigo.

El hecho más significativo es el crecimiento de la participación de madres desplazadas cabeza de familia, que alcanza el 36% del total de hogares en situación de desplazamiento. Otros indicadores, como el de la vivienda, permiten reafirmar la crítica situación de las personas

sometidas al desplazamiento forzado: antes del desplazamiento el 83% de los hogares vivía encasa, mientras que una vez desplazados sólo el 28% tiene esta posibilidad. En contraste, se incrementa considerablemente el inquilinato como opción de vivienda en las ciudades, toda vez que el 25% de los hogares en situación de desplazamiento se acomodan en cuartos en condiciones deplorables de hacinamiento.

El 42% de los hogares que tenía algún tipo de relación con la tierra (propietario, arrendatario, aparcero, colono) estaba dedicado a la producción agropecuaria en extensiones de menos de 10 hectáreas(28%), entre 11 y 20 hectáreas (18%), entre 21 y 50 hectáreas (31%), entre 50 y100 hectáreas (18%) y más de 100 hectáreas (4%).

Es evidente que los más afectados por el desplazamiento del campo a la ciudad son pequeños y medianos propietarios de tierra que en su gran mayoría abandonó las parcelas (94%) mientras que el porcentaje restante logró vender, arrendar o definir otra solución.

El 40% de los jefes de hogares en situación de desplazamiento provenían de zonas en las que participaban en algún tipo de organización social: comunitaria(65%), política (10%), religiosa (12%),cooperativa (3%), sindical (3%) y otras(7%). Si bien no se puede deducir que la participación en algún nivel de organización determinó la salida forzada (aun cuando en casos de persecución por motivos políticos o sindicales la afiliación o participación en alguna organización es causa del destierro), es posible advertir que el desplazamiento

interrumpe y fracciona la organización ciudadana en un proceso de rompimiento del tejido social que es difícil recuperar.

Es significativo el incremento de la ayuda recibida por los desplazados en comparación con años anteriores. El 82% del total de hogares en situación de desplazamiento admitió haber recibido algún tipo de ayuda, proveniente de la Iglesia(35%), de entidades del gobierno (23%),de organismos no gubernamentales (19%)y de familiares y amigos (16%). El apoyo se refiere a alimentación (37%), acompañamiento y apoyo moral (17%) alojamiento (14%), salud (14%), vivienda (6%), dinero (4%), educación (3%), asistencia legal (3%) y transporte (2%).

De estos porcentajes se infiere que no hay una política definida destinada a procesos de recuperación socioeconómica y psicosocial y que la ayuda humanitaria se refiere básicamente a suplir las necesidades emergentes, obligando a los desplazados a desarrollar actividades de denuncia y presión en demanda de soluciones mas duraderas a su problema.

Departamentos de expulsión

El departamento del Chocó, que expulso el 21% del total de desplazados, se constituyó en la primera región de expulsión de población durante 1997, toda vez que fue el escenario de éxodos en masa de una población que se convirtió en objetivo militar, en desarrollo de una estrategia de ocupación y dominación territorial que no es ajena a importantes intereses geoestratégicos y económicos de una zona que comunica los océanos Atlántico y Pacífico.

El campamento de Pavarandó, en donde se concentraron alrededor de 4.000 personas que huyeron del municipio de Riosucio, en la frontera con Panamá, representó el primer centro de desplazados de la guerra en Colombia y una traumática experiencia humanitaria.

Otros departamentos de expulsión fueron, en su orden: Antioquia con el 12% (entre el 95 y 96 Antioquia registró el mayor éxodo de población desde la zona de Urabá),Cesar (9%), Magdalena (7%), Meta (7%),Sucre (6%), Tolima (6%), Caquetá (5%),Santander (5%), Norte Santander (4%),Bolívar (5%), Córdoba (3%); Guaviare(3%), y Cauca (2%).

La dinámica del conflicto y su degradación siguen una ruta crítica en el norte del país y asume connotaciones preocupantes en departamentos del sur como el Meta, que a mediados de la década de los 80 fue uno de los primeros centros de expulsión de población por violencia, y el departamento del Guaviare, epicentro del conflicto y la fumigación de cultivos ilícitos. En esta misma situación se encuentra la región del Magdalena medio y el sur del Bolívar, en donde se concentra una fuerte disputa territorial entre autodefensas y grupos guerrilleros.

Departamentos de llegada

Entre tanto, el departamento de Cundinamarca en especial Bogotá y los municipios de su área metropolitana concentró el mayor porcentaje de población desplazada proveniente de toda Colombia (35%), como lo advirtió la Arquidiócesis de Bogotá en su informe sobre los desplazados en la capital del país. Se mantiene como una región importante de llegada el departamento de antioquia (17%). Otros departamentos de llegada son Santander (8%), Magdalena(5%), Valle

del Cauca (5%), Atlántico(4%), Bolívar (4%), Córdoba (3%), Chocó (3%), Meta (3%) y Tolima (2%).

En realidad todos los departamentos de Colombia recibieron, en mayor o menor proporción, desplazados por violencia en1997, en una advertencia del crecimiento del problema como consecuencia de la intensidad de la confrontación y, ante todo, de la decisión de los actores armados de convertir a la población en objeto de guerra, en abierta infracción del derecho internacional humanitario.

Algunos medios de comunicación consideraron a los desplazados como el personaje del año 1997, ante la magnitud del problema y el drama humano que implica el éxodo y el desarraigo (El Tiempo, 31de diciembre de 1997).

Asistencialismo gubernamental

Ante esta situación el gobierno respondió asimilando a los desplazados por violencia a víctimas de desastres naturales y asumiendo, en consecuencia, una política de .contingencia social alejada de las causas reales del problema. El asistencialismo del gobierno convirtió en caridad pública la obligación del Estado de proteger y ofrecer atención humanitaria a una población vulnerada en sus derechos fundamentales.

Los afanes de protagonismo y la utilización político electoral del problema hicieron más difícil la situación para miles de desplazados que recibieron un tratamiento degradante e indigno en las oficinas gubernamentales.

La ausencia de una política de paz, la crisis de derechos humanos y humanitaria, y la debilidad de un gobierno acosado por la injerencia de

dineros del narcotráfico en la campaña presidencial, crearon un ambiente negativo para hacer frente a un problema que ya asume connotaciones sociodemográficas graves en algunas ciudades del país.

Tabla 1. Composición del hogar según número de personas	
De 1 a 3 personas	31%
De 4 a 6 personas	47%
De 7 a 10 personas	19%
Más de 10 personas	3%

Tabla 2. Posesión de tierras antes del desplazamiento	
De 51 a 100 ha.	18%
De 1 a 10 ha.	28%
De 11 a 20 ha.	18%
De 21 a 50 ha.	31%
Menos de 1 ha.	5%

Tabla 3. Tipo de posesión	
Propietario	43%

Otro	1%
Colono	42%
Aparcero	8%
Arrendatario	6%

Tabla 4. Situación actual de las tierras	
Abandonó	95%
Vendió	1%
Arrendó	2%
Otro	2%

Tabla 5. Vinculación a organizaciones antes del desplazamiento	
Comunitaria	65%
Otra	6%
Sindical	3%
Política	10%
Cooperativa	3%
Religiosa	12%

Tabla 6. Tipo de ayuda recibida después del desplazamiento	
Alojamiento	14%
Alimentación	37%
Salud	14%
Vivienda	6%
Educación	3%
Asistencia legal	3%
Apoyo moral	17%
Pasajes	2%
Dinero	4%

Tabla 7. Origen de la ayuda recibida	
De organizaciones no gubernamentales	19%
de organizaciones gubernamentales	23%
de la Iglesia	35%
de Amigos	7%

de familiares	9%
Otro	7%

En niveles locales, algunas autoridades asumieron una actitud hostil y de rechazo a los desplazados tratando de evitar su permanencia en su territorio con el argumento de que son una prolongación del conflicto armado y la violencia. La sentencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la permanencia, a la libre movilización y a la libertad para establecer un domicilio, es uno de los hechos positivos para la población desplazada. (Ver ***Codhes Informa*** Nº 12).

Otras autoridades prefirieron evitar el reconocimiento del problema con el argumento de que cualquier decisión en este sentido podría atraer más desplazados y agudizar el fenómeno. Tratar de esconder semejante realidad es, más bien, un acto de irresponsabilidad y una forma de negar los derechos de la población desplazada. Sin embargo, es necesario pensaren una política nacional para la integración de las personas en situación de desplazamiento en las zonas urbanas, para eventuales reasentamientos en el marco de una aplicación seria de la ley de extinción de dominio y de la reglamentación de las zonas de reserva campesina, y de retornos voluntarios que respondan a condiciones de seguridad, dignidad y de recuperación socio económica y psicosocial.

Codhes Informa presenta en esta edición un resumen estadístico de los resultados de la encuesta nacional de hogares en situación de desplazamiento referida a 1997. Su lectura y análisis, en tanto indicadores que permiten una aproximación a esta compleja realidad,

pueden contribuir a la formulación de políticas públicas y a la acción de entidades no gubernamentales que atienden a las personas en situación de desplazamiento.

Así mismo, una lectura comparativa con el estudio de la Conferencia Episcopal (198594) y con los resultados del **Sisdes** (199596), ayuda a entender la dimensión del fenómeno, su tendencia y comportamiento en el marco del conflicto armado y la crisis humanitaria y de derechos humanos que se mantiene en el país.

Capítulo XVII

Primer Semestre 1998

Más violencia, más desplazados

Una población estimada en **148.240 personas, que componen 29.448 hogares**, fue desplazada durante el primer semestre de 1998 por múltiples acciones de violencia, en un hecho grave que agudiza el problema del desplazamiento forzado y repercute en la crítica situación de derechos humanos en Colombia.

Entre los hechos violentos que generan desplazamiento individual, familiar y éxodos en masa, tiene relevancia la ocurrencia de alrededor de **17 masacres con un saldo de 276 víctimas**[(1)], que en su gran mayoría son atribuidas a grupos paramilitares. Así mismo, inciden en las migraciones forzadas los enfrentamientos armados, las acciones de "presencia" de los protagonistas de la confrontación y los anuncios de masacres que terminan en hechos de terror.

Este proceso de degradación del conflicto se mide por su incidencia negativa en la población civil ajena a la confrontación y, particularmente, en los campesinos pobres sometidos a una dinámica perversa de despojo de tierras e intentos de homogeneización política que se sustenta en intereses diversos de quienes acuden a la violencia para lograr sus fines.

No han prosperado en la práctica las propuestas de acuerdos humanitarios o humanización de la guerra y, por el contrario, el país asiste con asombro al recrudecimiento de la violencia en medio de la impunidad y la impotencia y precariedad del Estado para garantizar la vida de los colombianos.

En este semestre se observa un incremento de las acciones de guerra contra la población civil, en lo que parecería una de cisión preconcebida de desconocer las normas del derecho humanitario, desafiando a la sociedad y a la comunidad internacional.

La disputa por territorios de los grupos paramilitares o de autodefensas sigue su curso en medio de masacres, asesinatos y éxodos en casi todo el territorio nacional. Los movimientos guerrilleros son acusados de asesinatos, secuestros y amenazas contra la población civil en sus zonas de influencia. Las Fuerzas Militares mantienen, en algunos casos, actitudes hostiles contra los pobladores de las zonas de conflicto que califican de auxiliadores de la guerrilla o de no colaborar con la Fuerza Pública. Todas estas formas de presión de los actores armados generan desplazamiento y atentan contra los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los afecta dos (ver Codhes Informa N^{o} 16).

El desplazamiento es un problema estructural ligado al conflicto armado interno que debe ser considerado en los escenarios de diálogo y negociación que se inician con el nuevo gobierno.

La superación del conflicto armado es la principal forma de prevención del desplazamiento forzado que, sin embargo, debería ser evitado sí los actores armados deciden respetar a la población civil mientras logran consolidar lo que se advierte como un prolongado y complejo proceso de paz.

Entre tanto miles de hogares colombianos siguen huyendo de los horrores de la confrontación y se dispersan por el territorio nacional en medio de la desprotección, la marginalidad y la precaria atención de un gobierno que tiene en su balance social la existencia de 726.000 nuevos desplazados en Colombia entre agosto de 1994 y junio de 19982 (2).

Colombia: territorio de desplazados

Un seguimiento a los mapas de expulsión y llegada de población desplazada indica que en los últimos diez años este fenómeno migratorio cubre prácticamente todo el territorio nacional y representa una manifestación de la expansión y agudización del conflicto armado interno.

Nuevas zonas del país, como Nariño, Guajira, Quindío, Caldas, Risaralda Nariño y Tolima, en menor o mayor proporción, empiezan a presentar situaciones críticas por el alto número de población desplazada.

En el primer semestre de 1998 se confirma esta tendencia de expansión e incremento del desplazamiento y pone en entredicho la

política de prevención, protección, atención y consolidación socioeconómica del gobierno saliente.

En este número de Codhes Informa se presenta el primer informe del Sistema de Monitores del Sisdes, con información georeferenciada y gráficos que dan cuenta de la tendencia y comportamiento del desplazamiento en los últimos seis meses, con algunas observaciones relevantes en diversas regiones del país.

Tabla 1. Comportamiento del desplazamiento forzado en Colombia 1994-1998 (junio 30)	
1994 (*)	50.000
1995	89.000
1996	181.000
1997	257.000
1998	148.240
(*) datos correspondientes al segundo semestre de 1994. Fuente: Codhes-Sisdes	

El departamento de Cundinamarca, y en especial Bogotá, sigue siendo el principal centro de llegada de desplazados de diversas regiones del país. A la capital de la República se estima que llegaron 29.500 personas en un proceso de desplazamiento individual y familiar que se asienta en zonas periféricas en condiciones de alto riesgo y en

circunstancias de pobreza absoluta. Sólo el centro de Atención al Migrante de la Arquidiócesis de Bogotá atendió 1.100 desplazados en tanto que la Personería Distrital advierte sobre más de 7.000 personas [(3)] que llegaron a esa dependencia en busca de protección y las parroquias y comunidades religiosas de zonas subnormales de la ciudad reportan diariamente un promedio de 25 hogares que llegan en busca de refugio a la capital del país. Es evidente el incremento de la población desplazada, cuya situación de desespero se advierte en diversas acciones de presión ante oficinas públicas en busca de medidas urgentes y reales de atención y protección.

En Cundinamarca se registran casos atípicos de crecimientos demográficos vinculados. en algunos casos, al desplazamiento forzado. Alrededor de 15.750 personas se asentaron durante el primer semestre en municipios como Soacha, Girardot, Fusagasugá y, en menor proporción, en las cabeceras municipales de Viotá, Fosca, Beltrán, Fómeque, Jerusalem, Apulo y Usme[(4)]. Se mantiene una situación de riesgo en municipios como Medina y Paratebueno[(5)].

A Medellín llegaron aproximadamente 1.700 familias que integran 8.500 personas, que además de la pobreza y el deterioro evidente de su calidad de vida, enfrentan problemas de seguridad por la decisión de algunos actores armados de prolongar la persecución de los desplazados hasta los sitios de asentamiento.[(6)] A ellos se suman alrededor de 20.500 personas que huyen de las acciones violentas de grupos paramilitares y de autodefensa, de frentes guerrilleros y de zonas de combate entre la insurgencia y la Fuerza Pública y se asientan en municipios y poblaciones del área metropolitana, el nordeste, el

Magdalena Medio, el Bajo Cauca, el sur oriente, el sur oeste y Urabá[(7)]. Además de los éxodos en masa que caracterizan el desplazamiento en Antioquia, persiste la tendencia del desplazamiento anónimo, individual y familiar que se conoce a través de la Iglesia y de organizaciones comunitarias y no gubernamentales que adelantan su trabajo en las zonas más deprimidas de la capital de Antioquia.

Otra región con un incremento considerable del número de desplazados es la Costa Caribe de Colombia. En el primer semestre llegaron desplazadas a los siete departamentos que integran esta región, aproximadamente 30.000 personas provenientes de las zonas de conflicto armado de la Costa y de departamentos como Antioquia, Santander, Norte de Santander, Chocó y, en algunos casos, de departamentos del sur del país como Meta y Guaviare[(8)].

En el sur del país se presentan nuevos casos de desplazamiento forzado como consecuencia de las acciones de grupos paramilitares y de autodefensa que disputan con la guerrilla territorios de departamentos como Meta, Guaviare, Caquetá y Putumayo. La masacres de Puerto Alvira y los asesinatos selectivos en Putumayo generaron en los primeros seis meses del año éxodos hacia las ciudades de Bogotá, Villavicencio, Puerto Asís y Pasto[(9)].

En el departamento del Chocó se presenta la doble condición de expulsión y recepción de desplazados. El éxodo de Riosucio que expulsó de sus tierras a 15.000 campesinos y se extiende hacia municipios como Carmen del Atrato, tiene dimensiones similares al desplazamiento masivo ocurrido en el Urabá antioqueño entre 1995 y 1997 y la capital

del departamento, Quibdó, es epicentro de la concentración dramática de quienes buscan refugio[(10)].

Los últimos acontecimientos de guerra ocurridos en el departamento del Caquetá[(11)], y la presencia de grupos paramilitares en la zona[(12)], incidieron en el desplazamiento de miles de campesinos en una zona en donde se registra una alta intensidad en el conflicto armado con repercusiones sobre la población civil.

En la zona del eje cafetero integrada por los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío se cumplen las advertencias formuladas en el estudio de la Conferencia Episcopal sobre flujos migratorios de las zonas de violencia, en especial del sur del país, hacia esa región afectada por la crisis socioeconómica de la industria cafetera[(13)].

La Defensoría del Pueblo del Quindío adelanta un seguimiento al problema y desarrolla acciones de protección a la población desplazada (Trabajo de campo de Codhes). También se destaca en este mapa del desplazamiento el departamento del Tolima, que ha sido escenario de diversas acciones de violencia atribuidas a los grupos guerrilleros y a la presencia reciente de grupos paramilitares, especialmente en la zona sur.[(14)]

Finalmente, en este apretado resumen, hay que destacar la situación de inseguridad, violencia y desplazamiento que se registra en las zonas fronterizas de Colombia con Panamá y Ecuador como consecuencia de las acciones armadas en Urabá y Putumayo que, además de crear una situación de zozobra en las fronteras, generan desplazamiento de población civil hacía territorio de estos países vecinos, lo que ha motivado más un tratamiento de orden público y seguridad nacional que

una respuesta humanitaria, como se establece en las normas internacionales para refugiados[(15)].

La tendencia del desplazamiento forzado es crítica y se requiere de un gran esfuerzo para prevenir sus causas, atender a los desplazados y planificar una estrategia seria de recuperación socio económica y psicosocial de los afectados. Una nueva política para desplazados que esté integrada a un plan de paz y que surja de la concertación y el esfuerzo común del Estado, la sociedad y la comunidad internacional.

Nota:

Los datos aquí consignados corresponden al Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdes) de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes. Se trata de información aproximada dada la dificultad para obtener datos precisos de esta población. La información se obtiene a partir del trabajo de campo de investigadores de Codhes, de la base de datos de la Comisión Pastoral de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá, de la Comisión Vida, Justicia y Paz de la Arquidiócesis de Cali, de la Comisión de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Cartagena, de la Diócesis de Duítama y Sogamoso, de la Diócesis de Apartado, de la Arquidiócesis de Ibagué, de la Comunidad de Hermanas Scalabrinianas, de diversas oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo, de la Personería de Medellín, del programa de atención a niños y niñas desplazados de Unicef en Urabá, de organizaciones de desplazados y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que trabajan con poblaciones desplazadas y del centro de documentación y prensa de Codhes. Agradecemos la

colaboración de los bancos de datos del Cinep, de Justicia y Paz y del Comité Permanente para los Derechos Humanos.

Cuadro 2. Monitoreo primer semestre de 1998		
Departamento	**Hogares**	**Personas**
Antioquia	4.100	20.500
Arauca	180	900
Atlántico	1.380	6.900
Bogotá	5.900	29.500
Bolívar	1.410	7.050
Boyacá	215	2.075
Caldas	214	1.070
Cauca	375	1.875
Caqueta	520	2.600
Casanare	150	750
Cesar	1.268	6.340
Córdoba	630	3.150
Cundinamarca	3.150	15.750

Chocó	960	4.800
Guajira	125	625
Guavaire	80	400
Hulla	94	470
Magdalena	893	4.465
Medellin	1.700	8.500
Meta	658	3.290
Nariño	187	935
N. de Santander	450	2.250
Putumayo	110	550
Quindio	98	490
Risaralda	61	305
Santander	1.680	8.400
Sucre	980	4.900
Tolima	580	2.900
Valle del Cauca	1.300	6.500
Total	**29.448**	**148.240**

Notas:

1. Sistema de información sobre Desplazamiento y Derechos Humanos, **Sisdhes- Codhes** , 1998.

2. De acuerdo con la Conferencia Episcopal y con el Sistema de Información sobre desplazamiento y Derechos Humanos (Sisdes), entre agosto y diciembre de 1994 se registró el desplazamiento de aproximadamente 50.000 personas; en 1995, de 89.500; en 1996, de 181.000; en 1997, de 257.000 y, en el primer semestre de 1998, de 148.240.

3. El desplazamiento hacia la capital del país ha motivado la preocupación de la iglesia, la Defensoría del Pueblo, la Personería y el Concejo Distrital sin embargo, la alcaldía de la ciudad mantiene una política de avestruz frente a un fenómeno cuyas incidencias sociodemograficas de derechos humanos es imposible desconocer. **Inicia Labores Comité para Desplazados**. El Tiempo, 12 de junio de 1998, pagina 2D.

4. Ver informe de ICBF Regional Girardot y Taller de vida sobre desplazados en las provincias de Sumapaz y Tequendama, en el departamento de Cundinamarca.

5. Estos dos municipios están Incluidos en el informe de Alerta Temprana presentado por Codhes en mayo de 1998.

6. Un hecho significativo lo constituye el secuestro y posterior asesinato de 7 personas desplazadas en el Barrio El Piñal, municipio de Bello, ocurrido a pesar de las peticiones de protección formuladas ante

las autoridades por parte de la comunidad [Desplazados del Piñal piden protección, El Colombiano, 9 de mayo de 1998 Otro hecho preocupante ocurre con los desplazados del Magdalena Medio concentrados en Yondó, que han denunciado reiteradamente el peligro de una masacre por parte de grupos paramilitares (**Yondó: El siguiente en la lista de los "Paras"?** , El País, 9 de junio de 1998. En el caso de los desplazados en Turbo y de los retornados de Pavarandó a Villahermosa, municipio de Riosucio, Chocó, en enero de 1998 la comunidad y la iglesia denunciaron amenazas y hostigamiento por parte de grupos paramilitares (Visita de Codhes y Unicef a la zona)

7. En el municipio de Liborina se concentraron 705 desplazados tras la masacre del 11 de mayo de 1998, que dejó como saldo 9 campesinos muertos y el éxodo de la población de las veredas Los Peñoles y los Sauces hacia el corregimiento de San Diego. Pocos días antes, el 23 de abril, un grupo paramilitar incursionó en el corregimiento de Encarnación, municipio de Urrao, y asesinó a 23 labriegos y provocó otro éxodo en masa. En los barrios La Divisa. Aures, Moravia, Bostón, Sucre, villatina, Alto de la Cruz. Calcedo, San Javier, Llanaditas y la Quebrada. se concentraron otros 3750 desplazados provenientes en su mayoría del municipio de Dabeiba, escenario de enfrentamientos entre la guerrilla v el Ejército y recientemente, de presencia paramilitar (El Colombiano. 15 de mayo de 1998.

8. A Barranquilla llegaron 6.800 personas desplazadas, según un precenso elaborado por la administración distrital con el apoyo de la Personería, la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja y organizaciones no gubernamentales (La Libertad, 14 de mayo de 1997). En la Guajira se

denuncia la presencia de grupos paramilitares y el crecimiento de desplazados en Riohacha y Maicao. En Magdalena crece el desplazamiento de campesinos de la zona bananera hacia Santa Marta, Ciénaga y Fundación; y se hace cada vez más evidente en poblaciones como El Banco y Ariguaní (Trabajo de campo de Codhes), Bolívar es uno de los departamentos con mayor crecimiento de población desplazada. Así se advierte en Cartagena, en donde la Sección de Movilidad Humana de la Arquidiócesis ha señalado un crecimiento atípico de zonas marginales urbanas como consecuencia de la presencia de desplazados del sur de Bolívar, la región de los Montes de María, Córdoba, Chocó y Sucre. También hay asentamiento de desplazados en Magangué, Carmen de Bolívar, San Jacinto, Simití, Tiquisio, Montecristo y San Pablo (Entrevistas de Codhes con Cira Velázquez de la Unidad de Seguridad Ciudadana, Prevención y Atención de Desastres del departamento de Bolívar y Mercedes Maturana de la Oficina de Atención a Desplazados en Cartagena, marzo de 1998). En Sincelejo, la Diócesis, la Comisión Inter congregacional de Justicia y Paz y la Cruz Roja informa ron sobre el desplazamiento de 907 familias asentadas en su mayoría en Sincelejo, Corozal, Ovejas, Chalán, Morroa, Los Palmitos y Colosó (El Heraldo, 25 de mayo de 1998). El alcalde de San Benito, Abad Manuel Cadrasco Salcedo, informó el 8 de junio sobre el éxodo de 102 familias como consecuencia de una incursión de la guerrilla que asesinó a dos personas y secuestro a otras cinco (El Tiempo, 13 de junio de 1998). La información en Sucre no es fácil por la solicitud permanente de datos sobre desplazados por parte de los organismos de inteligencia militar (Entrevista de Codhes con Defensoría del Pueblo y Alcaldía de Sincelejo, marzo de 1998). En

Córdoba se producen nuevos éxodos de población proveniente del Nudo del Paramillo en la zona del Alto Sinú, limites con Antioquia y epicentro de enfrentamientos entre guerrilleros y paramilitares. El éxodo se concentra en los municipios de Montelibano y Puerto Libertador y ha creado una nueva situación de emergencia en un departamento que ha sido tradicional escenario de desplazamiento y violencia (Trabajo de campo de Codhes).

9. En Puerto Alvira, corregimiento del municipio de Mapiripan, se registró el 4 de mayo una masacre atribuida a paramilitares que dejó como saldo 20 campesinos muertos y el éxodo de
la población. La masacre había sido advertida por diversos organismos, entre ellos la Defensoría del Pueblo. Otras poblaciones como La Cooperativa, escenario de otra masacre realizada diez meses atrás, también fueron evacuados (Revista Semana, mayo 11 de 1998). El mismo mes de mayo se registró un éxodo de 500 campesinos al municipio de El Castillo, para exigir seguridad frente a amenazas de grupos paramilitares (El Tiempo, 21 de mayo de 1998). En Puerto asís y, en general en los municipios que integran el Bajo Putumayo, se registraron más de 200 muertes violentas en los primeros cuatro meses del año y luego de la denuncia sobre presencia de grupos paramilitares en la zona. Estos hechos motivaron el desplazamiento de población hacia el departamento de Marino y hacia la Provincia de Sucumbíos en el vecino pais del Ecuador (El Tiempo, 13 de febrero 1998; visita de Codhes, marzo y junio de 1998).

10. Al finalizar junio un grupo paramilitar obligó a 200 campesinos a desalojar la vereda Guaduas, en el municipio de Carmen del Atrato, y el

11 de junio el mismo grupo había presionado a 300 indígenas del Resguardo Sabaletas para que abandonaran sus casas y sus tierras (El Colombiano, 3 de julio de 1998, pág. 12).

11. El 3 de marzo de 1998 el Bloque Sur de las Farc atacó a la Brigada Móvil Numero 3 en el sitio conocido como El Billar, causando 70 bajas a los militares, reteniendo a otros 43 y provocando el éxodo de la población.

12. Al finalizar el mes de marzo de 1998 un grupo, al parecer paramilitar, asesinó a cinco personas en la vereda Alto Consavá del municipio de Solano v el Consejo Regional Indígena del Orteguaza denunció que 25 indígenas fueron asesinados y otros 60 de esa mismo región se encuentran amenazados de muerte (El Tiempo, 27 de marzo de 1998, pág. 10A), Los desplazamientos masivos que se han dado en los últimos meses se registraron en Remolinos del Caguán en donde, por la militarización del caserío luego de la liberación de los soldados retenidos en Las Delicias, un total de 471 personas se refugiaron en la zona urbana de Cartagena del Chaira. Posiblemente para controlar el ingreso de paramilitares en la región la guerrilla ha intensificado los retenes y sus acciones de "presencia" en las zonas rurales de San Vicente del Caguán. Sin embargo, se conoce la presencia de hombres armados en Troncales, Pescador y Honduras en jurisdicción del mismo municipio. (Informe de trabajo de campo de Codhes, junio de 1998).

13. Un seminario de personeros del suroccidente del pais, realizado en Manízales la primera semana de junio, alertó sobre el crecimiento de los desplazados. Según los personeros, al Quindío han llegado 500 familias y en Risaralda hay 5.000 desplazados, algunos de los cuales

provienen de los municipios de Pueblo Rico, Quinchía y Guática (El País, 6 de junio de 1998).

14. En esta zona del país se encuentran asentados desplazados del sur del Cesar y de algunas regiones de Cundinamarca. Las autoridades locales han expresado su preocupación por la decisión del gobierno de asentar desplazados en este departamento sin una política de concertación. La Pastoral Social de la Arquidiócesis de Ibagué adelanta una labor de atención a los desplazados cuyo número tiende a crecer, Según la Secretaría de Gobierno departamental, se calcula que hay 1.500 desplazados en los municipios de Roncesvalles, Rioblanco, Ataco, Icononzo, Planadas, Chaparral, Armero Guayabal y en el barrio Ambalá y la hacienda La Miel, en la ciudad de Ibagué.

Según el comandante de la Sexta Brigada, el frente XXI de las Farc mantiene una presión sobre las poblaciones de El Espejo y Puerto Saldaña, en el municipio de Río Blanco, y ha conminado a la población a abandonar la zona (Tolima 7 días, 1 de julio de 1998). Sin embargo, un memorial de 7.000 firmas de 100 veredas de los municipios de Rioblanco y Planadas rechaza "la participación de civiles que actúan contra los demás civiles en los enfrentamientos armados dirigidos por la
Fuerza Pública, que han asesinado a un alto número de campesinos acusándolos de guerrilleros".

El mismo documento sostiene que las Convivir patrullan con el Ejército y "han cometido atracos donde han dejado a comerciantes, campesinos y transportadores en la ruina" (Nuevo Día, 8 de mayo de 1998). El pasado 7 de junio los desplazados de La Miel denunciaron actos

hostiles de hombres armados que motivaron la intervención de la Defensoría del Pueblo (Tolima 7 días, 8 de junio de 1998).

15. Recientemente se denunció en Panamá el desplazamiento de un número no precisado de familias campesinas pobres que huyen de los paramilitares en la zona de Urabá y se ubican en la zona selvática del Darién panameño (El Siglo, 16 de junio de 1998). Una situación similar se registró en 1997 y motivó una misión humanitaria al vecino país para exigir un tratamiento humanitario de ambos gobiernos que, sin embargo, procedieron a la repatriación involuntaria de varios colombianos hacia Bahía Cupica en el departamento del Chocó (Ver Catines infamia N° 10, noviembre de 1997). En la zona limítrofe con Ecuador se han registrado casos de desplazamiento que motivaron una propuesta de acción humanitaria binacional liderada por Unicef y el Instituto Nacional del Niño y la Familia del Ecuador (INNFA).

Capítulo XVIII

Desplazamiento forzado y políticas públicas

Entre la precariedad del Estado y el asistencialismo

E1 presente documento de avance forma parte de un estudio más amplio que viene desarrollando **Codhes** con el apoyo de la Carrera de Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, dirigido por Marco Alberto Romero, sobre las políticas

adoptadas por el Estado colombiano en torno al problema del desplazamiento forzado por violencia en la década de los 90 y, en especial desde 1994, año en que se inicia un proceso de creación de formas institucionales con la función manifiesta y específica de intervenir este fenómeno. Con este informe especial **Codhes** presenta las primeras conclusiones del área de política pública, poniendo especial énfasis en las políticas de! gobierno, dada la precariedad aún existen te para definir estrategias que respondan a una política de Estado.

Con ello Codhes quiere contribuir a una mejor comprensión de la problemática del desplazamiento forzado, analizar sistemáticamente la respuesta gubernamental y estatal y presentar criterios y propuestas alternativas que permitan hacer frente a esta expresión de la crisis humanitaria que deteriora los lazos de sociabilidad y reproduce la crisis social.

En el estudio se asumen unos criterios específicos alrededor de la interpretación de políticas públicas en torno a un problema como el desplazamiento forzado y se reconocen algunas limitaciones:

En primer lugar, este documento realiza una aproximación global que no pretende dar cuenta detallada de las políticas sectoriales o especializadas que se desarrollan en instituciones específicas. Pero su fundamento conceptual busca desarrollar el análisis integral de las diferentes políticas del Estado colombiano respecto al desplazamiento forzado, de conformidad con los criterios de análisis de política pública que se presentan más adelante.

En segundo lugar, está sujeto a las dificultades existentes para obtener oportuna mente la información oficial, ya sea por tratarse de

una función asignada recientemente a muchas instituciones estatales o por la resistencia de los funcionarios del caso para hacerlas públicas fácilmente. En consecuencia, se procede a analizar la formulación de la política de desplazamiento forzado en un nivel formal a partir de las publicaciones oficiales del gobierno nacional, las normas aprobadas o dictadas con relación al desplazamiento forzado, los pronunciamientos y documentos gubernamentales. Posteriormente se hará un primer intento de evaluar sus alcances en términos de ejecución e impacto sobre las manifestaciones del problema.

Para estos fines, es preciso aclarar que **Codhes** solicitó a todas las entidades estatales articuladas a esta política la información directa sobre las actividades adelantadas entre 1.995 y 1997 referida a objetivos, presupuesto, cobertura y población beneficiada, pero en algunos casos fue necesario acudir al derecho de petición consagrado en la Constitución Nacional para obtener respuestas que, en todo caso, advierten sobre la inexistencia de una base informativa precisa y unificada al respecto. Por eso la gran mayoría de estos informes son muy precarios, heterogéneos, algunos poco fiables y contradictorios entre sí.

En tercer lugar, este informe analiza las acciones institucionales principalmente a partir de las informaciones obtenidas en las entidades involucradas, pero no es el resultado de un proceso de investigación basado en estudios de campo en los lugares de localización de las poblaciones desplazadas; de un lado, por los requerimientos que demanda semejante empresa y de otro, por las

limitaciones propias del proyecto que sólo permiten parcialmente cumplir este objetivo.

En cuarto lugar, se trata de una aproximación exploratoria que demanda la construcción de nuevos referentes conceptuales y metodológicos, así como esfuerzos de investigación de mayor alcance, que permitan dar cuenta de los resulta dos de política pública en el marco del desplazamiento forzado, desde sus impactos reales en las diferentes dinámicas regionales y sociales.

El desplazamiento forzado como problema de política pública

El problema del desplazamiento forzado por razones de violencia se convirtió en una de las principales manifestaciones de la crisis humanitaria que enfrenta la sociedad colombiana en medio de diversas modalidades del conflicto social y, particularmente, en medio de un conflicto armado interno cuyo escalamiento progresivo tiende a privilegiar dinámicas de confrontación violenta y agresión a la población civil. La magnitud de semejan te problemática pone en entredicho la capacidad de las instituciones estatales constituidas para proteger los derechos individuales y colectivos de las personas y reclama de la sociedad colombiana en su conjunto la construcción de alternativas de vida digna para aquellas poblaciones golpeadas por la violencia, pero, más profundamente, de soluciones de paz política que permitan intervenir las causas y manifestaciones estructurales de crisis humanitaria.

En el caso colombiano son diversos los factores que han conducido al reconocimiento oficial del problema del desplazamiento forzado por las autoridades y, en consecuencia, a la creación de nuevos espacios de

intervención institucional. En primer lugar, las dinámicas de desplazamiento masivo que evidencian la precaria capacidad del Estado para actuar sobre las causas que las originan; en segundo lugar, la creciente reivindicación de sus derechos por las poblaciones desplazadas y la denuncia permanente de las organizaciones e instituciones de derechos humanos y, en tercer lugar, la fuerte observación internacional sobre la violación de los derechos humanos en Colombia y la presencia institucional internacional. Así, en los últimos años, al lado de las tradicionales políticas de derechos humanos, se han venido creado nuevas instituciones de política pública, específicamente dirigidos a "la prevención, atención y superación del fenómeno", a "neutralizar procesos de violencia" y "mitigar los efectos sobre la población desplazada".

Estas nuevas expresiones institucionales se concentran fundamentalmente en el nivel del gobierno nacional pero progresivamente involucran otros ámbitos del Estado colombiano. De allí la necesidad de abordar el análisis sistemático de las nuevas políticas públicas, lo cual implica asumir una metodología que permita situar sus alcances en la perspectiva estructural y situacional del problema.

Por esta razón el análisis de las políticas públicas relacionadas con la problemática del desplazamiento forzado se constituye una nueva área de trabajo permanente de **Codhes.** Desde allí se adelantan trabajos de investigación que tienen por objetivo conocer sistemáticamente los diversos procesos de decisión estatal en el nivel de los objetivos de la política, los impactos sociales, las relaciones interinstitucionales y las

relaciones entre política pública población desplazada, proceso político y conflicto social. Igualmente se buscará informar a la opinión pública sobre esta dimensión del problema del desplazamiento e influir en los procesos de decisión desde una posición independiente.

Criterios de análisis de la política pública

Existen diversas maneras de entender las políticas estatales, asumidas para los efectos de este informe como políticas públicas. **Codhes** asume una aproxima ción que permite el análisis integral de estas intervenciones como resultados sociales que, a su vez, inciden en la con figuración y transformación del problema que les da sentido. Por ello, en principio, se entiende la política pública como proceso de decisión e intervención del Estado, en relación con un tema que la sociedad colombiana ha problematizado al punto de convertirlo en un espacio de conflicto de vital importan cia, por su capacidad de afectar los procesos de decisión y acción social, política e institucional, en un momento de su desarrollo histórico; ya sea por el alcance y la gravedad de sus manifestaciones y/o por el carácter relevante que reviste para sectores sociales y políticos significativos.

En este sentido, se proponen los siguientes criterios centrales para el análisis de las políticas públicas frente al desplazamiento forzado:

Caracterización sociológica y jurídico política del problema del desplazamiento forzado

En relación con el tema del desplaza miento forzado, el presente documento parte de la caracterización realizada por **Codhes** sobre el desplazamiento, como un problema estrechamente ligado al conflicto estructural interno de carácter social y político y sus consecuencias

sobre los derechos humanos. En tal sentido, una primera definición afirma la diferenciación de responsabilidades jurídicas del Estado, los actores armados y la sociedad civil frente al problema, de conformidad con la Constitución Política del Estado colombiano y los instrumentos del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Pero además de esta referencia a la dimensión normativa, el análisis bus ca diferenciar los comportamientos de los diferentes actores del conflicto social y político, a partir de una aproximación de tipo sociológico.

En el nivel jurídico, la principal responsabilidad por la ocurrencia reiterada del desplazamiento forzado interno recae en el Estado colombiano, ante su incapacidad y su precariedad para actuar como estado social de derecho y por consiguiente de garantizar la vigencia y el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales de sus ciudadanos, tal como son consagrados por la Carta Política. Esta situación afecta profundamente su legitimidad, en la medida en que la persistencia del conflicto armado interno de naturaleza política y su modo de participación en el mismo, erosionan su capacidad para crear y conservar el orden público democrático. De allí también su deber imperativo de contribuir a la búsqueda de la paz política.

En términos constitucionales, las autoridades del Estado tienen la obligación de evitar las prácticas de violación de los derechos humanos y, cuando éstas ocurran, de sancionar y aplicar justicia a los responsables de los hechos violentos que motivaron el desplazamiento, así como de reparar los daños causados por la violen cia a las personas y sus comunidades. A su vez, debe, al igual que los actores armados, asumir las responsabilidades que se desprenden del Derecho

Internacional Humanitario frente a la población civil y crear las condiciones necesarias para resarcir los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los desplazados internos mientras se resuelve la confrontación armada y la violencia que motivan la migración forzada.

Es decir, el desplazamiento forzado por la violencia de cientos de miles de ciudadanos colombianos implica una responsabilidad que compromete la legitimidad del Estado y que reclama soluciones acordes con la complejidad de las manifesta ciones del problema, antes que una simple atención marginal de caridad pública y buena voluntad como infortunadamente se ha presentado en Colombia en los últimos dos años. Ahora bien, este es un propósito que demanda también acciones en la perspectiva de la solución del conflicto armado.

También son responsables los grupos armados contraestatales y paraestatales, por infringir las normas del Derecho Internacional Humanitario que los obligan a respetar unos códigos mínimos, que tienen vigencia aún en tiempos de guerra o conflictos armados de carácter no internacional y que se refieren, en especial, a la población civil no combatiente. Se trata de una responsabilidad que hace referencia a un comportamiento ético y político y que tiene relación con la legitimidad que esgrimen y que les reconoce o desconoce el Estado y la comunidad internacional a los grupos armados cuando se constituyen como organizaciones con objetivos políticos.

En este sentido es necesario precisar que la política pública sobre desplazamiento debe ser una responsabilidad exclusiva del Estado, en la medida en que la crea ción de formas especiales de intervención

pública para atender las secuelas del desplazamiento es, como ya se afirmó, el resultado de la incapacidad para garantizar los derechos de estos ciudadanos y para remover las causas y condiciones que re producen el conflicto armado y la violen cia en el país.

Este principio diferencia ámbitos de responsabilidad y por tanto no excluye las acciones que desde la sociedad civil se adelantan para enfrentar las secuelas y manifestaciones del desplazamiento, a la vez que afirma la necesidad, la autonomía y la independencia de estos esfuerzos respecto del Estado, aún en el caso en el que estas acciones se desarrollen con recursos públicos.

Un enfoque integral sobre las acciones del Estado

Institucionalmente, la formulación y ejecución de las políticas públicas es una competencia del Estado. Pero esta responsabilidad está mediada por una serie de diferenciaciones internas producto de la delimitación normativa de competencias, recursos, especialidades, espacios de ac ción y niveles de autonomía de las diferentes agencias estatales que se vinculan a los diferentes procesos de intervención pública sobre el fenómeno. A su vez, en cada uno de estos espacios de intervención institucional se presentan diferenciaciones de tipo social según el signo político de quienes detentan el poder, según la naturaleza representativa o ejecutora, etc. En este sentido, es necesario evaluar las nuevas instituciones específicamente destinadas a atender las manifestaciones del desplazamiento forzado interno, en el marco de un conjunto de acciones institucionales más amplias, complejas y a veces contradictorias, muchas de las cuales intervienen activamente en la aprehensión y tratamiento del problema, aunque sus funciones no estén

manifiestamente orientadas a tal fin. Igualmente es necesario distinguir tipologías de políticas a partir del análisis de sus objetivos, el tipo de recursos comprometidos con el impacto social real, etc., lo cual permite distinguir por ejemplo entre políticas transformadoras y simples acciones for males de gran contenido simbólico y poca efectividad, caso en el cual la política tendría más una función de legitimación o de diplomacia interna y externa, sin capacidad de evitar la continuidad del desplazamiento forzado, ni de atender las poblaciones afectadas.

En tal sentido, el análisis de política pública debe caracterizar el papel que juegan en diferentes momentos los siguientes espacios de intervención institucional:

El Congreso de la República, como fuente legislativa y como espacio de representación política y de prácticas de control político, ha sido el escenario de diferentes debates y decisiones sobre el problema del desplazamiento forzado que van desde la aprobación del Plan de Desarrollo hasta la legislación de extinción de dominio, reforma agra ria, desplazamiento forzado y paz. Además, es el origen legal de las principales autoridades de los órganos de control y promoción de los derechos humanos por lo cual tiene una responsabilidad política de trascendencia. Sin embargo, en el caso del desplazamiento forzado, hasta el momento el Congreso se ha ocupado marginalmente de estas responsabilidades, a partir de iniciativas muy localizadas del gobierno o de algunos de sus miembros. Lógicamente, las agendas parlamentarias dependen fuertemente del tipo de composición política de estos

organismos, así como de su relación con los demás poderes del Estado y de las dinámicas del proceso político en su conjunto.

El Gobierno nacional, por su parte, tiene mayores niveles de acción ejecutiva y de responsabilidad frente al problema del desplazamiento por la diversidad y la complejidad de recursos y espacios de intervención que tiene a su cargo. Al gobierno, materializado a través de una determinada expresión po lítica, competen decisiones en materia de desarrollo económico y social, pero igualmente tiene bajo su órbita el manejo del orden público y la seguridad nacional, que son las principales instituciones comprometidas por acción, incapacidad u omisión en generar y mantener los problemas que originan el desplazamiento forzado.

En este sentido, la política sobre desplazamiento se debe contextualizar a partir de criterios de especificidad funcional, pero a su vez desde un principio de totalidad y unidad de las acciones del gobierno. Semejante criterio permite delimitar la responsabilidad jurídica y política del gobierno tomado como conjunto; pero a su vez implica que no pueden examinarse aisladamente las instituciones manifiestamente dedicadas el problema del desplazamiento forzado, sin correr el riesgo de divorciar el análisis de las causas con el de las manifestaciones posteriores del desplazamiento y, más grave aún, con el carácter de las alternativas de solución que se proponen. El caso de las propuestas de reubicación y retorno plantea la profunda contradicción que suele ocurrir entre una política de atención socioeconómica y la incapacidad del Estado para garantizar condiciones de seguridad a los desplazados. Es preciso distinguir la especificidad

de los espacios institucionales pero siempre en referencia al conjunto del Estado, aunque esta articulación esté mediada por el conflicto que se deriva de la configuración histórica de los mismos.

También suelen presentarse contradicciones entre la necesidad de afirmar una política específica para desplazados y la necesidad de atender las comunidades y las regiones en las que pueden reproducirse prácticas de desplazamiento o en las que se asientan las familias desplazadas, normalmente deprimidas socialmente. Esta diferenciación suele conducir a procesos de estigmatización del desplazado, pero también el trato homogéneo de estos fenómenos diluye o desconoce las identidades culturales o regionales y los problemas psicosociales, entre otros.

Las instituciones de gobierno territorial. Si bien los temas relativos al orden público son materia de decisión del Gobierno nacional, las entidades territoriales, como dimensiones del poder ejecutivo y como expresiones de la autonomía territorial y política que se deriva de su condición constitucional, tienen un ámbito de competencia y de responsabilidad en la ejecución de políticas para enfrentar las manifestaciones del desplazamiento forzado. Hasta el momento estos desarrollos son demasiado heterogéneos e incipientes y van desde la creación de comités de partamentales y municipales para el tema del desplazamiento hasta la promoción de las Convivir o las dos estrategias simultáneamente, tal como ocurrió durante el gobierno de Alvaro Uribe en Antioquia.

Estos espacios, cuyo poder se origina en procesos políticos diferenciados, pueden articularse a la política nacional y/o crear sus

propios instrumentos de desarrollo social, pues las entidades territoriales son los niveles más cercanos a la heterogénea espacialidad del desplazamiento forzado. Esta diversidad de intereses es otra característica del régimen político y, en el caso que nos ocupa, es fuente de nuevas formas de conflictualídad cuya gestión pone en juego diferentes tipos de relación interinstitucional.

El caso de las ciudades grandes e intermedias, por ejemplo, es crítico, pues siendo los principales centros receptores de los éxodos masivos o sistemáticos, en general no cuentan con estrategias que permitan gestionar los impactos urbanos en términos de equipamiento urbano, servicios públicos, convivencia, vivienda, empleo etc., y mucho menos atender estas poblaciones víctimas del conflicto. A título de ejemplo, se estima que el Distrito Capi tal recibió cerca de 230.000 desplaza dos en el último año, la mayoría de los cuales se asentaron en las extensas zonas marginales de la ciudad, sin recibir ninguna atención especial por parte del gobierno distrital, el cual incluso reconoció públicamente no tener ninguna política al respecto[(1)]. En otros casos, las políticas nacionales de reubicación han inducido a conflictos con las autoridades territoriales, ya sea por la verticalidad y el carácter inconsulto de las decisiones tomadas o por la negativa manifiesta a los asentamientos de las poblaciones desplazadas, derivadas de actitudes intolerantes.

De otra parte, los ciclos y las trayectorias de los procesos de desplazamiento forzado tienen particularidades regionales estrechamente relacionados con las pertenencias sociales y las identidades culturales del desplazado, con la intensidad y la naturaleza

de la amenaza que lo obliga a desplazarse o el tipo de protección a la que aspira, etc.; por eso suelen manifestarse como procesos de desplazamiento sucesivo e itinerante, en medio de una contradicción que lleva al desplazado a alejarse del conflicto, a la vez que trata de evitar el menor daño de los vínculos que lo unen a su historia y su mundo social. Por eso, aquí como en otros niveles, el análisis de las políticas públicas debe dar cuenta de las acciones desarrolladas, al igual que de las ausencias institucionales en esta materia.

Los organismos de control y promoción de los derechos humanos tienen un extenso ámbito de intervención asociado a la protección y promoción de los derechos humanos, según se trate del Ministerio Público, los organismos de control fiscal y aún la organización electoral. Tales organismos deben velar por los derechos de los ciudadanos para evitar el desplazamiento y, cuando éste se produce, desarrollar herramientas de protección de las víctimas, esclarecer y sancionar la responsabilidad por acción u omisión de los servidores del Estado y fiscalizar las políticas del Estado a fin de garantizar la aplicación efectiva y adecuada de los diferentes recursos.

En estos organismos se articulan igualmente niveles de acción y responsabilidad de las autoridades nacionales y de las entidades territoriales en las que recae la responsabilidad política de la designación de Contralor, Procurador, Defensor del Pueblo, personeros y contralores a nivel regional. En este caso, el análisis de política pública debe dar cuenta del poder específico de estas instituciones, sus directrices de política y sus resultados, sus niveles de responsabilidad jurídica y su capacidad de intervención efectiva frente

al problema. De la tarea de estos organismos depende en buen grado la definición de responsabilidades del Estado frente al problema del desplazamiento forzado, ya que pueden propiciar la impunidad o contribuir a la lucha por los derechos ciudadanos y el desarrollo de políticas que preserven la legitimidad de las instituciones.

La política judicial, asociada a la problemática del desplazamiento forzado, se relaciona ante todo con el papel del sistema judicial frente a las situaciones de desplazamiento y, por tanto, con las situaciones de justicia o impunidad. También es necesario analizar el papel de instituciones en las decisiones relacionadas con la extinción de dominio consagrada por la ley colombiana, dada la trascendencia económica que tienen los sectores sociales y los recursos afectados por esta figura y por los vínculos que establece la ley entre desplazamiento forzado y extinción de dominio. Aquí nuevamente estamos ante un conjunto diverso de jurisdicciones que van desde la Justicia Penal Militar, la Justicia Ordinaria, la Jurisdicción Regional (antes de Orden Público) hasta el mismo gobierno, a través del Ministerio de Justicia.

El análisis concreto de las intervenciones institucionales que se desarrollan en los diferentes espacios permitirá hacer una evaluación integral de acciones y responsabilidades. A su vez, permitirá dar cuenta de las formas de relación existentes (coordinación, contradicción, desarticulación, etc.) y la conveniencia o inconveniencia de situar determinadas funciones o recursos en los niveles analizados, en la perspectiva de construir una institucionalidad que pueda ser el sopor te de una política nacional o de Estado, capaz de enfrentar los problemas estructurales que rodean el desplazamiento forzado. Esta

distinción de los niveles de Estado y Gobierno, al igual que en el tema de la paz, define aproximaciones diferenciadas de consenso y de responsabilidad, en materias cuya resolución pasa por la concertación o definición de propósitos nacionales.

Construcción social de la política

A pesar de la necesidad de clarificar las responsabilidades del Estado, asociadas a sus pretensiones de legitimidad, es necesario analizar las decisiones de política pública como un resultado de la interacción con la sociedad civil, el régimen político y las expresiones institucionales y políticas de carácter internacional. Las maneras de entender la génesis, las manifestaciones y las soluciones al problema del desplazamiento forzado están necesariamente referidas a la situación concreta y a los proyectos de los diferentes actores sociales y políticos; por ello constituyen prácticamente un campo de conflicto frente al cual toda propuesta oficial constituye una interpretación específica y diferenciada.

De allí la necesidad de analizar las for mas de relación que establece cada pro puesta de política pública, a fin de identificar sus posibilidades efectivas a partir de los niveles de consenso que se pueden construir, pero también a partir de las contradicciones que suscita y de los espacios de participación, independencia y autonomía que está dispuesta a reconocer a los diferentes actores sociales y a la co munidad internacional. Este criterio per mite discutir hasta donde debe y puede llegar el Estado en la atención del desplazado, independientemente de la discusión sobre sus responsabilidades constitucionales. El problema del manejo de la información sobre el

desplazado, por ejemplo, muestra claramente las dificultades que tiene el Estado para trazar políticas basa das en un seguimiento específico de las trayectorias de estas personas, que precisamente buscan las grandes ciudades como mecanismo de protección y de mimetización de su identidad: ya sea por el carácter del Estado como parte del conflicto, por sus dificultades para garantizar la seguridad de esta información respecto de los actores en conflicto, por los riesgos de estigmatización social del desplazado que produce el manejo indiscriminado de la esta información o por los mecanismos de inscripción propios de algunas políticas públicas localización territorial especial, censos, criterios de temporalidad, etc..

Igual ocurre con los conceptos que caracterizan el problema en la perspectiva de estructurar una determinada política. Nociones como el retorno voluntario, la reubicación, la asistencia de emergencia y la deportación (en casos de éxodo internacional), se concretan frente a situaciones diversas, unas favorables y otras que comprometen la supervivencia misma del desplazado. Estos conceptos también son motivo de conflicto y de construcción social; por ello ya se han empezado a desarrollar criterios diversos para nominar y orientar la acción de las organizaciones sociales, tales como el derecho a la permanencia del desplazado en la nueva región, la política integral, el reasenta miento, la repatriación, etc., según sea el caso.

De allí también la necesidad de una interpretación dinámica del problema en términos de los desarrollos del proceso político e institucional que permitan dar cuenta de la trayectoria específica de es tos procesos.

Los niveles de la política pública

En el intento de caracterizar el problema y las políticas estatales se pueden adoptar diversas modalidades. El Gobierno, por ejemplo, se mueve a partir de la diferenciación de niveles de prevención, asistencia de emergencia, consolidación socioeconómica y difusión e investigación. En principio estas categorías constituyen un aporte conceptual importante, pero suelen excluir otras dimensiones relevantes del problema.

En esa dirección, y teniendo en cuenta que el desplazamiento se halla estrechamente articulado a las dinámicas del conflicto armado y social, es necesario distinguir *políticas de paz* y *políticas de asistencia en medio del conflicto,* pues si bien las soluciones estructurales pasan por la suerte misma de los procesos de guerra y paz, son múltiples las acciones que deben adelantarse en el marco del DIH y de las metas de la política agraria, urbana y social. Pero además de esta distinción, pueden plantearse otras como las siguientes.

En el corto, mediano y largo plazo es necesario prever situaciones que se han presentado en otros países que enfrentaron conflictos análogos al colombiano y soluciones políticas como las que se buscan en nuestro país. Esto plantea la necesidad de distinguir objetivos y política en *situaciones de conflicto y situaciones de post conflicto.* En las primeras, las políticas suelen orientarse a garantizar la vigencia del derecho internacional humanitario, la prevención de estas prácticas, la protección de las víctimas y su consolidación socioeconómica y, ocasionalmente, el retomo o la restauración plena de sus derechos. A su vez, las experiencias centroamericanas muestran la necesidad de

desarrollar políticas de post conflicto cuyos ejes son la sustentabilidad de la paz, la participación ciudadana, la construcción y consolidación del tejido social y el desarrollo sostenible en términos sociales y económicos[(2)].

También es pertinente insistir en la dis tinción entre *instituciones y políticas estatales* y *acciones gubernamentales.* En la línea de la distinción entre Estado y Gobierno, es necesario pensar instituciones de carácter estatal que reflejen propósitos nacionales con mayor autonomía relativa respecto de las orientaciones específicas de cada gobierno particular, que permitan mayores niveles de participación de las poblaciones desplazadas y una gestión con criterio nacional de los recursos de la cooperación internacional, a fin de garantizar soluciones de mayor alcance en términos de impacto social y de legitimación política. Un ejemplo de ello puede ser la creación de fondos estatales, antes que gubernamentales, para la financiación de aquellas tareas que no debe o no puede hacer directamente el Estado, las cuales pueden ser desarrolladas por las organizaciones sociales, bajo criterios públicos pero sin la tutela política del gobierno de turno, la cual puede alimentar antes que resolver este tipo de conflictos.

Igual se pueden establecer muchas otras tipologías según si los fines de la política apuntan a la legitimación del statu quo o a la superación del problema; si sus con tenidos son más formales o reales; si su impacto es localizado o universal; sí su énfasis es social integral o simplemente asistencial, etc. Pero. lógicamente, estas caracterizaciones son parte de la manera como cada sector de la

sociedad se aproxima al tema del conflicto, el Estado, el desplazamiento forzado y las políticas estatales.

Desarrollos e impacto de las políticas gubernamentales de atención a desplazados (1995-1997)

Desde 1994 el gobierno nacional em pieza a reconocer públicamente el fenómeno del desplazamiento forzado. El gobierno toma esta opción en momentos en que la crítica nacional e internacional exige respuestas frente a las prácticas de desplazamiento que se hacen cada vez más violentas, frecuentes y sistemáticas, ante la mirada pasiva o impotente de las instituciones estatales encargadas de la pro moción, protección y preservación de los derechos humanos.

En medio de las contradicciones de la política del Estado y del gobierno sobre estos problemas, el énfasis del Gobierno Samper consistió en iniciar una política específica de atención a la población desplazada. Este cambio da lugar al desarrollo de una nueva institucionalidad pública cuyas finalidades apuntan a delimitar responsabilidades del Estado y especial mente al desarrollo de intervenciones orientadas a atender las consecuencias sociales del fenómeno.

Desde el punto de vista conceptual, se trata de un cambio importante en la perspectiva de una caracterización adecuada del problema, si se compara con la actitud de administraciones anteriores. Solamente en el llamado período de la violencia de los años 50, cerca de 2 millones de colombianos fueron obligados al desplazamiento y al éxodo, sin que fueran reconocidos como tales para efectos de la reparación de los

daños causados o, al menos, para la atención de su adaptación en otras regiones, casi siempre de colonización "espontánea".

Más contemporáneamente, en la década de los 80, el problema del desplazamiento forzado se agudiza sin que el Estado reconozca su naturaleza, su magnitud ni los problemas políticos y sociales que lo producen. En efecto, el gobierno del presidente Barco Vargas (19861990) hizo una caracterización que ocultaba este problema en una formulación más genérica de los procesos de urbanización y movilidad humana alimentados por razones económicas. El gobierno de Cesar Gaviria (19901994) enfrentó las demandas sociales originadas en el desplazamiento forzado desde las instituciones previstas para la atención de desastres naturales y, si bien desarrolló una política de atención general a las víctimas de la violencia y el terrorismo, no intentó siquiera una caracterización específica del desplazamiento por razones de violencia.

Los desarrollos institucionales

Inicialmente se expresa como una de las directrices de la política de derechos humanos[(3)] y progresivamente el tema se incorpora en los documentos orientadores de la política gubernamental. Según el documento No. 2804 de 1995 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, la política de desplazados se rige por los objetivos de neutralizar las dinámicas de violencia y mitigar sus efectos sobre los desplazados en los niveles psico afectivo, social y económico. Se introducen los conceptos de *retorno voluntario, reasentamiento, sostenibilidad y reincorporación social y económica* de los desplazados y se plantea el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras

de población desplazada, a través de un "Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por Violencia".[(4)]

En el nivel de gestión, estas acciones se conciben según estrategias de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y acceso a los programas sociales del gobierno. Y se fijan como criterios de acción la participación comunitaria, el tratamiento descentralizado y la coordinación de los procesos de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que trabajen con población desplazada[(5)]. Pero, en medio de las vicisitudes de la agenda gubernamental, este documento se queda en el nivel del ejercicio académico y sólo van a ser retomado dos años más tarde como punto de referencia de las decisiones gubernamentales.

Mientras tanto, el tema del desplazamiento forzado lleva a nuevos desarrollos institucionales de manera desarticulada y a veces desde horizontes realmente in esperados. De una parte, la ley que trans forma el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior crea, como dependencia de éste, la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos (en adelante UAEDHMI); igualmente la ley del Plan de Desarrollo "El Salto Social" establece algunos recursos para las poblaciones desplazadas en el Plan de Inversiones. La política para enfrentar este fenómeno sólo cobra una real dimensión con la expedición de la Ley 333 de 1996, pues regula la acción de extinción de dominio de bienes provenientes del narcotráfico y se estable ce el uso prioritario de buena parte de los recursos captados por esta vía a programas de atención de la población desplazada por la violencia, aún

en las hipótesis de Reforma Agraria establecidas en la Ley 160 del mismo año[(6)].

La expedición de esta ley se produce en medio de la crisis política y la presión del gobierno norteamericano por medidas contra el narcotráfico y con ella se inicia una nueva polémica sobre sus alcances: el mismo Ministerio de Agricultura calcula en 4 millones las hectáreas en poder del narcotráfico en Colombia[(7)] y, en la perspectiva de la adjudicación de tierras de extinción de dominio, no quedan claras las condiciones de seguridad de los desplazados beneficiarios ni el modelo de gestión ni la asignación de recursos a partir del Consejo Nacional de Estupefacientes, organismo de política judicial responsable de los procesos de extinción. A este respecto, los hechos dan la razón al codirector del Banco de la República, Salomón Kalmanovitz, quien se pronunció sobre la inviabilidad de entregar las tierras objeto de extinción de dominio a los desplazados sin caer en graves riesgos para su seguridad.

Entre tanto, y ante las dificultades presupuéstales y operativas para hacer realidad el documento CONPES 2804, el gobierno decide asignar la coordinación de la política para desplazados al despacho de la primera dama, con resultados muy precarios como consecuencia de la ausencia de planeación, el voluntarismo y los criterios de caridad pública con los que se asume esta coordinación, el des interés evidente de varias de las entidades comprometidas, las relaciones verticales e impositivas con las ONG y el desconocimiento del problema del desplazamiento como un fenómeno estructural estrechamente vinculado al conflicto armado interno.

Seguidamente, y ante la recurrencia de prácticas de desplazamiento masivo que tienen repercusión internacional, el gobierno procede a la creación de la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante CPAPDV), la cual asumirá el rol central de coordinación de la política gubernamental de desplazamiento forzado y obtendrá un status permanente a través de la ley de origen parlamentario N^{o} 387 de 1997.

Un tercer momento se inicia en 1997, cuando, a la luz del agravamiento de los episodios de desplazamiento, el gobierno define nuevos criterios de política, en los cuales se sientan las bases que permitirán los posteriores desarrollos legales y reglamentarios, así como la creación de entes administrativos, dotados de competencias y recursos destinados a atender las manifestaciones del desplazamiento forzado. (8)

En este momento se desarrollan nuevos instrumentos que empiezan a dar coherencia a las acciones institucionales, por lo menos a nivel jurídico formal. Dada la importancia que pueda encerrar dicha normatividad, **Codhes** se encuentra estudiando los siguientes instrumentos para aportar en la discusión de sus alcances:

La Ley 387 de 1997 crea el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada SNAPD, a partir de dos instrumentos estructuradores: la Red Nacional de Información y el Observatorio sobre Desplazamiento Forzado. En los dos casos estamos ante la necesidad de desarrollar estrategias de caracterización ade cuada del fenómeno del desplazamiento en sus particularidades regionales, culturales, socioeconómicas y hasta geopolíticas y estratégicas, sin lo

cual ni el Estado ni las organizaciones de la Sociedad Civil pueden articular intervenciones efectivas acordes con la naturaleza diversa del problema.

Estos instrumentos invocan el concurso de las entidades territoriales, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y en general los interesados en buscar alternativas de solución, pero aún están pendientes de una reglamentación democrática que permita su operatividad. El caso del Observatorio constituye un espacio de singular importancia, pero desafortunadamente no se ha concreta do su funcionamiento, entre otras cosas por la dificultad del gobierno para reconocerle su carácter autónomo, independiente y para ofrecerle un apoyo financiero y material incondicional, es decir estatal y no gubernamental para su funcionamiento[(9)]. El observatorio no puede ser un simple consejero del Gobierno porque allí convergen diferentes expresiones sociales que no pueden asumir la responsabilidad de las políticas que com peten al gobierno y que precisamente por su diversidad pueden participar en la construcción social del problema y sus alternativas. Por este tipo de discrepancias, entre otras razones, el observatorio no se ha conformado al momento de redactar el presente informe.

Sobre estos aspectos, ***Codhes Informa*** hará una segunda entrega, en la que se discutirán los criterios y escenarios alternativos de la reglamentación en curso.

Un balance preliminar según los niveles de la política gubernamental

En términos generales las nuevas normas, las manifestaciones de los funcionarios del gobierno y los resultados de las aciones oficiales

adelantadas, no se corresponden con la tendencia ascendente del desplazamiento forzado en los últimos tres años, en buena medida alimentada por la expansión y agudización del conflicto armado interno, por el deterioro de las iniciativas de paz y el viraje del gobierno hacia estrategias de confrontación, con la consecuente crisis de derechos humanos y del derecho humanitario. Tal como lo advirtió un funcionario de las Naciones Unidas: "no hay otro gobierno del mundo que haya producido más documentos e informes sobre planes y programas referidos al desplazamiento que el gobierno de Colombia"[(10)]. Pero, sin desconocer la importancia de estos esfuerzos, es necesario insistir sobre su impacto social real a fin de diferenciar este nivel del de las representaciones simbólicas destinadas a alimentar el nominalismo o la función diplomática o legitimadora de estas políticas.

En efecto, entre enero de 1994 y junio de 1998 el número de desplazados se aproximó a 727.000 personas[(11)], una cifra alarmante si se compara con los 600.000 desplazados que, según la Conferencia Episcopal, se registraron entre 1985 y 1994. Es decir, aproximadamente 1.300.000 colombianos, en su inmensa mayoría mujeres y menores de edad provenientes de las zonas rurales, han sido desplazados por violencia desde 1985 en un hecho que, además de hacer más crítica la situación de derechos humanos, plantea serios problemas psicosociales y sociodemográficos[(12)]. En principio, estas cifras muestran la precariedad estructural de la política del gobierno en términos de su capacidad para contrarrestar las principales manifestaciones del problema, entre otras cosas porque el tema de la

causalidad no es el componente central de la política específica respecto al desplazamiento forzado.

Para hacer una valoración de la política gubernamental sobre desplazados es preciso diferenciar los niveles a partir de los cuales se organizan oficialmente estas acciones; es decir la **prevención,** la **atención humanitaria de emergencia y la consolidación socioeconómica.**

La **protección** no está considerada como un componente específico en la estrategia gubernamental y espontánea mente se han adelantado algunas acciones, especialmente en aquellos casos significativos para la opinión pública o que dieron lugar a presiones de las comunidades afectadas que acudieron a la toma pacífica de instalaciones de entidades públicas para demandar sus derechos.(13)

Política Pública sobre desplazamiento forzado. Inversiones realizadas según es									
Conceptos	Prevención			Asistencia Humanitaria de Emergencia			Consolidación socioecon		
.	1996	1997	1998**	1996	1997	1998**	1996	1997	1998
Inversión	35000	332000	937000	1619356	6809051	16167000	8036516	21774336	234
Beneficia-rios	.	.	.	43800	53500	.	5000	88500	.
I. per cápita	.	.	.	37	127	.	1607	246	.

* Elaborado por Codhes- Ciencia Política U.N. a partir de informes del Gobierno

** Recursos presupuestados para 1998. Fuente CPAPDV

- **El componente de prevención**

En el nivel de **prevención,** sin duda el gobierno realizó algunas acciones tendientes a crear las condiciones para un proceso de paz, pero estas fracasaron entre otras causas por la crisis política que marcó el desempeño de la administración Samper.[(14)] Por demás, las acciones propias del componente de prevención en las políticas sobre desplazamiento forzado tuvieron un impacto simbólico, pues se limitaron a realizar actividades académicas sobre la aplicación del derecho humanitario y la vigencia de los derechos humanos.

Los informes del gobierno[(15)] señalan que la inversión en este componente entre 1996 y 1997 ascendió a $367 millones, sin embargo, no se presentan evaluaciones de impacto real, ni la población eventualmente beneficiada con estos recursos. El informe afirma que se realizaron seminarios sobre derechos humanos y derecho humanitario, se creó una "unidad operativa municipal de prevención", se realizaron "registros censales por casos atendidos", se firmaron convenios con ONGs para adelantar acciones preventivas en el Magdalena medio y Córdoba, se adelantaron foros, seminarios y diagnósticos con mujeres rurales y se difundió la experiencia de "municipios saludables por la paz" en el Valle del Cauca.

- **El componente de atención humanitaria de emergencia**

La **atención humanitaria de emergencia** es el área más dinámica de la política de desplazamiento, que intenta mitigar temporalmente la difícil

situación social del desplazado en materia de alimenta ción, alojamiento, transporte y salud. En principio, en palabras del gobierno, la atención humanitaria de emergencia se destina a "ayuda en especie o dinero para alimentación, pasajes aéreos, calamidad doméstica, gastos médicos, droga, transporte y combustible".

En el nivel de inversión, en atención humanitaria de emergencia hay un incremento del promedio de asignación por persona desplazada de $36.971 en 1996 a $127.271 en 1997, que se corresponde con el incremento global de la inversión entre los dos años fiscales. La ejecución de estos recursos adopta básicamente dos modalidades.

En primer lugar, los convenios suscritos entre el gobierno (a través de la Red de Solidaridad) y entidades como la Cruz Roja (en este caso por $700 millones en 1997), la Organización de Estados Ibero americanos (OEI) y algunas ONGs de Derechos Humanos, los cuales han con tribuido a que la atención humanitaria sea rápida y efectiva. Pero esta atención está sujeta a la incapacidad intrínseca del Gobierno para contar con la información suficiente para cubrir las necesidades in mediatas de todos los desplazados y a los criterios de temporalidad y de certificación exigidos para acceder a estos recursos. En este sentido, la participación de la cooperación internacional no ha sido muy dinámica, pese a la gravedad del problema del desplazamiento, por el desprestigio internacional del gobierno en materia de Derechos Humanos.

En segundo lugar, la ejecución de recursos a través de las diferentes instituciones del Gobierno. En este sentido, según la información disponible, en 1996 la in versión fue ejecutada principalmente por la

Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y la Red de Solidaridad Social. Esta última entidad informa de 309 millones de pesos destinados a 3.530 personas correspondientes a 28 departamentos del país, lo que indicaría una cobertura del 95% del territorio nacional y un promedio por persona de $87.000.oo. por una única vez. A su vez, la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior informa sobre la atención en 1996 de un total 40.258 desplazados con una inversión de 1.016 millones de pesos, lo que daría un promedio de $25.254 por persona.

Excluyendo la Red de Solidaridad Social (que reporta atención en 28 de los 32 departamentos de Colombia, incluido San Andrés Islas), los informes señalan que la atención humanitaria de emergencia se prestó básicamente en los departamentos de Cesar, Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Santander, Valle, Tolima, Guajira, Caquetá, Córdoba y Chocó. Sin embargo, departamentos con alto índice de desplazados como Norte de Santander, Sucre, Magdalena, Boyacá y Casanare[(16)], no aparecen en los registros oficiales de la atención humanitaria.

En principio, los problemas fundamenta les de este tipo de inversión son el monto (que a pesar de su crecimiento, sigue sien do demasiado precario) y su carácter temporal y asistencial, pues en la mayor par te de los casos se trata de apoyos por una única vez y luego el desplazado queda a merced de su propia suerte o con la esperanza altamente improbable de ser atendido dentro de las estrategias de consolidación, cuya marcha es más lenta e irregular, por sus elevados costos que demandan una voluntad política mayor del Gobierno. Se carece de una

estrategia real de consolidación económica que permita al desplazado un acompañamiento permanente hasta cuando su condición de vulnerabilidad política, económica y social haya sido superada.

El peso del componente asistencial dentro de las pocas acciones del gobierno refleja ante todo una política asistencialista que dista mucho de lograr un modelo de atención integral frente a los miles de desplazados que dejan cada día sus tierras bajo la presión de la violencia. El segundo problema tiene que ver con el modelo de ejecución y la dispersión de las instituciones comprometidas con este proceso, pues resulta evidente la ausencia de una estrategia planificada y coherente que evite la fragmentación de estos mínimos recursos.

Un tercer problema se refiere a la verticalidad de la política del gobierno que sólo consideró las organizaciones sociales y de desplazados a título informativo o a partir de formas de relación que son lesivas de la independencia y autonomía que reclama la sociedad civil frente al gobierno.

Sobre estos aspectos se requiere una evaluación de mayor alcance, dado que las informaciones oficiales proporcionadas aún no permiten dilucidar los interrogantes planteados. En términos de un análisis de impacto social, los informes dejan muchas dudas que no permiten sacar conclusiones definitivas sobre la cobertura real de las políticas en el nivel poblacional y territorial de estas inversiones; sobre los criterios con que se entrega la ayuda humanitaria; sobre la suerte posterior de estas poblaciones; sobre la relación entre presupuesto para la guerra y recursos para atender las víctimas del desplazamiento forzado; sobre la relación entre política social general y políticas específicas para el

desplazamiento; sobre la relación de estas inversiones con los gastos de funcionamiento que implica semejante dispersión institucional; sobre los criterios para establecer responsabilidades a instituciones que en principio están constituidas para fines diferentes como el Departamento de Atención de Desastres, etc.

- **El componente de consolidación socioeconómica**

Finalmente, cualquier discusión sobre las condiciones de **consolidación socioeconómica** de las poblaciones desplazadas, supone mayores exigencias que las hasta ahora planteadas por la política sobre desplazamiento. Ya sea en la hipótesis de enfrentar el desafío de crear condiciones para el asentamiento sostenible de las poblaciones que por una u otra razón permanecerán en los lugares a donde se han desplazado, o en la perspectiva de hacer viable el reasentamiento y el retorno como procesos de restitución de los derechos perdidos o de acceso al derecho, o de generar las condiciones que impidan la re producción del conflicto violento que está en la génesis del desplazamiento. En este sentido, como afirma el investigador Alejandro Reyes, la condición es una reforma agraria que sea capaz de cambiar las condiciones de vida del campesinado,

empezando por la condición esencial que es parar una guerra que ha hecho víctima a este sector de la sociedad colombiana de la disputa por el control económico y político de la tierra[(17)]. Pero, igualmente, es necesario abordar el problema de la re forma urbana en la perspectiva de crear las condiciones para el acceso a la ciudad, para quienes por una u otra razón terminen incorporándose a patrones de supervivencia urbana, en este proceso vio lento que definitivamente ha acelerado la

urbanización del país; en tal sentido la articulación de la política territorial que inaugura la Ley 388 de 1997 es un paso urgente y necesario dentro de una política de tratamiento del conflicto y sus secuelas.

Por esta razón, hasta el momento, en la estrategia del gobierno este componente se caracteriza por concentrar comparativamente las mayores inversiones, pero a su vez por ser el de menor cubrimiento. En este campo básicamente se han adelantado algunos procesos de compra y adjudicación de tierras y progresivamente se incorporan programas temporales de educación, vivienda, empleo, etc.

Como lo muestra el cuadro anterior, en el componente de **consolidación y estabilización socioeconómica** se invirtieron aproximadamente $29.800 millones entre 1996 y 1.997, de los cuales un 87% (es decir $25.800 millones) se destinaron a la compra de predios para campesinos desplazados, por intervención directa o por negociación voluntaria, en el marco de los programas del sistema de reforma agraria del Incora. Pero este proceso por ahora tan incipiente, empieza por demás a señalar la ausencia de una formulación coherente con la situación de los desplazados.

En efecto, si se analizan las acciones del Incora en 1996 [(18)], en ese período se adjudicaron aproximadamente 10 predios, que en total equivalen a 5.297,2 hectáreas, a un costo de $7.600 millones, localizados en los Departamentos de Cesar, Guajira, Cundinamarca y Tolima, con un total de 362 familias beneficiadas (2.172 personas aproximadamente). A su vez, la Consejería proporciona otra

información (ver cuadro siguiente) y anuncia procesos similares en Atlántico, Cesar, Córdoba, Atlántico y Valle del Cauca.

Pero el proceso de adjudicación se ha realizado con una heterogeneidad de criterios tal, que no expresa un resultado sostenible de política, sino una solución de emergencia, lo cual es contrario a toda pretensión de consolidación. En primer lugar, los informes oficiales conocidos no hacen referencia al costo ni a las características de los predios respecto de su potencial para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, a pesar de que este criterio se había contemplado formalmente en el documento CONPES No 2804, al señalar que la adquisición de predios debe ajustarse a las posibilidades y necesidades de las familias desplazadas.

En segundo lugar, y complementariamente con el primer aspecto señalado, estos procesos se han equiparado a las políticas tradicionales de Reforma Agraria, cuyo principal problema es la ausencia de apoyo estatal integral; además del condicionamiento de la adjudicación a procedimientos convencionales como el pago por el desplazado del 30% del valor de los predios, aún en el caso de soportarse con créditos de la Caja Agraria, simplemente implica el desconocimiento de las condiciones de indefensión extrema de estos campesinos y la precariedad del concepto de reparación por parte del Estado.

En tercer lugar, la población desplazada en este año no aparece como prioridad en los mecanismos normales de cofinanciación de proyectos productivos, lo que limita las posibilidades de las po cas familias adjudicatarias, pero aún más las de aquellas que sin este recurso de ben resolver sus problemas socioeconomicos. A este respecto se

conocen algunos proyectos incipientes, como la financiación en este año de 6 proyectos económicos por parte de la UAEDHMI con una inversión de $17.000.000 destinados a adquisición de tierras [(19)]. A su vez, la misma CPAPDV[(20)] informa que en 1997 se realizaron inversiones de consolidación en algunos de los predios reseñados en el cuadro siguiente por valor de $43 millones (sic).

En cuarto lugar, no se conocen las políticas de seguridad que el Gobierno ofrece a estos procesos [(21)] y, en la práctica, no hay una directriz nacional concertada con las entidades territoriales para evitar las conocidas manifestaciones de segregación y macartización del desplazado que han manifestado públicamente algunos gobernantes y comunidades.

Ahora bien, en términos generales, los programas de consolidación carecen de un principio de sostenibilidad y aún siguen siendo expresiones más formales que reales y más el producto de esfuerzos institucionales atomizados que el resultado de una política integral. Sin lugar a dudas, en el plano legal formal, el proceso de estructuración y articulación de las acciones gubernamentales frente al problema del desplazamiento, avanza significativamente, desde la expedición de la Ley 337 de 1997, la adopción del Plan Nacional de Atención Integral y la creación del Fondo Nacional, pero como se puede apreciar en los esquemas anexos de trayectoria de la política, las acciones institucionales han respondido más a las manifestaciones críticas visibles del desplazamiento que a las características sistemáticas y masivas de estos procesos y lo han hecho de modo errático; la metodología ha sido la de anexar proyectos específicos en agencias

gubernamentales diversas, antes que estructurar nuevos espacios institucionales de carácter permanente y con la capacidad de intervenir decididamente las secuelas de esta forma de violencia.

La principal característica de la acción gubernamental es la ausencia de planeación, la inexistencia de estudios de la población objetivo, la descoordinación en las entidades que ejecutan los programas, el interés de dar respuestas o apariencias de respuesta ante episodios particularmente graves y notorios de desplazamiento, la verticalidad en la formulación y aplicación de la política del gobierno frente a las organizaciones sociales y los desplazados e, incluso, el afán de protagonismo de algunos de los responsables de la política oficial sobre desplazamiento.

En seguida se exponen algunas evidencias de esta dinámica, a la manera de indicadores y sin pretender un diagnóstico preciso, pues la información disponible aún no lo permite:

• En 1996, entidades como la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Micro empresa, Mineralco, Ecocarbón, el Sena y el Idema. prácticamente no desarrollaron las actividades enuncia das en los documentos CONPES y algunas de ellas sólo empiezan a aparecer en los programas gubernamentales en 1998, ya sea por razones de desinformación institucional, por des conocimiento de los desplazados de estas responsabilidades o simplemente por la ausencia de una política integral que las incorpore de manera planificada y no contingente al desarrollo de estas nuevas funciones.

• Para este mismo año, la estrategia de prevención se asigna únicamente como función de la UAEDHMI. En 1997 se extenderá a los

ministerios de la política social (Salud, Educación y Trabajo, a través de la Oficina de Mujer Rural) y a la CPAPDV, entidades que se dedican a promover procesos eminentemente pedagógicos y fragmentarios sobre derechos humanos. Para 1998, esta función vuelve a concentrarse en la UAEDHMI y la CPAPDV. En este campo, el de mayor trascendencia, la coordinación con las instituciones de la Fuerza Pública, las agencias de la política de paz y los organismos estatales de protección de los derechos humanos aparece sólo tangencialmente. La consecuencia inmediata es el incremento acelerado del desplazamiento al ritmo de la confrontación armada interna y de la incapacidad del Estado para cambiar su curso.

En 1997, el énfasis de la política fue la atención humanitaria de emergencia, pero para 1998 se puede apreciar una tendencia a comprometer cada vez más el conjunto de la institucionalidad estatal en el tratamiento de las poblaciones desplazadas en su nuevo habitat.

A pesar de su carácter igualmente insular es necesario destacar los programas de consolidación y estabilización que adelantan el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (entidad a la que se le reconoce mayor actividad en acciones de asistencia, asesoría a la familia, apoyo alimenticio, creación de hogares de bienestar, y asistencia a ancianos, pero que debería liderar un programa específico de atención psicosocial a mujeres y menores de edad en situación de desplazamiento), la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y los Ministerios de Educación y Trabajo.

El caso de los programas de retorno re quiere una consideración especial. Si bien la UAEDHMI invirtió $152 millones en 1996 en

procesos de retorno y reubicación de poblaciones, en los casos de Bajo Grande, Turbo y Pelaya, con un cálculo de beneficiarios de 2.099 personas, ésta ha sido una de las políticas que ha despertado más polémicas, especialmente por la terquedad que ha mostrado el gobierno del presidente Samper para realizar procesos de retomo y reubicación, sin ofrecer las condiciones de seguridad para las poblaciones desplazadas. En este aspecto el gobierno asume contra toda evidencia que la fuerza pública garantizará estas condiciones a partir del presupuesto ideológico de que el Estado no hace parte del conflicto ni de las causas del desplazamiento, proceso que, en semejante formulación, dependería únicamente del juego de los actores armados extraestatales.

• Igual inconsistencia o indolencia han mostrado las acciones del gobierno respecto de los procesos de repatriación a que fueron sometidos los campesinos desplazados a territorio panameño en 1997.

Para 1998, el panorama parece mejorar, al menos en las cifras de expectativas presupuéstales que ascienden a $79.368 millones para la atención integral a desplazados por violencia. Es una cifra que siendo insuficiente aún está sujeta a re cortes como consecuencia del déficit fis cal, pero es mucho mayor que la que anunció el presidente Samper en Cartagena ($40.900.000.000), durante el acto de presentación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, el 8 de enero del año en curso,. Esta diferencia de cifras en el gobierno es parte de la ausencia de claridad y coordinación en este tema del desplazamiento.

En consecuencia, si bien es cierto que el gobierno ha dispuesto de algunos recursos para atender a la población desplazada por violencia en los últimos tres años, es evidente que dicha inversión no ha contribuido a prevenir las causas del fenómeno, tiene una cobertura limitada frente a la magnitud del problema, el impacto sobre los beneficiarios ha sido mínimo, no alcanza los objetivos señalados en la planeación, está sujeta a múltiples trámites burocráticos, ha estado permeada por el clientelismo político y, en la mayoría de los casos, resulta insuficiente.

Según la información suministrada por las diferentes entidades del gobierno consultadas por **Codhes,** entre 1996 y 1997 se han atendido alrededor de 190.800 personas (aproximadamente 36.160 familias) desplazadas por la violencia, con una in versión de $38.606.260.237. Esto significa que, en promedio, cada familia habría recibido $ 1.067.651 y cada persona alrededor de $202.338.

Cabe anotar que entre 1996 y 1997 el to tal de desplazados se calcula en 438 mil personas, es decir, alrededor de 87.600 mil familias [(22)], lo que indica que la atención gubernamental a los desplazados, según información oficial, habría alcanzado el 41% del total de hogares desplazados, en las condiciones asistenciales mencionadas. Pero tratándose de personas que han perdido bienes, cosechas, semovientes, estabilidad económica y su entorno socio cultural, estas sumas son insignificantes para una atención integral.

Ahora bien, el total de la población beneficiada que reportan las entidades consultadas no es del todo confiable dada la ausencia de registros reales, la aproxima ción al número de eventuales

beneficiarios, la posible duplicidad de ayudas por parte de varias entidades a la misma familia, la falta de controles y la negligencia administrativa.

Asumiendo que la información oficial sobre el total de población beneficiada es cierta, una lectura del total de recursos por el total de personas beneficiadas según área estratégica de intervención, per mite un análisis más real del impacto de la inversión pública en la población desplazada.

Cuadro 2. Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado. Tierras adquiridas para procesos de reubicación

Departamento	Municipio	Predio adquirido	Hectáreas	Familias beneficiarias	Hectáreas x familia	
Tolima	Ibagué	La miel	610	80	7.6	
		Armero Guayaba	los Cámbulos	153	12	12.8
		Roncesvalles	El Porvenir	1193	60	19.9
		Icononzo	Valparaíso	384.5	45	8.5
Norte de Santander	Cúcuta	La cochinilla	500.5	18	27.8	

Cundinamarca	San Juan de Rioseco	San Marino	294	30	9.8	
Meta	Cabuyaro	El Carpintero	1038	85	12.2	
Córdoba	Tierralta	Buenos Aires	558.5	47	11.9	
		Valencia	Nuevo Oriente	834.4	58	14.4
Total	.	.	**5565.9**	**435**	**12.8**	
Fuente : elaborado a partir de informaciones de CPAPDV. Informe del Congreso, marzo 1998						

Algunas conclusiones y recomendaciones

Por último, presentamos algunos elementos de reflexión, sin más pretensiones que aportar al debate sobre el diseño de políticas públicas relacionada con el fenómenos del desplazamiento forzado por razones de violencia:

- La formulación y adopción de un con junto cada vez más complejo de políticas manifiestamente pensadas para intervenir el problema del desplazamiento, por parte del gobierno del presidente Ernesto Samper, no estructura una po lítica de Estado capaz de enfrentar las causas y las

consecuencias sociales del fenómeno, sino que se caracteriza por la adopción de medidas de contingencia, desarticuladas e inmediatistas, de respuestas pensadas más como impacto de opinión pública, en el marco de la crisis política y el estancamiento de su política de paz. No obstante, los instrumentos creados en desarrollo de este proceso pueden llenarse de contenidos y potenciarse en tal perspectiva, especialmente si se consolidan estrategias de política social ligadas a la vigencia del Derecho Internacional Humanitario o a la resolución del conflicto armado.

- La política del gobierno se concentra en estrategias de atención humanitaria de emergencia y sólo tangencial mente asume las dimensiones funda mentales del problema, relacionadas con la prevención del fenómeno y la consolidación de la situación social, económica y cultural de las víctimas del desplazamiento. Si bien existe una po lítica de gobierno para el desplazamiento forzado que vincula a algunas instituciones del estado, es claro que no hay una política integral de Estado que incida en la prevención de las causas, que garantice la protección de las personas afectadas y promueva la atención, recuperación y estabilización de los desplazados como sujetos de derechos civiles,

políticos, económicos, sociales y culturales vulnerados antes, durante y después de la migración forzada.

- La proliferación de acciones institucionales para atender desplazados no obedece a una estrategia integral del Estado y, aunque existen avances im portantes en este sentido, aún no existe una política que este ligada a las estrategias de paz, derechos humanos y derecho internacional humanitario. Si bien hay que descentralizar la responsabilidad para que los gobiernos territoriales asuman la atención del problema, también es necesario descentralizar recursos que garanticen esa atención y trazar directrices universales en toda la nación que eviten la discriminación del desplazado a nombre de la autonomía territorial.
- Es necesario crear instrumentos de carácter estatal que trasciendan los intereses inmediatos de los gobiernos. En tal sentido es urgente la creación de un **fondo del Estado para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad por causa del conflicto armado,** el cual podría, más allá de la cuestionada Red de Solidaridad Social, garantizar una ejecución transparente de los recursos y evitar que con fondos públicos se paguen favores políticos y se prolongue el clientelismo.

Este tipo de fondo permitiría una tarea funda mental en el caso del desplazamiento: Al diferenciar los intereses partidistas y los intereses nacionales se podrían abrir espacios de decisión y participa ción de las organizaciones de la Sociedad Civil para desarrollar programas basados en principios de autonomía, que puedan llegar a la población desplazada a la que no puede llegar el Estado por desconocimiento o por su carácter de parte en el conflicto. Pero este tipo de estrategia debe ligarse estrecha mente a las corrientes de la cooperación internacional pública y privada existentes, así como a las experiencias de los países centroamericanos que han avanzado hacia la paz, a fin de garantizar el desarrollo de proyectos de verdadero impacto social y económico para estas poblaciones.

- La política de atención al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia es una política de carácter asistencial y por lo tanto no preventiva. La interpretación gubernamental del fenómeno del desplazamiento como coyuntural ha determinado el carácter de la política. Todo el proceso de estructuración y de reestructuración de la política se ha hecho alrededor de la idea de que el fenómeno de desplazamiento forzado es un suceso

esporádico, sin implicaciones de carácter estructural. Por lo tanto la política no es clara frente al acumulado de población desplazada que viene desde otros años y mucho menos frente a una posible agudización de los desplazamientos. Todos los instrumentos inscritos en la política han sido y están diseñados para la atención del fenómeno en el momento mismo en que ocurre el desplazamiento.

- La política para desplazados es una política diseñada y pensada para la atención del desplazado en el área rural. Si bien la mayoría de los desplazados son campesinos, el asentamiento de personas y familias desplazadas tiene enorme implicación sobre los sectores urbanos. Contrariamente a este hecho, la política ha centrado la intervención en el área rural (dado que es en estas zonas donde se encuentran ubicados los asentamientos generados por éxodos en masa, que son los que más ponen de presente la capacidad o no de res puesta de las instituciones frente al problema) y ha dejado de lado la intervención en el área urbana.
- No es precisa la política en los casos del desplazamientos individual y familiar. La afectación del fenómeno sobre las áreas rurales ha producido gran cantidad de desplazados en los últimos 3 años, especialmente en 1997, y se estima que más del

80% se ubican en zonas urbanas, entre otras cosas por la persistencia, expansión y agudización del conflicto armado en las zonas rurales del país. A pesar de esta evidencia, los instrumentos de la política han sido diseñados de manera obstinada para los procedimientos de retorno y, en el mejor de los casos, para los reasentamientos en zonas también centro de la contienda armada y que son principalmente áreas rurales.

- Una nueva política debe superar la descoordinación intra e interinstitucional, la dispersión de las acciones y de los recursos y la escasa inversión en procedimientos distintos a la atención humanitaria de emergencia. Es necesario revisar el proceso de titulación de tierras en 1996 y 1997 e incluir una formulación clara para la adjudicación real de los bienes sometidos a extinción de dominio. Deben reglamentarse las áreas de reserva campesina para el reasentamiento de población desplazada.
- El retorno voluntario es una posibilidad estrechamente ligada a un eventual proceso de paz, al acatamiento del derecho humanitario por los actores del conflicto y a una política seria de inversión social en las zonas afectadas.
- Una nueva lectura del fenómeno del desplazamiento debe considerar a las personas afectadas como

actores de paz y dinamizadores de la inversión social. (Quienes huyen de las zonas de conflicto prefieren el exilio y el desarraigo a involucrarse con uno u otro actor armado. Su presencia en zonas urbanas marginales o en reasentamientos rurales debe contribuir a generar inversión social que, a su vez, debe tener en cuenta a las poblaciones de las zonas de llegada.

- Es urgente desarrollar acciones específicas en la atención psico social de los desplazados con énfasis en mujeres y niños, afectados por los impactos de la guerra interna y el desarraigo. Es necesario preparar recursos humanos para tal fin, reconocer la experiencia de otros países y estimular los esfuerzos de algunas universidades y organizaciones no gubernamentales en este campo de la atención humanitaria.
- Es necesario tener presente que el desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno está desbordando las fronteras y afectando países vecinos. Una nueva política para el desplazamiento en Colombia debe tener en cuenta esta realidad y proponer acciones específicas a partir del reconocimiento de esta migración, de acatamiento de las normas internacionales que protegen a esta

población y de la búsqueda de soluciones humanitarias.

- Es muy importante el papel de la co munidad internacional en la atención humanitaria. La magnitud del problema demanda de mayores esfuerzos en este campo y de la creación de un escenario de coordinación y concertación de gobiernos amigos, organismos internacionales intergubernamentales, organismos internacionales no gubernamentales, el gobierno y entidades del Estado, Iglesias, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de desplazados.

Notas:

1. Desplazamiento forzado, violencia y conflicto social en Bogotá, estudio de Codhes y la Comisión Pastoral de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá (1997). Según este informe "Mientras en los 10 años comprendidos entre 1985 y 1994 llegaron a Bogotá 117.000 personas desplazadas (un promedio de 11.700 al año), en dos años y medio comprendidos entre 1995 y 1997, llegaron a la capital del país 108.305 personas huyendo de la violencia (un promedio de 43.500 al año)".

2. En esta perspectiva se mueven los programas que adelanta la Fundación Oscar Arias en Centroamérica, dentro del programa Cerca de las Naciones Unidas.

3. 'El gobierno nacional reconoce la existencia de un fenómeno de desplazamiento forzado en el interior del país a causa de la violencia. Este fenómeno no ha sido estudiado debida mente y se carece de estimaciones fidedignas en su dimensión. En su configuración concurren diversos factores de perturbación, incluida la acción de la guerrilla. Corresponden, no obstante, al Estado, claras responsabilidades frente al desplazamiento forzado de personas. Entre los pasos que nos proponemos dar al respecto se encuentran los siguientes: Incluir la temática del desplazamiento en el Plan de Desarrollo (...) Atender las necesidades de emergencia de los desplazados recientes, y la promoción v financiación de proyectos productivos, de generación de empleo y atención de necesidades básicas (...) Reglamentar con prontitud y en un sentido favorable a los intereses de la población campesina desplazada por la violencia y hacinada en las ciudades, las normas legales que la convierten en beneficiarla del Sistema de Reforma Agraria (...) Propenderemos, por otra parte, con especial cuidado, a la identificación de los procesos y dinámicas de violencia que están generando desplazamientos de personas en los diferentes contextos regionales y locales; buscaremos desmantelar esos procesos y desarrollaremos, cuando la seguridad de los interesados no se ponga en riesgo, programas de retorno voluntario a sus lugares de origen". ***Una Nueva Política por la Vida y los Derechos Humanos,*** discurso del presidente Ernesto Samper Pizano con ocasión del día nacional de los derechos humanos, 9 de septiembre de 1994, pags. 1213. Citado en **"los *desplazados: esa Colombia que no podemos olvidar",*** Presidencia de la República, 1997.

4. Presidencia de la República, Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) No. 2804 del 13 de septiembre de 1995 pág 1.

5. Idem

6. Estas disposiciones de la ley 333 fueron desarrolladas por una serie de decretos gubernamentales expedidos en uso de las facultades excepcionales, previa declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica; razón por la cual perdieron vigencia con la declaratoria de inexequibilidad de tal estado, emitida por la Corte Constitucional.

7. Ministerio de Agricultura. Según el boletín de prensa del mes de noviembre de 1996, en el Valle del Cauca el 87% de los municipios tiene tierras rurales en manos de narcotraficantes; en córdoba, el 86.4 %; en Quindío, el 75%; en Risaralda, el 71%; en Antioquia, el 70.9%; en Cundinamarca, el 70%; en Magdalena, el 66% y en la Guajira y Tolima, el 66%. Citado por Marco Alberto Romero en **"La *Ley de Extinción de Dominio",*** Caja de Herramientas No 44 de febrero de 1997, págs. 11 a 14.

8. La directiva presidencial 02 del 18 de marzo de 1997 que crea una Comisión interinstitucional de trabajo para hacer realidad el documento CONPES 2804; el documento CONPES No. 2924 del 28 de mayo de 1997; la Ley 387 de 1997; el decreto 1165 del 28 de abril de 1997 que crea la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; el decreto 976 del 7 de abril de 1997 que equipara el desplazamiento a los desastres y calamidades naturales; el decreto 1458 del 30 de mayo de 1997 que reglamenta la

naturaleza y funcionamiento del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y lucha contra el crimen organizado creado por la ley 333 de 1996 sobre Extinción del Dominio; contienen las medidas gubernamentales más relevantes en el caso del desplazamiento. No se ha expedido el decreto reglamentario de la Ley 387 de 1997.

9. Estas tres condiciones fueron sintetizadas por el profesor Álvaro Camacho, del IEPRIUN, como las condiciones sine qua non para la participación de la academia en un espacio como el previsto en la Ley 387 de 1997, durante las primeras re uniones preparatorias convocadas por el Gobierno.

10. Reunión de **Codhes** con delegados del Señor Francis Deng, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno, en Ginebra, Suiza, 1997.

11. **Codhes,** Sistema de Información sobre Desplazamiento y Derechos Humanos, **Sisdes,** 1998.

12. **Codhes Informa No 14** marzo de 1998.

13. El caso más relevante fue el de los desplazados de la Hacienda de Bellacruz de los municipios de Pelaya, la Gloria y Tamalameque (Cesar) que ocuparon la Defensoría del Pueblo y el Incora para demandar acuerdo para el reasentamiento (Ver **Codhes Informa** No. 11). Más recientemente se registró la ocupación de la Iglesia de Medellin por parte de desplazados sobre los cuales se ciernen constantes amenazas en la capital de Antioquia

14. Con la premisa de un ***diálogo útil*** el gobierno emprendió la búsqueda de escenarios de diálogo y negociación que se frustraron en medio de

las presiones del alto mando militar para evitar el despeje de una zona del país, de la negativa de los grupos guerrilleros Pare (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y ELN (Ejército de Liberación Nacional) de dialogar con este gobierno argumentando su ilegitimidad, del fortalecimiento político y militar de los grupos de autodefensa, de la decisión de la guerrilla de incrementar su acciones armadas, de la debilidad manifiesta del gobierno y, en general, de la degradación del conflicto que se expresa en masacres a civiles, secuestros, desapariciones forzadas, reclutamiento de menores para la guerra, uso de armas de efectos indiscriminados, atentados contra el ecosistema e infraestructura que afectan a la población civil, desplazamiento forza do, ataques a contrarios en estado de indefensión, entre otros.

15. Respuesta de la UEADH del Ministerio del Interior al derecho de petición interpuesto por **Codhes,** mayo de 1997.

16. En Norte de Santander se registró, en 1997, el desplazamiento de 790 hogares; en Sucre, 2,319; en Casanare, 684; en Magdalena, 1.489 y en Boyacá, 1.247. Estimación del **Sisdes** 97.

17. En este sentido Reyes propone 6 medidas básicas para enfrentar el fondo del problema del desplazamiento forzado: 1. Distribuir las tierras con aptitud agrícola, usadas hoy con criterio especulativo, entre los campesinos que carecen de ella; 2, Restablecerlas propiedades de los campesinos desplazados por la violencia y extinguir el dominio de las propiedades que han sido usurpadas; 3. Congelar la colonización que expande la frontera pecuaria; 4. Reconstruir las economías campesinas ocupadas con cultivos ilícitos; 5. Proteger la territorialidad de las minoría étnicas, indígenas y negras; 6. Extinguir

las propiedades adquiridas mediante enriquecimiento ilícito producto del narcotráfico y la corrupción política. Ver El espectador, Domingo 7 de junio de 1998, pág. 9A.

18. A partir de la respuesta del Dr. Augusto Bonilla, Subgerente de Desarrollo Rural, al derecho de petición formulado por **Cocines** al Incora. Febrero 19 de 1998. Estos datos tendrán variaciones sustanciales en el Informe de la Consejería al Congreso, presentado un mes después.

19. Pero en el informe de la UAEDH, como en los informes del Incora, no se mencionan los criterios de adjudicación, la localización de los predios, ni la población beneficiaría.

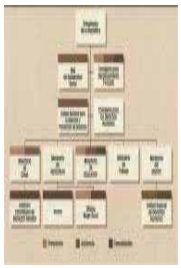
20. Informe al Congreso de la República, marzo de 1998

21. Al respecto, el informe de la CPADPV, del mes de marzo de 1998, señala: "...la evidencia del conflicto armado y los niveles de indefensión en los que se encuentran las familias desplazadas no permiten, en un primer momento, tener la suficiente confianza respecto de seguridad personal. Sin embargo, la acción del gobierno y de la Fuerza Pública y en no pocas oportunidades de organizaciones humanitarias y de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, han permitido garantizar condiciones de **seguridad de carácter general".** (Resaltado nuestro).

22. Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia (Sisdes), Codhes, 1998.

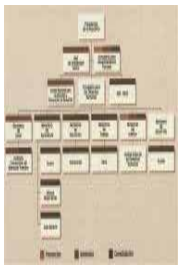
Políticas Públicas y Desplazamiento Forzado

Entidades con ejecución de inversiones en 1996



Políticas Públicas y Desplazamiento Forzado

Entidades con ejecución de inversiones en 1997



Políticas Públicas y Desplazamiento Forzado

Entidades con ejecución de inversiones en 1998

Capítulo XIX

Desplazados ¿Mañana será otro día ?

El mensaje de optimismo alrededor de su propuesta de cambio, transmitido por el presidente Andrés Pastrana el día de su posesión, culmina con la frase parroquial "mañana será otro día...". Justamente, saber si mañana será otro día es el interrogante de por los me nos 700 mil personas que fueron desplazadas en los últimos cuatro años (19941998), en medio de un incremento significativo de la confrontación y de unas manifestaciones constantes de degradación y barbarie contra la población civil por parte de los principales protagonistas armados.

Aún no se conocen las propuestas del nuevo gobierno en este tema que ya ocupa buena parte de la agenda pública y que requiere de una política de Estado que tenga coherencia con la iniciativa de paz y con los programas de inversión social.

La nueva administración del presidente Pastrana se inició con el éxodo de cerca de 10 mil campesinos hacia la ciudad de Barrancabermeja, provenientes de zonas rurales y pequeñas poblaciones del sur de Bolívar, en donde grupos paramilitares han iniciado una campaña de terror y muerte contra la población en medio de serias denuncias de omisión y apoyo por parte de la Fuerza Pública y de la impunidad que ya es característica en estos casos.

Este número de ***Codhes Informa*** contiene una propuesta para la discusión sobre la formulación de una política del Estado para el tratamiento del fenómeno, a partir de la consideración del problema desde sus causas (conflicto armado interno) y desde los derechos humanos y el derecho humanitario.

El desplazamiento forzado, por su magnitud e incidencia en la vida nacional, debe ser tema central de una propuesta de diálogo y negociación para la paz. Los desplazados pueden convertirse en una fuerza civil que dinamice el proceso de paz, toda vez que prefirieron el hacinamiento y la pobreza en las ciudades a la posibilidad de convertirse en combatientes armados en el marco del conflicto crónico que permanece en Colombia.

Así mismo, se incluye en esta edición una reflexión sobre el éxodo campesino del sur de Bolívar hacia el puerto petrolero de Barracabermeja en el cual, más que hablar de atención humanitaria, se plantea la supervivencia de las comunidades con vertidas en objetivo militar.

Elementos para diseñar una nueva política del Estado para los desplazados

El problema

El desplazamiento forzado de población civil es una de las consecuencias graves del conflicto armado interno que vive el país y constituye un problema de derechos humanos y derecho humanitario que, desde mediados de la década de los 80, está incidiendo en un proceso de recomposición social y demográfico dramático y ascendente [(1)].

Además de representar un problema político y de disputa de influencias territoriales en desarrollo del conflicto armado, el desplazamiento está concebido como una estrategia para acceder a la tenencia de la tierra con fines de expansión de proyectos agrícolas y ganaderos o de ocupación de zonas de importancia geoestratégica, ya sea por construcción de grandes obras o por la existencia de importantes riquezas naturales.

Los desplazados representan hoy el drama de los sobrevivientes de la degradación de esa confrontación que afecta, en primer lugar, a la población civil no combatiente[(2)].

La existencia de miles de desplazados es una expresión de la grave omisión de la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y una forma de reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en el que participan las propias fuerzas armadas institucionales y los grupos guerrilleros que buscan el poder por la vía armada. Una característica especial de este conflicto es la irrupción y consolidación de grupos paramilitares que dicen combatir la insurgencia y respaldar la legitimidad del Estado y cuya existencia es otra manifestación de la incapacidad de las instituciones legalmente constituidas para garantizar el monopolio de la fuerza y el pleno ejercicio de la justicia. El poder corruptor del narcotráfico y la relación de esta economía ilegal con los actores armados son elementos que hacen más complejo el conflicto.

El fenómeno del desplazamiento ha sido estudiado y analizado por la Iglesia y las Organizaciones no gubernamentales (199094) y empezó a

ser atendido por entidades del Estado y del gobierno (19941998) obligadas a reconocer su existencia cuando el problema empezaba a desbordarse en las zonas urbanas.

El anterior gobierno reconoció el problema pero asumió una política de asistencia social de contingencia, aislada de una estrategia de paz y sin procesos de concertación nacional e internacional[(3)].

A pesar de los anuncios y planes oficiales, el desplazamiento interno se convirtió en uno de los principales problemas del país y en un reto para la política de paz del nuevo gobierno.

Un *Plan de Acción Humanitaria del Estado,* concebido como parte integral de una política de paz con justicia social, podría ser el escenario político e institucional que contribuya a soluciones de fondo al drama social del desplazamiento.

Este documento resume criterios y objetivos generales de una propuesta en tal sentido, en el marco de la discusión para diseñar una nueva política del Estado para el desplazamiento interno en Colombia.

Los escenarios posibles

En primer lugar hay que considerar unos escenarios posibles en los cuales se presentarían las acciones del Estado y que, en cualquier caso, advierten sobre la continuidad del problema en los próximos años:

• Se incrementa considerablemente el desplazamiento interno en el marco de un conflicto armado que se expande, agudiza y degrada sin posibilidades de solución militar ni política. La atención humanitaria y los programas de integración urbana de los desplazados, así como

propuestas de recuperación socioeconómica y psicosocial serían prioritarios en esta eventual situación.

• Se incrementa el desplazamiento durante un proceso de diálogo en medio del conflicto. Implica mecanismos de protección (personas y bienes) de la población en las zonas de conflicto. Mediante acuerdos humanitarios con verificación internacional se podrían construir nuevos escenarios de prevención de las causas del desplazamiento para reducir sus índices por disminución gradual de acciones armadas contra la población civil. La atención humanitaria y la recuperación socioeconómica y psicosocial también tienen incidencia en este eventual escenario en el que serían posibles reasentamientos voluntarios.

• Se eliminan las causas que generan el desplazamiento en el marco de un acuerdo de paz. Tal es el objetivo de largo aliento y supone recuperación socio económica y psicosocial en el marco de procesos de retorno voluntario. También implica atención humanitaria.

Elementos para una nueva estrategia

El *Plan de Acción Humanitaria del Estado* debe integrar una política de prevención de las causas del desplazamiento, atención a la población desplazada, protección de sus derechos (vida y bienes) y recuperación socioeconómica y psicosocial.

La **prevención** de las causas del desplazamiento se sustenta en: un proceso de paz que debe incluir en una posible agenda el tema de los desplazados; acuerdos humanitarios de protección a la población civil, con un fuerte componente regional que permita mecanismos de distensión; una concepción de seguridad ciudadana en la Fuerza Pública que mida su efectividad en la protección de los derechos humanos de la

población y no en las bajas que infringe al enemigo; la acción del Estado para enfrentar a todos los actores armados generadores de desplazamiento, dentro del respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; y la presencia social del Estado en las zonas de conflicto.

La **atención humanitaria,** si bien es responsabilidad del Estado, requiere de la convocatoria de la solidaridad nacional e internacional y de un escenario de concertación público y privado para optimizar la oferta institucional. No se pueden generar falsas expectativas de atención a toda la población desplazada.

En un proceso de planeación es posible determinar prioridades para no insistir en los errores del pasado. Por ejemplo, es necesario un esfuerzo de atención prioritaria a mujeres rurales cabeza de familia y a niños y niñas provenientes del campo, en situación de desplazamiento en zonas urbanas, con la meta de atender 7 mil hogares, aproximadamente 35 mil personas, en una primera etapa de atención humanitaria.

La **protección** es una estrategia que podría entenderse como una acción concertada del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías) y la Fiscalía General de la Nación. Desde la nueva concepción de seguridad democrática, y en el marco de una nueva legitimidad, la Fuerza Pública se integraría a la protección de la población civil en zonas de riesgo o a la protección de la población en situación de desplazamiento. Esta estrategia estaría encaminada a la protección de la persona desplazada y sus bienes y a evitar la impunidad que rodea los hechos de violencia que preceden el

desplazamiento. La reparación de las víctimas por la vulneración de sus derechos fundamentales debe ser un componente principal de la protección.

La recuperación socioeconómica y psicosocial implica definir soluciones de mediano y largo plazo:

El *retorno voluntario* es una posibilidad que requiere de condiciones de seguridad, dignidad y justicia para los desplazados. Es necesario promover acuerdos humanitarios verificables que garanticen la seguridad de los retornos y el acompañamiento a los desplazados que regresan a sus lugares de origen.

El *reasentamiento voluntario* a partir de una aplicación seria de la ley de extinción de dominio, de mecanismos especiales de Reforma Agraria y de la reglamentación de las zonas de reserva campesina también requiere de acuerdos regionales humanitarios para garantizar la seguridad de los eventuales reasentamientos.

La *integración voluntaria,* implica planes de desarrollo locales urbanos que tengan en cuenta la población en situación de desplazamiento.

Además de las condiciones materiales y de acompañamiento que implican estas alternativas, debe ser prioritaria la recuperación psicosocial de los afectados por el desarraigo y la violencia.

Algunos criterios

• La nueva política debe considerar no sólo los éxodos en masa sino también los desplazamientos familiares e individuales.

• El gobierno debe apoyarse en organizaciones de la sociedad civil, la iglesia y la academia para el diagnóstico del problema y el acceso a

información de la población desplazada y no desgastarse en la creación de nuevos sistemas de información cuya principal debilidad es la ausencia de confianza de los propios desplazados. En cambio, debe diseñarse un seguimiento a los programas de prevención, atención, protección y recuperación.

• El gobierno debería considerar en el *Plan de Acción Humanitaria* no sólo las poblaciones desplazadas sino también las poblaciones de los sitios de llegada. Los desplazados deben ser considerados como actores de paz y dinamizadores de inversión social en los sectores más vulnerables y no ser tratados como grupos aislados del resto de la población.

• Es necesario concertar las políticas con los gobiernos territoriales más afectados por expulsión y/o llegada de población desplazada.

• La recuperación psicosocial de los desplazados, en especial niños y niñas, debe ser considerada prioritaria en el *Plan de Acción Humanitaria.*

Algunas acciones

- La reglamentación de la ley 387 es el primer paso en el diseño de la nueva política. Es necesario generar un proceso de concertación ágil con diversas entidades oficiales y privadas vinculadas al tema. El gobierno debe definir una sola entidad que centralice las acciones para desplazados.

- El Fondo Nacional para la Paz debe contemplar en sus objetivos los programas del Plan de Acción Humanitaria para poblaciones desplazadas.
- Concertar el *Plan de Acción Humanitaria* con ONGs, Iglesias, Organismos Internacionales No Gubernamentales a partir de la preparación de una Conferencia Internacional sobre Desplazamiento en Colombia, con participación de organismos internacionales intergubernamentales, gobiernos extranjeros, gobiernos de países limítrofes, agencias de cooperación internacional, organismos no gubernamentales internacionales y nacionales, iglesias, comunidades desplazadas, empresa privada, entidades del Estado y gobierno nacional.

La impunidad mueve el desplazamiento

A propósito del éxodo campesino en Barrancabermeja

Los campesinos desplazados masiva y organizadamente desde el sur de Bolívar hasta Barrancabermeja huyeron por que el Estado no garantizó sus derechos fundamentales vulnerados por grupos paramilitares que anunciaron públicamente la "recuperación" de esa zona del país caracterizada por una activa presencia de la guerrilla. Esta evidencia de la incapacidad de las instituciones legítimamente constituidas para

garantizar el derecho a la permanencia, al domicilio y a la libertad, determina el comienzo del problema y la complejidad de su solución.

El fenómeno no es nuevo. Las marchas campesinas que ahora se asumen como desplazamientos masivos, son acciones organizadas cuyo principal objetivo es el retorno en condiciones de seguridad, dignidad y justicia de comunidades acosadas por el terror y la muerte que implica la disputa del territorio y de la población entre paramilitares y guerrilla.

El éxodo en Barranca tiene el componente de la denuncia que implica niveles de organización y conciencia política de una comunidad a la que no se le puede negar o condicionar un tratamiento humanitario acusándola de vínculos con la guerrilla. La población civil no combatiente tiene pleno derecho a asumir y expresar políticamente sus ideas y nadie puede limitar o vulnerar ese derecho con acusaciones temerarias que pueden convertirla en objetivo militar.

Este ejercicio de aplicación del derecho humanitario es válido en la medida en que la sociedad colombiana se acostumbró a preguntar quién era la víctima (del homicidio, de la masacre, de la desaparición forzada o del desplazamiento) para saber si merecía o no tal suerte y determinar, en el caso de los desplazados, si merece o no ayuda y atención.

En el pliego de peticiones se advierte el afán de los campesinos por responsabilizar al Estado de la existencia de grupos paramilitares en la región y por condenar públicamente a los militares vinculados a la violación de los derechos humanos, lo que indica la desesperación de la comunidad por la violencia y la impunidad que sigue a los asesinatos y masacres.

Ello explica que la mayoría de las peticiones incluidas en el pliego que se negocia en la Mesa de Trabajo se refieren al derecho a la vida como el primero de los derechos fundamentales vulnerados. Más que peticiones, son obligaciones de un Estado de Derecho legítimo y democrático: acciones oficiales contra grupos paramilitares con información sobre su ejecución y resultados, información pública sobre las investigaciones de la fiscalía, la procuraduría y la justicia penal militar sobre participación de agentes oficiales en violación de derechos humanos, el desmonte de las Convivir y el tras lado de bases militares ubicadas en medio de la población.

También piden eliminar el fuero penal militar, desmontar las unidades de inteligencia de las fuerzas armadas y destituir a "los mandos responsables de la fuerza pública implicados en la violación de los derechos humanos desde 1990 hasta la fecha", exigencias que están limitadas legalmente y que difícilmente pueden ser negociadas en esta mesa de trabajo.

Sin embargo, son preocupaciones válidas que deberían asumirse en el marco de una política de paz que requiere de una reestructuración de las Fuerzas Armadas, para que éstas orienten su función a la protección de la población civil en cumplimiento de una doctrina de seguridad democrática, inspirada en el respeto a los derechos humanos y en el pleno acatamiento del derecho internacional humanitario. Es, además, una actitud unilateral que no necesariamente debe estar sujeta a gestos de reciprocidad por parte de los grupos insurgentes, que, de todas maneras, están obligados a respetar las normas del

derecho humanitario si quieren legitimarse en el país como proyecto político.

Estrategias Plan de Acción Humanitaria para poblaciones desplazadas por violencia en Colombia
Prevención de causas
• Acuerdos humanitarios (DIH) • Proceso de paz • Nuevo concepto de seguridad ciudadana en la fuerza pública • Enfrentamiento con todos los actores armados generadores de desplazamiento • Presencia social del Estado en las zonas de conflicto
Atención humanitaria
• Concertación nacional e internacional, pública y privada. • Priorización sobre sectores vulnerables de población desplazada (mujeres rurales cabeza de familia y niños y niñas en situación de desplazamiento) • Medidas de contingencia: programas de alojamiento, alimentación, salud, educación y

atención psicosocial.
Protección reparación
• Acción concertada del Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación • Reparación de las victimas como componente fundamental<
Recuperación socioeconómica y psicosocial
• Retorno voluntario • Reasentamiento voluntario • Integración voluntaria

---

Notas:

1. Según la Conferencia Episcopal de Colombia, entre 1985 y 1994, se registró el desplazamiento de una población estimada en 650.000 personas. En los años subsiguientes, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) ha divulgado cifras aproximadas de 89.000 personas en 1995,181.000 en 1996,257.000 en 1997 y 148.200 en el primer semestre de 1998. En ambos estudios socioestadísticos se advierte que es imposible realizar un censo de desplazados y que las cifras representan un estimado de población sobre la base de la información que reportan diversas entidades eclesiásticas, sociales, gubernamentales, no gubernamentales y estatales.

2. El Sistema de Información sobre Desplazamiento y Derechos Humanos (Sisdes) indica que para 1997 el 36% de los hogares desplazados están bajo la responsabilidad de mujeres viudas, abandonadas o separadas. El 65% del total de la población desplazada corresponde a menores de 19 años. El 42% de los hogares desplazados provienen de zonas rurales y el 89% huyó como consecuencia de acciones realizadas por los protagonistas de la confrontación armada (54% paramilitares, 29% guerrillas y 6% Fuerzas Militares).

3. El gobierno de Samper reconoció el desplazamiento como un problema de derechos humanos y formuló una política de atención del problema mediante el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) número 2804 de 1995. El Congreso aprobó la ley 387 de 1997, de origen parlamentario, "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

Capítulo XX

Alerta Temprana

Segundo Informe

Los civiles no combatientes siguen siendo las principales víctimas de una confrontación armada caracterizada por acciones militares que violan los derechos humanos o infringen el derecho internacional humanitario afectando directa o indirectamente a la población.

Son cada vez más los colombianos obligados a huir de las zonas de conflicto en busca de seguridad, aun a costa del deterioro de su calidad de vida, del rompimiento de su entorno socioespacial y del desarraigo que provoca su desplazamiento forzado.

Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdes), durante el trimestre comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 1998 se produjo en Colombia el desplazamiento forzado de una población estimada en 93.072 personas, de las cuales alrededor de 29.148 fueron protagonistas de éxodos en masa, en tanto que gran parte de la población restante se desplazó en forma individual y familiar y sin mayores niveles de organización.

De este número aproximado de desplazados, se estima que retornaron a sus lugares de origen alrededor de 15.200 personas tras negociaciones con el gobierno nacional y, en algunos casos, con gobiernos regionales y locales. Sin embargo, hay preocupación por la ausencia de garantías reales de seguridad y protección en algunas zonas en donde persiste la confrontación, como en el sur del departamento de Bolívar.

Teniendo como referencia el informe del primer semestre de 1998 del Sisdes, se advierte que entre enero y septiembre de 1998 la población desplazada se calcula en 241.272 personas que integran aproximadamente 48.244 hogares, cuyo componente mayoritario corresponde a menores de 19 años (156.826).

Las principales zonas de llegada en el trimestre señalado corresponden a los departamentos de Antioquia, Santander, Bolívar, Córdoba,

Cundinamarca, Magdalena, Sucre y Chocó, departamento que registra la mayor concentración masiva de desplazados, en tanto que Bogotá y su área metropolitana, Cartagena, Medellín y Cali, presentan altos índices de desplazamiento individual y familiar.

Los hechos más significativos de los últimos tres meses fueron, de un lado, la ofensiva de la guerrilla de las Farc a comienzos de agosto que dejó un saldo de más de 100 muertos (entre los que se cuentan 57 soldados, 29 policías y 9 civiles), 74 heridos, 141 militares y policías retenidos, centenares de desplazados y millonarias pérdidas económicas y, de otro lado, la ofensiva de las Autodefensas en el sur de Bolívar que generó el éxodo de más de diez mil personas hacia el puerto petrolero de Barrancabermeja, en medio de una campaña de muerte y terror.

Este número de Codhes Informa con tiene información sobre el desplazamiento en el tercer trimestre del año, en lo que constituye un primer esfuerzo por realizar esta aproximación cuantitativa trimestral, ante la dinámica de migraciones forzadas que impone el conflicto armado en Colombia.

Codhes Informa reitera el agradecimiento a los desplazados y a sus organizaciones, a las jurisdicciones de la Iglesia Católica y las comunidades religiosas, a la Defensoría del Pueblo, a las personerías municipales y distritales, a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, a las oficinas del Comité Internacional de la Cruz Roja, a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los Refugiados por la colaboración y confianza en este esfuerzo humanitario de identificar y divulgar el problema del desplazamiento forzado como una contribución a la búsqueda de soluciones efectivas a este drama humano.

Algunas de las regiones afectadas

Las zonas de expulsión se caracterizan por un incremento significativo de las acciones armadas en medio de la confrontación que sugiere la disputa de territorios. Así, regiones como el sur del país (Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo), nuevamente el Urabá (Choco, Antíoquia y Córdoba), el sur de Bolívar, Cesar y Santander, son escenario de una fuerte disputa entre paramilitares y guerrilla por el control político y territorial. Las denuncias de los campesinos indican que los grupos paramilitares intentan asumir el control mediante las masacres, asesinatos y actos de intimidación y terror contra la población civil indefensa.

Estas acciones armadas se registran en medio de la impasibilidad y precariedad del Estado, algunos de cuyos agentes armados son señalados como responsables de hechos violatorios de derechos humanos o de permitir la incursión y los actos violentos de los grupos paramilitares.

Tabla 1. Población desplazada 1985 - 1998	
1985 / 1994	650.000
1995	89.000

1996	181.000
1997	257.000
Enero / septiembre 1998	241.000
Fuente: Codhes-Sisdhes	

Antíoquia

Continúa siendo el departamento que más expulsa población como consecuencia del conflicto armado. Además de la zona de Urabá que ha generado los mayores éxodos de población en los últimos cinco años, el desplazamiento proviene de regiones en donde se amplía o agudiza la violencia contra la población civil, especial mente por la presencia de grupos paramilitares, como la zona cafetera del sur occidente, el oriente y suroeste de Antíoquia, el Bajo Cauca, el Magdalena Medio antíoqueño y la zona de influencia del área metropolitana de Medellín. En los tres meses comprendidos entre julio y septiembre sé registraron éxodos campesinos desde las zonas rurales hacia las cabeceras municipales de municipios como Concordia, Granada, San Luis, Salgar, Urrao, Anorí, Sabanalarga, Remedios, Abriaquí, Dabeiba, Mutatá. Medellín continúa recibiendo la mayor parte de las familias desplazadas en el departamento de Antioquia.

Bolívar

La disputa territorial entre las guerrillas del ELN y las Farc y los paramilitares ha convertido la región del sur del departamento en escenario de éxodos masivos hacia cabeceras municipales y ciudades como Barrancabermeja (Santander), Yondó (Antioquia) y San Pablo

(Bolívar), como única opción para salvar sus vidas y como medio de protesta y de presión a las autoridades regionales y nacionales para que cumplan con su deber constitucional de proteger sus derechos fundamentales. La principal exigencia de los labriegos desplazados se refirió a la impunidad ante la ola de masacres, asesinatos selectivos, hostigamientos, presiones y amenazas, por parte de los grupos paramilitares.

El éxodo de aproximadamente diez mil campesinos del sur de Bolívar (Simití, San Pablo, Santa Rosa, Tiquisio) se concentró en el puerto petrolero de Barrancabermeja y duró tres meses que culminaron con la firma de un acuerdo que incluye garantías para el retorno y acciones del estado contra los grupos paramilitares en la zona.

Chocó

Sigue reportando un preocupante índice de expulsión, principalmente la región comprendida entre Riosucio, Carmen del Atrato y Quibdó. Para citar un solo caso, el 7 de agosto 147 familias (981 personas) abandonaron los corregimientos de Vigía de Curvaradó y Salaquí ante el rumor de un ataque del frente 57 de las Farc[(1)]. Los enfrentamientos entre Ejército y guerrilla, así como la presión paramilitar, también están generando un permanente desplazamiento individual y familiar que, en algunos casos, se detecta en los sitios de llegada. Un informe de la Arquidiócesis de Cali, advierte que "las últimas oleadas de desarraigados que se han asentado en los municipios vecinos de Cali, así como en Buenaventura, proceden de Salaquí, Bagado y Truandó"[(2)]

Ante la persistencia y agudización del conflicto, cuya principal consecuencia es el hacinamiento de miles de desplazados en QUIBDÓ,

las comunidades negras e indígenas y las autoridades departamentales han propuesto convertir la región en territorio de paz.[(3)]

Meta

El anuncio de despeje de cuatro municipios en el departamento del Meta para el inicio de conversaciones de paz con las Farc, ha generado un reacomodamiento de los actores armados y un estado de tensión por las implicaciones de este proceso.

Los mensajes contradictorios de las Autodefensas de atacar las zonas de despeje y de respetar las zonas de despeje han creado más confusión[(4)]. De hecho se han registrado acciones de grupos paramilitares en zonas adyacentes o de influencia de tres de los municipios del despeje: Mesetas, Vista Hermosa y Uribe.

La región del Ariari, y en especial, los municipios de Granada, El Castillo, Dorado, San Juan de Arama y Lejanías reclaman con urgencia acciones humanitarias de protección de la población civil.

Se calcula que aproximadamente 400 hogares integrados por alrededor de 2000 personas han salido de los municipios del despeje en el departamento del Meta, mientras se registran casos de retorno de habitantes de municipios como Vista Hermosa, Mesetas y Uribe, desplazados alfinalizar los años 80, que retornaron a la zona en las últimas semanas.

Córdoba

Existe preocupación en la región por la reaparición de grupos guerrilleros de las Farc en la zona del Alto Sinú. Al parecer hay un intento de la guerrilla de recuperar el territorio arrebatado desde

finales de la década de los 80 por los grupos que hoy se reclaman como Autodefensas de Córdoba y Urabá.

Estos ciclos repetitivos de violencia, que responden a estrategias de dominación y hegemonía de uno u otro grupo armado irregular, afectan principalmente a la población civil que se convierte en objetivo de guerra y que es obligada a aceptar las decisiones de quien se impone por la fuerza o a salir del territorio en disputa.

Esto explica el éxodo de campesinos del Nudo de Paramillo hacia los municipios de Puerto Libertador y Montelíbano, donde permanecen en medio de la indiferencia y en una precaria situación.

Córdoba advierte un incremento del número de desplazados y una expansión del problema hacia Montería y algunos municipios de la zona costera.

Risaralda

Otros departamentos empiezan a mostrar signos preocupantes de desplazamiento forzado. Tal es el caso de Risaralda, donde se registró un éxodo de 500 personas de comunidades negras e indígenas quienes huyeron de las veredas Santa Cecilia y Dagüita hacia la cabecera municipal de Pueblo Rico, por amenazas de grupos paramilitares que siguen ampliando su radio de acción desde el Chocó hacia el eje cafetero. La presencia de frentes guerrilleros y la precariedad del Estado pueden generar situaciones de violencia y desplazamiento más fuertes sino se asumen mecanismos de prevención en la zona.

Huila y Tolima

La presión migratoria por el conflicto también tiene manifestaciones preocupantes en los departamentos de Huila y Tolima que reciben población de los departamentos del sur del país, especialmente como consecuencia de abusos de la guerrilla, según denuncias de los propios desplazados que provienen de Algeciras,Guadalupe, Motilón, Colombia, Baraya,Gigante y Gaitania.

También se presentaron casos de desplazamiento provenientes de Iquira y Campo Alegre por acción de presuntos grupos paramilitares. Un municipio relevante de llegada de desplazados, especialmente del Putumayo, es Pitalito, en donde las autoridades reportan la presencia de 85 familias.

El departamento del Tolima es epicentro de cinco reasentamientos de desplazados de otras regiones del país (Ibagué, Roncesvalles, Icononzo, Guayabal y El Salado) y existe preocupación por eventuales migraciones forzadas como consecuencia de la acción paramilitar en el municipio de Río Blanco en el sur del Tolima.

Putumayo y Nariño

Una vez más en el Putumayo confluyen grupos guerrilleros y paramilitares que intentan un control de esta zona de frontera. Las acciones se concentran en los municipios del Bajo Putumayo y la situación más difícil se vive en municipios como Puerto Asís, Puerto Caicedo, Valle del Guamuéz y La Dorada San Miguel.

En Nariño, una activa presencia de la guerrilla, la amenaza de posibles incursiones paramilitares y la cercanía con Putumayo, ofrecen características especiales para la expansión del conflicto armado.

Los acontecimientos de comienzos de año en Putumayo provocaron el desplazamiento de por los menos 200 familias hacia Pasto y otros municipios de Nariño, que hasta ahora ha sido una opción migratoria frente a la violencia en el medio y bajo Putumayo.

Norte de Santander

Las regiones de mayor conflictividad son las provincias del Catatumbo y Ocaña. En el Catatumbo, además del desplazamiento causado por los actores armados colombianos, se registran casos atribuidos a la Guardia Nacional de Venezuela que de manera periódica arremete contra las comunidades en ambos lados de la frontera presionando su desplazamiento, argumentando que son ilegales en territorio venezolano y que sirven de redes de apoyo a la insurgencia. Las autoridades venezolanas indican que en la actualidad se encuentran secuestrados por grupos guerrilleros 35 ciudadanos venezolanos.

En la Provincia de Ocaña se mantiene una fuerte disputa entre insurgencia y grupos paramilitares que han generado un pro ceso de desplazamiento hacia la ciudad de Cúcuta y otras regiones del país. Según las autoridades locales de Norte de Santander, Cúcuta es la ciudad más afectada por el desplazamiento, con el agravante de un posible incremento como con secuencia de la ofensiva paramilitar en el sur del Cesar y la activa presencia de la guerrilla en el departamento (12 frentes) y en el vecino departamento de Arauca.

Más víctimas por la degradación del conflicto

Informe de alerta temprana sobre desplazamiento y derechos humanos

Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdes Alerta Temprana), por los menos 55.800 colombianos, en su mayoría mujeres, niños y niñas de zonas rurales, enfrentan la posibilidad de ser desplazados en los próximos meses como consecuencia de amenazas proferidas por los actores armados en 84 municipios correspondientes a 16 departamentos del país en donde se impone el terror y la muerte.

Cuadro 1. Población despplazada en Colombia julio/septiembre 98

Departamento	Hogares	Personas
Antioquia	3451	17.259
Arauca	120	600
Atlántico	220	1100
Bolívar	2850	14250
Boyacá	128	640
Caldas	72	360
Cauca	130	650
Caqueta	84	420
Casanare	63	315

Cesar	216	1080
Córdoba	1640	8200
Cundinamarca	3128	15643
Chocó	556	2780
Guajira	38	190
Guavaire	75	375
Huila	52	260
Magdalena	610	3050
Meta	370	1850
Nariño	70	350
N. de Santander	394	1970
Putumayo	110	550
Quindio	37	185
Risaralda	58	290
Santander	3070	15350
Sucre	320	1630
Tolima	120	600

Valle del Cauca	25	3125
Totales	**18.607**	**93.072**

Esta advertencia tiene relación con las dinámicas que asume el conflicto armado interno y su incidencia en la migración forzada de miles de ciudadanos desplazados, que representa una expresión dramática de la crisis humanitaria y de derechos humanos que persiste en Colombia.

La confluencia, en algunas zonas estratégicas del país, de grupos guerrilleros, grupos paramilitares y Fuerza Pública ha generado una confrontación que, lejos de dirimirse entre los contendientes armados, intenta resolverse con la población civil como trofeo de guerra.

El copamiento territorial para imponer ideas y comportamientos, y/o la apropiación violenta de la tierra con fines de acumulación y expansión de la frontera agrícola o por la valorización que generan posibles proyectos macroeconómicos y de infraestructura, motivan en muchos casos el uso de la violencia como instrumento y el desplazamiento como objetivo. El anuncio de despeje de cinco municipios del sur del país para iniciar con versaciones con las Farc y el comienzo de negociaciones de paz con el ELN han tensionado el conflicto y, en consecuencia, tienden a agudizarlo. En estas circunstancias se perfilan zonas que por sus características presentan un alto grado de conflictividad y resumen diversos intereses de los actores armados:

- Sur de Bolívar
- Magdalena Medio

- Montes de María (Bolívar y Sucre)
- Sierra Nevada de Santa Marta, Serra nía del Perijá y Sur de la Guajira
- Córdoba, Urabá, Chocó y Eje Cafetero
- Arauca y Casanare
- Cundinamarca
- Meta, Guainía, Guaviare, Caquetá y Putumayo
- Bogotá, Cali, Barrancabermeja, Bucaramanga y Medellín

La estrategia de las Autodefensas Unidas de Colombia se dirige a penetrar las zonas de influencia de las Farc en el centro y sur del país, a disputar con el ELN la Serranía de San Lucas, a hacer presencia en Arauca y consolidarse en Casanare, a dominar la zona bananera del Magdalena e incursionar en la Serranía de Perijá, a mantener su control en los Montes de María y avanzar hacia la zona de la Mojana, en límites con Bolívar, y a golpear los puntos de apoyo de la insurgencia en algunas ciudades del país(5).

Hay advertencias sobre el interés de las Farc de iniciar un proceso de recuperación de territorio en Córdoba por el norte de Urabá y por Chocó y Antioquia, para recuperar el control de esta zona estratégica (6). Con las Asociaciones Convivir han proliferado organizaciones de justicia privada en algunas zonas del país que acu den a la violencia para imponer sus intereses económicos y políticos. En todos los casos, la acción armada se dirige casi siempre contra la población local que es

sometida a la presión de uno u otro grupo y que termina desplazándose como única opción de sobrevivencia.

La exigencia del país expresada en el Mandato Ciudadano por la Vida, la Paz y la Libertad es que todos los actores armados respeten a la población civil y no continúen la práctica del desplazamiento forzado que viola los derechos humanos e infringe el derecho humanitario. Esa exigencia sigue siendo válida.

Este segundo informe del Sistema de Alerta Temprana de Codhes, que cuenta con el auspicio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef, se refiere a estos casos, presenta una síntesis de información gráfica y georeferenciada sobre las tendencias que impone la dinámica de la expansión del conflicto y advierte sobre posibles casos de violencia que pueden generar más desplazamiento, más marginalidad y más pobreza en el país (ver mapas y gráficos). Es una información descriptiva que se elabora a partir de las visitas en terreno, la consulta sistematizada de información periodística y la compilación de datos de diferentes actores sociales en las zonas de conflicto.

Seguimiento al informe de Alerta Temprana de mayo de 1998

El informe de Alerta Temprana de mayo de 1998 incluyó 49 municipios de 14 departamentos del país, en los que se ad vertían situaciones de riesgo de desplaza miento de población por razones de violencia que podrían afectar alrededor de 36.000 personas.

Finalmente se registraron casos de desplazamiento masivo, familiar e individual en 18 municipios (36.7% del total declarado en alerta), que

afectaron una población aproximada de 28.331 personas (78.2% del total de población declarada en riesgo).

El seguimiento a esta información permite indicar que, entre los meses de junio y octubre, se registraron alrededor de 19 éxodos en el territorio nacional que com prometieron una población aproximada de 29.148 personas. En 9 municipios más se presentaron casos de desplazamiento individual y familiar como consecuencia de acciones armadas, asesinatos selectivos, intimidación y amenaza.

En regiones como el sur de Bolívar, el éxodo involucró desplazados no sólo de San Pablo, Simití y Santa Rosa (incluidos en el primer informe de Alerta Temprana), sino también de Montecristo y Tiquisio.

En el caso de Antioquia, el primer informe de Alerta se limitó a los municipios de Mutatá y Murindó; sin embargo, se registraron éxodos y desplazamientos forzados en por los menos 15 municipios, según el sistema de Monitoreo del Sisdes.

En los municipios de Paratebueno y Medina (Cundinamarca), si bien se presentaban situaciones de riesgo, hubo una reacción civil que se convirtió en acción humanitaria de apoyo a la población civil, liderada por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo y grupos de estudiantes.

Cuadro 2. Exodos en masa de junio a octubre de 1998

Lugar	Número desplazados	Fecha
Granada (Antioquia)	1671	agosto

Ríosucio (Chocó)*	981	agosto
Usme (Bogotá)	400	julio
Puerto Gaitán (Meta)*	500	julio
Landázuri (Santander)	100	julio
Remedios (Antioquia)	98	julio
Sur de Bolívar (Simití, San Pablo)*	10000	julio-agosto-septiembre
Tierralta (Córdoba), región Nudo de Paramillo *	6450	julio-agosto-septiembre
Yondó (Antioquia)	750	junio
Murindó (Antioquia)*	1000	junio
Carmen de Atrato	283	junio
Paravandó(Mutatal)*	900	junio
El Castillo (Meta)*	4000	junio
Abriaqui (Antioquia)	80	octubre
Puerto Rico	565	octubre
San Luis	265	septiembre

Salgar (Antioquia)	200	septiembre
Anorí (Antioquia)	455	septiembre
Santa Rosa (Bolivar)*	450	septiembre
Total	**29.148**	.
(*)Municipios incluidos en el informe de Alerta Temprana de mayo de 1998. Sisdes (Monitoreo)		

Notas:

1. El Colombiano, septiembre 23 de 1998, pág. 7B

2. El Colombiano, agosto 5 de 1998, pág. 1 D.

3. El Espectador, octubre 12 de 1998, pág. 13A

4. Mientras Carlos Castaño anuncia que respetará la zona de distensión "mientras la guerrilla no dilate los diálogos para crear allí una república independiente y no guarde secuestrados, ni exporte cocaína'. (Cromos, octubre 19 de 1998), el jefe paramilitar Ramón Isaza anunció públicamente la intención de sabotear el despeje de cinco municipio (Uribe, Mesetas, Vista Hermosa, La Macarena y San Vicente del Caguán) "si no se les da a esa organización (autodefensas) el tratamiento político que se le da a la subversión". El Espectador, octubre 5 de 1998, pág 9ª.

5. En reiteradas ocasiones el jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia Carlos Castaño ha anunciado públicamente su estrategia de

expansión de su proyecto hacia diversas zonas del país, previendo que habrá mas mapiripanes, refiriéndose a la masacre ocurrida en este municipio del Meta el 4 de abril con saldo de 22 muertos. Ver diario El Tiempo junio28 de 1998, página 8ª, Revista Semana, agosto 17 v septiembre 28 de 1998, Revista Cromos octubre 19 de 1998, Diario la Libertad del 18 de agosto de 1998, página 6ª.

6. Con el titulo de Las Farc a la conquista de Urabá, presenta un amplio informe sobre la estrategia de este grupo guerrillero en esta zona del norte del país. El País, 18 de octubre de 1998, página 13 A.

Zonas de Riesgo Alerta Temprana

Octubre 1998

Capítulo XXI

Desplazados. Actores de paz, constructores de vida y solidaridad[(1)]

La capital del país enfrenta un problema grave, creciente y complejo por sus características y consecuencias: el arribo permanente de desplazados de diversas regiones del país por la guerra irregular que se libra en casi todo el territorio nacional y que tiene, en muchos casos, a la población civil como principal objetivo.

Estas migraciones forzadas por la violencia tienen la connotación de una crisis social y demográfica que, además de representar una violación masiva de los derechos humanos y múltiples infracciones al derecho internacional humanitario, incide en el normal desarrollo de la ciudad toda vez que interfiere su planeación, afecta la prestación de servicios públicos, presiona el problema grave de la vivienda, amplía las zonas de asentamientos urbanos marginales y agudiza el hacinamiento, crea dificultades en los servicios de salud pública, incrementa la demanda de cupos en escuelas y colegios, aumenta el desempleo, multiplica la economía informal y presenta desafíos para la seguridad y el orden público.

A pesar de que Bogotá es la ciudad con el mayor número de desplazados en el país, no existen políticas claras, ni de la administración distrital ni del gobierno nacional, para la prevención, protección, atención humanitaria y recuperación socio económica y psicosocial de las personas desplazadas y, por el contrario, se asume la decisión de no reconocer esta población cuya situación de vulnerabilidad tiene relación con la violación de sus derechos fundamentales.

En el caso de la administración local, este desconocimiento se hace visible en el Plan de Desarrollo adoptado para el período 1998-2001 y

en un discurso oficial reiterativo que se limita a homologar a los desplazados con los pobres, a quienes ofrece propuestas genéricas de "desmarginalización" y ampliación de la cobertura de servicios básicos con el supuesto de que así atiende también a los desplazados[(2)]

Cuadro 1. Total estimado de población desplazada en Bogotá.
Fuente: Conferencia Episcopal Arquidiócesis de Bogotá • Codhes

Años	Hogares	Personas
1985-1994	19.500	117.000
1995	5.201	26.455
1996	10.136	50.680
1997	15.750	78.850
1998	13.642	54.570
Total	**64.229**	**327.55**

A esta ausencia de políticas del gobierno del Distrito Capital, se suma la tendencia de algunos sectores públicos y privados de señalar a los desplazados como responsables del crecimiento de los problemas sociales de la ciudad, incluida la inseguridad, y de practicar una conducta de discriminación y exclusión social que sólo ayuda a hacer más difícil la situación de estas personas en busca de refugio y de un lugar seguro para vivir y trabajar.

Este boletín de ***Codhes Informa*** presenta un resumen de la segunda fase de la investigación *sobre desplazados* por violencia y conflicto

social en Bogotá, realizada por la Comisión Pastoral de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá y Codhes. El estudio será presenta do en forma de libro el próximo mes de febrero con el título Desplazados: actores de paz, constructores de vida y solidaridad, que resume la intención de mostrar no sólo el problema social y humano del desplazamiento, sino también el valor que encierra la decisión de huir, aún abandonando los bienes y el entorno socio espacial y cultural construido en muchos años, antes que involucrarse con algunos de los actores armados. Así mismo, la decisión de muchos de los desplazados de convertir su crítica situación en una oportunidad para reconstruir sus vidas en medio de opciones de solidaridad y esfuerzo común, en muchos casos, desconocidos e ignorados.

Este estudio se realizó gracias al esfuerzo de ia comunidad de Hermanas Scalabrinianas y del Centro de Atención al Migrante de la Arquidiócesis de Bogotá, de las parroquias, las comunidades religiosas, las organizaciones de desplazados y comunitarias de los barrios de Bogotá, los colegios y escuelas públicas, las entidades del Distrito que ofrecieron sus datos e información y el apoyo especial del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).

Comportamiento del desplazamiento forzado hacia Bogotá

La capital del país presenta el mayor flujo migratorio de población desplazada por causas de violencia desde 1985, toda vez que acumula un total aproximado de 311.505 personas, de las cuales cerca de 200.000 llegaron en los últimos 3 años.

Entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998 se registró el desplazamiento de una población calculada en 54.570 personas, que

integran aproximadamente 13.642 hogares; es decir, alrededor de 37 familias por día, cifra que mantiene la tendencia de arribo a Bogotá de tres hogares desplazados cada dos horas en promedio.

Un hecho relevante es que el 91% de estos hogares proviene de zonas rurales, lo que ratifica el creciente y paulatino éxodo del campo, con todas las implicaciones sociales y económicas que sugiere este desarraigo del campo.

Se advierte un leve descenso en e! total es timado de población desplazada en 1998 (54.570), frente a 1997, que registró la llegada de aproximadamente 78.850 personas y se convirtió en el año de mayor ingreso de desplazados a la capital del país. Este descenso podría explicarse por: a) la reducción del espacio físico real urbano que dificulta la creación de nuevos asentamientos o la ubicación de desplazados en zonas extremadamente pobladas como Ciudad Bolívar y b) en la consiguiente ampliación de las zonas de llegada a municipios de influencia del área metropolitana de la ciudad, en especial Soacha, y en menor proporción Fusagasugá, Facatativá, Madrid, Mosquera, Funza, La Calera, Chía y Cajicá.

Sin embargo, persiste la presión demográfica de población desplazada en la ciudad de Bogotá, toda vez que representa el lugar que puede brindar mejores condiciones para la seguridad de las personas que huyen por amenazas u otras manifestaciones de violencia en las zonas de conflicto.

Durante 1998 se registraron algunos casos de presencia masiva de desplazados de diversas regiones del país, que tuvieron visibilidad por las protestas que en forma de tomas a entidades públicas realizaron

para llamar la atención por su crítica situación o para presionar acciones frente a las manifestaciones de violencia en las regiones de las cuales fueron obligados a salir. Sin embargo, la característica del desplazamiento hacia Bogotá sigue siendo la ¡legada constante, aislada y desorganizada de familias de las zonas más conflictivas del país.

En estas circunstancias es posible afirmar que la población desplazada que llega a Bogotá lo hace en forma dispersa, con precarios niveles de organización, representatividad e interlocución, con un entorno crítico de referentes sociales y culturales y en condiciones de alta vulnerabilidad.

Actores armados responsables del desplazamiento hacia Bogotá

Es en el marco del conflicto armado interno que se presenta el mayor número de personas desplazadas. Alrededor del 94% del total de hogares que llegaron a Bogotá lo hicieron por acción directa o indirecta de los actores armados comprometidos en la contienda: paramilitares, guerrillas y Fuerzas Militares.

Los grupos paramilitares constituyen la fuerza armada que más población desplaza hacia la capital del país. De acuerdo al Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdes), aplicado para Bogotá, el 53% del tota! de jefes de hogares consultados responsabilizó a estos grupos de su salida forzada. Esto representa un incremento si se toma como referencia el estudio que se realizó en 1997 y que registró un porcentaje de responsabilidad de los grupos paramilitares del 42% (3). La guerrilla también incrementó su responsabilidad, toda vez que aumentó del 34% en 1997 al 38% en

1998. Las Fuerzas Militares, en cambio, redujeron su responsabilidad del 10 al 3%.

Los cambios de comportamiento de los actores armados tienen relación con la dinámica que asume el conflicto, que regularmente se presenta como un enfrentamiento entre combatientes, pero que casi siempre afecta a civiles inermes.

Los grupos paramilitares o de autodefensa

Los grupos paramilitares o de autodefensas mantienen una ofensiva en varias regiones del país con el supuesto de atacar los "santuarios de la guerrilla", pero generando muerte y terror entre la población civil[(4)] .

" *Los hombres llegaron en la madrugada y dijeron que iban a acabar con todos los guerrilleros y sus colaboradores y con una lista empezaron a sacar a la gente que se llevaron amarrada y nosotros les decíamos que los dejaran, que eran inocentes y ellos se reían y no nos hacían caso y después escuchamos los disparos y ahí, cerca al pueblo, dejaron los cadáveres de cinco personas, todas conocidas y a otros dos, incluido un joven de 17 años, se los llevaron y esta es la hora que no sabemos de ellos. Nosotros perdimos al papá de los niños y un cuñado y nos tocó salir de ese pueblo. primero para Medellín, pero por el peligro decidimos venirnos para Bogotá y usted no sabe lo que nos ha tocado sufrir acá..."*

"Yo tenía una finquita y allí llegaron unos guerrilleros y se quedaron una noche, iban de paso y yo qué les podía decir. Entonces las autodefensas me acusaron de colaborar con la guerrilla, a mi y a otros dos vecinos. Yo *intenté hablar con ellos para aclarar que yo no tengo nada que ver con la guerrilla, que uno no puede hacer nada cuando llegan armados y*

deciden quedarse, pero cuando iba a buscarlos me avisaron que habían matado al otro vecino y que la orden era de irnos o de morirnos, entonces saqué a mi mujer, a los hijos y lo que puede de la casa y esa misma noche nos fuimos (...) y después llegamos aquí a Bogotá porque un primo de mi señora nos dijo que aquí estábamos más seguros y eso puede ser cierto, pero ya la vida se nos dañó y eso es una injusticia..."

"Ellos habían amenazado con que iban a entrar al pueblo y nosotros todos preocupados pero siempre con la esperanza de que no llegaran. Esa noche vivieron en camiones y empezaron a disparar y te prendieron candela a la casa de... (se omite el nombre) y lo sacaron y lo mataron dizque porque le vendía víveres a la guerrilla y dejaron las paredes pintadas con amenazas de que iban a volver y dijeron que unos guerrilleros se les habían volado. Los niños vieron todo (...) y entonces nosotros decidimos no vivir más en ese pueblo y mal vendimos lo poco que teníamos y nos vinimos para acá (Bogotá) pero por físico miedo a esa gente..."

Los desplazados (as) por los grupos paramilitares pueden ser líderes comunales, sindicales, pequeños comerciantes, empleados públicos o campesinos considerados base social y/o colaboradores de la guerrilla y, en consecuencia, declarados objetivos militares, en lo que se constituye una grave infracción al derecho humanitario que protege expresamente a la población civil. Los anuncios de las Autodefensas de priorizar la inteligencia para no cometer los errores que eventualmente aceptan, no se cumplen y predomina el criterio de eliminar a los que llaman "guerrilleros de civil". El anuncio de las Autodefensas Unidas de Colombia de decretar una tregua entre el 20 de diciembre de 1998 y el

6 de enero de 1999 ha generado expectativas que deberían corresponderse con la realidad.

Los grupos guerrilleros

Crece el número de hogares desplazados por los grupos guerrilleros en la ciudad de Bogotá en una tendencia que reafirma las infracciones deliberadas del derecho humanitario que, en el caso de las Farc, no reconocen, y en el caso del ELN, asumen pero no cumplen[(5)] .

El reclutamiento de jóvenes y niños de ambos sexos en las zonas rurales de conflicto, que las Farc presentan como "voluntario", constituye una de las causas de la salida forzada de los padres para evitarla vinculación de sus hijos a la guerra. A éste se suman el uso indiscriminado y sin ningún tipo de advertencia de minas antipersonales, la extorsión y amenazas de secuestro, en muchos casos a personas sin mayores recursos económicos, las amenazas contra supuestos o reales informantes o personas que colaboran con "el enemigo", las ejecuciones, asesinatos y atentados contra civiles y las tomas de poblaciones en las que no se distinguen claramente los objetivos militares de los objetivos no militares.

La guerrilla intenta un proceso de homogeneización política en sus zonas de influencia mediante métodos que van desde la concientización alrededor de su proyecto hasta la imposición de ideas y comportamientos por la vía de la fuerza.

" *Ellos habían dicho que mi niña, que tiene 15 años, ya estaba en condiciones de ingresar al movimiento. La invitaban a reuniones para hablar de la lucha armada y le decían que se preparara. En las noches ella me decía que no quería irse y que tenía mucho miedo de llevarles la*

contraría. Entonces decidimos que era mejor salir de allá para evitar que la niña terminara en la guerrilla. Por eso dejamos todo y nos vinimos. apoyándonos en un tío de la niña que vive aquí en Bogotá..."

"Me pedían tres millones de pesos porque el comandante había hecho un estudio de las personas que debían hacer aportes. De nada valió mostrar los documentos de la deuda que tengo con la caja agraria, del estudio de los hijos, de los pocos ingresos. Decidí salir antes que volvieran y así perdí lo poco que tenía. Mire usted las condiciones en las que me encuentro aquí en Bogotá y haga pública esta injusticia que arruinó mi vida..."

"Me acusaron de apoyar a los militares porque envié a los niños de la escuela a un taller en la Alcaldía y terminaron en un curso en el Batallón. La guerrilla dijo que yo era el culpable y me empezaron a buscar obligándome a salir de la zona. Los niños, que pertenecen a dos familias y que suman 14, también decidieron salir y en la actualidad nos encontramos 17 personas hacinadas en un barrio de Bogotá por la decisión de una guerrilla que impone criterios y normas y que no le interesa el desarrollo de proyectos sociales y educativos como el que estábamos realizando..."

" Mi papá cayó en una mina que pusieron entre el pueblo y la casa, allá en el Alto Baudó. Nosotros informamos a la policía y ellos se nos vinieron encima y nos tocó de irnos y abandonar la casa y la tierra que teníamos y yo me vine para Bogotá con mi esposo, las trillizos y un niño porque las otras dos se quedaron cerca de Quibdó. A mi papá ni siquiera lo pudimos enterrar..."

Las Fuerzas Militares

Mientras la policía desaparece como actor armado responsable de desplazamiento hacia ia capital del país, las Fuerzas Militares reducen su responsabilidad del 10% en 1997 al 3% en 1998. Esta tendencia decreciente mostraría una actitud de respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario y, en consecuencia, sería el reflejo de una nueva actitud frente a la población civil. Sin embargo, hay denuncias nacionales e internacionales por omisión y, aún, por colaboración entre algunos miembros de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares en diversas regiones del país[(6)]. Entre las entrevistas realizadas en el marco de este estudio hay casos de personas que vieron patrullar conjuntamente a militares y paramilitares o fueron objeto de atropellos por parte de miembros del Ejército que amenazaron poblaciones con ia presencia de grupos paramilitares.

Los militares que provocaron el desplazamiento hacia Bogotá lo hicieron porque amenazaron a la población, realizaron ataques aéreos indiscriminados, hostigaron poblaciones a las que acusan de auxiliar a la guerrilla y limitaron la libre comercialización de productos en las zonas de conflicto.

" La patrulla del Ejército llegó al caserío con unos encapuchados y se pusieron a hacer una lista de personas y a decir que no les tuviéramos miedo a ellos, pero sí a los paramilitares que iban a llegar al pueblo para arreglar unas cuentas con los que colaboran con la guerrilla. Después vimos en un retén a los mismos soldados con otras personas que se identifican como autodefensas y que tenían a un muchacho que acusaban de guerrillero y que después apareció muerto. Nosotros

decidimos salir antes de que se metieran a! pueblo y terminamos aquí en Bogotá en las condiciones que usted puede ver aquí..."

" En el sur de Bolívar los militares le abren el camino a los paramilitares y en algunos casos son ¡os mismos que cambian de uniforme. A nosotros nos quemaron la casa cuando ya nos habíamos salido y estábamos repartiéndonos entre Magangué, Cartagena y Bogotá, porque la familia quedo regada por todo el país porque mi Papá dijo que los hijos mayores debíamos salir de esa zona de violencia..."

En algunos casos intervienen diversos actores armados y generan situaciones paradójicas que confirman que los civiles son las primeras victimas del conflicto.

" A nosotros nos sacó el Ejército del Guaviare en 1992 porque, según dijeron, estaban limpiando la zona de guerrilleros y decían que nosotros los transportábamos en una chalupa que era el negocio que teníamos allá y nos fuimos para el Tolima y allí llegaron los guerrilleros y nos amenazaron dizque porque estábamos apoyando a los paramilitares y nos tocó salir otra vez porque esa gente no entiende de razones..."

" Primero fue la guerrilla que nos hizo salir porque teníamos un familiar en el Ejército y nos fuimos para una finca en Turbo y allí llegaron los paramilitares y dijeron que teníamos que colaborar con plata y que uno de los muchachos tenía que hacer un cruces con ellos y como había tanta violencia allá decidimos salir y nos fuimos primero a Medellín y allí se quedaron dos hermanos y mi mamá y yo nos vinimos para acá (Bogotá) para ver si podíamos seguir estudiando"

" Mi mamá nos sacó de Yacopí después que los paramilitares mataron a mi papá. Nos fuimos para Mesetas y allí empezamos a recuperarnos y todo iba bien hasta cuando tuvimos el problema con la guerrilla que nos acusó injustamente de colaborar con los militares y nos tocó salir corriendo porque se iban a llevar a mi hermano y amenazaron con ajusticiar a otras personas..."

Hechos que motivan el desplazamiento

Las amenazas siguen siendo la principal causa directa de desplazamiento forzado hacia Bogotá. Son amenazas directas que hacen los actores armados a una persona o a una comunidad para que desalojen una zona so pena de ser ejecutados.

La principal característica de las amenazas es, según los propios desplazados, que casi siempre se cumplen, por lo que la única alternativa es salir. En algunos casos se intenta imponer la colaboración voluntaria o forzada con uno de los actores armados y hay quienes para evitar la salida tratan de acomodarse a la nueva situación. En todo caso, los desplazados asumen la decisión de abandonar las zonas del conflicto y perder sus pertenencias antes que involucrarse en la confrontación.

La amenaza queda implícita en los volantes que se reparten en las zonas que se declaran objetivo de una u otra fuerza armada, en los avisos en lugares públicos, en las notas dirigidas específicamente a una persona, una familia o una comunidad para que abandonen en un plazo perentorio la región o en las advertencias verbales de los hombres armados cuando terminan de cometer un asesinato o de participar en una masacre.

El otro factor importante en el momento de tomar la decisión de la salida forzada es el miedo. La referencia es importante porque en todas las estadísticas sobre desplazamiento forzado aparece "el miedo"como un hecho generador de migraciones en contextos locales o regionales de conflicto armado y esta circunstancia creciente, y que denota un subconsciente colectivo de temor ante la violencia, no es considerada en el momento de certificar la condición de desplazado, porque no hay manera de comprobar esta situación.[(7)]

Como lo advierte Nora Segura Escobar, "en algunos análisis de la confrontación política se peca (.) de una visión excesivamente 'objetivista' en la cual los componentes objetivos, el cálculo racional y los juegos de intereses estratégicos, ocupan toda la escena. Sería preciso hacerle espacio a las visiones fantasmales sobre 'el otro', el miedo y la hipertrofia de su poder como resortes de la irracional escalada de las armas, de la instrumentación de la población civil, y de la no responsabilización de las consecuencias de sus acciones. En esta lógica no hay responsables sino reacciones a las acciones del otro y las víctimas son costos inevitables"[(8)]

Las estadísticas muestran que persisten los asesinatos y las masacres, los atentados, la desaparición forzada, la tortura y los enfrentamientos, en menor proporción, como causa directa de desplazamiento hacia la capital del país.

Procedencia de los desplazados ubicados en Bogotá

El departamento de Antioquia sigue siendo el principal centro de expulsión de población hacia la capital del país, aun cuando disminuyó el número de hogares provenientes de la zona de Urabá, mientras se

registran casos provenientes del Nordeste, el área metropolitana de Medellín, el bajo Cauca, el Magdalena medio antioqueño y la zona cafetera de Antioquia.

Es relevante el incremento de población desplazada proveniente del Tolima, especialmente del sur del departamento, epicentro de enfrentamientos entre grupos guerrilleros y paramilitares y de una expansión territorial del conflicto armado que empieza a incidir en la capital de la República.

Los departamentos de Guaviare, Caquetá, Meta y Putumayo, incrementan o mantienen la población desplazada hacia Bogotá, como consecuencia de acciones de la guerrilla, de grupos paramilitares, del temor que originó la zona de despeje de cinco municipios como preámbulo a eventuales diálogos de paz entre el gobierno y la guerrilla de las Farc.

El departamento de Cundinamarca mantiene una constante de expulsión de población, que tiende a crecer en la medida en que nuevos municipios se incorporan al mapa de las zonas de conflicto armado y/o presencia de grupos al margen de la ley.

El departamento del Chocó mantiene un flujo migratorio considerable hacia la capital del país con las dramáticas circunstancias que implica el desarraigo de estas comunidades negras acosadas por la violencia.

Algunos aspectos sociodemográficos

Como se puede observar en la serie de gráficos que presentamos a continuación, con excepción de las viviendas conectadas a servicios públicos, todos los indicadores muestran la precariedad de las

condiciones de vida de las personas desplazadas a la ciudad, el dramático deterioro de la calidad de vida a que han sido sometidas.

Dichos gráficos trazan un fresco de su doloroso tránsito de asalariados agrícolas o productores agropecuarios a desempleados o rebuscadores en la ciudad, previo abandono de las tierras de las que derivaban su sustento. También dan cuenta del apoyo que han recibido y echan luces sobre lo que estas personas perciben como sus necesidades en materia de generación de ingresos, salud, educación y vivienda. Finalmente, muestran sus expectativas de permanencia, retorno y/o reasentamiento.

Escenarios y estrategias posibles

El desplazamiento forzado en Colombia es un problema de derechos humanos y derecho humanitario que tiende a afectar, cada vez con más evidencia, a las grandes ciudades y a poblaciones intermedias que se convierten en zonas de llegada de miles de hogares que huyen del conflicto armado y la violencia generalizada que se registra en ese marco de desorden político y social.

Conocer, analizar y prever acciones para enfrentar un problema de esta magnitud debería ser una responsabilidad del Estado. Sin embargo, es justamente la precariedad del Estado la que no sólo no garantiza la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos para evitar su desplazamiento, sino que tampoco asume con claridad una política para hacer frente a las consecuencias de estas migraciones, cuya principal característica es que no son voluntarias y que se registran en forma dispersa y desorganizada.

Esta situación crea un ambiente de desprotección de las poblaciones afectadas que, en algunos casos, pretende ser subsanado con medidas de contingencia como entregar dinero, alimentos o frazadas a los desplazados, con un criterio asistencialista y sin ningún concepto de integralidad en la atención humanitaria.

En otros casos, con recursos para que las personas "se vayan de la ciudad" a otro sitio y busquen solucionar el problema, que no fue creado por ellos, por sus propios medios.

Es necesario pensar el problema del desplazamiento a largo, mediano y corto plazo, tomando como referencia los eventuales escenarios en los cuales se va a desarrollar una estrategia para la acción humanitaria.

Dadas las circunstancias en las que se desarrolla el conflicto paz guerra, el país podría presentar en el futuro próximo alguno de los siguientes escenarios:

• Comienzo de diálogos de paz en medio del conflicto armado. El desplazamiento de población mantendría la tendencia de los últimos tres años si persiste la degradación de la guerra irregular y la consiguiente perversidad en las acciones contra la población civil. Un cálculo aproximado indica que en 1999 el país tendría 300.000 personas más desplazadas hacia los centros urbanos o dentro de las mismas ciudades si se mantiene la tendencia de urbanización del conflicto. Las prioridades serían los **acuerdos humanitarios con verificación nacional e internacional** para excluir a los civiles de la confrontación, mientras avanzan los diálogos de paz. En tal caso, una política de atención de emergencia y post emergencia de la eventual

población desplazada estaría integrada a propuestas de retorno o reasentamiento voluntario de los desplazados.

• Fracaso de los acercamientos de paz, recuperación de la zona de despeje y declaratoria de guerra total. Un escenario posible dadas las dificultades para iniciar conversaciones, la ausencia de claridad en los acuerdos previos para el despeje y el posible incumplimiento de los mismos, las manifestaciones de mutua desconfianza y las manifestaciones guerreristas de sectores civiles y militares de todas las tendencias que no creen en una solución política y negociada del conflicto. Sin

la posibilidad de acuerdos humanitarios verificables, en esta eventual situación de guerra el desplazamiento forzado se multiplicaría afectando incluso las fronteras de países vecinos y profundizando la crisis socio demográfica en las ciudades, en un contexto de violación de derechos humanos e infracciones múltiples a las normas humanitarias. El país debería preparase para una situación de emergencia en la que no serían viables propuestas de retorno o reasentamiento y sólo serían posibles estrategias nacionales y regionales de integración de la población a las zonas urbanas mientras se decide la suerte de la confrontación armada.

• Se alcanza un acuerdo de paz luego de prolongadas y complejas negociaciones. Es el escenario ideal de la prevención de causas del desplazamiento forzado y de respeto y vigencia de las normas de derechos humanos y derecho humanitario. Implicaría un política de tierras para desplazados y migrantes económicos de las zonas rurales en el marco de la aplicación de los acuerdos y del desarrollo de una

estrategia de retorno, acompañamiento y recuperación integral de las poblaciones afectadas.

El desplazamiento forzado atraviesa transversalmente cualquiera de estos escenarios posibles para los próximos años, lo que indica que se requiere de un Plan de Acción Humanitaria concebido para la prevención de las causas y la atención, protección y recuperación de las personas afectadas es sus derechos.

Un plan de acción humanitaria para el desplazamiento forzado en Bogotá

Tomando como referencia que Bogotá es el primer centro de llegada de desplazados por violencia en Colombia, y que los desplazados provienen de todas las zonas del conflicto armado en el país, la primera acción para superar este drama de los desplazados por violencia en Bogotá es la construcción de un proceso de paz que comprometa a los actores de la guerra irregular que padecemos en salidas políticas y negociadas.

Tabla 2. Jefes (as) de Hogar según sexo 1998. **Fuente**: Codhes	
Femenino	17%
Masculino	83%

Tabla 3. Otros miembros del hogar según sexo 1998. **Fuente**: Codhes	
Femenino	56%

Masculino	44%

Tabla 4. Vinculación de jefes de hogares desplazados a organizaciones antes del desplazamiento. Fuente: Codhes	
Sin ninguna vinculación	88%
Vinculado	12%

Tabla 5. Tipo de organización a la que estaban vinculados. **Fuente**: Codhes	
Otra	62%
Cooperativa	4%
Política	8%
Comunitaria	26%

Tabla 5-A. Tipo de posesión sobre la tierra. **Fuente**: Codhes	
Otro	6%
Colono	4%
Aparcero	4%
Arrendatario	3%

Propietario	83%

Tabla 6. Extensión de las tierras en hectáreas. **Fuente**: Codhes	
Más de 100	8%
De 51-100	4%
De 21-50	13%
De 11-20	9%
De 2-10	61%
Hasta 1 hectárea	5%

Tabla 7. Situación de la tierra. **Fuente**: Codhes. Arquidiócesis Bogotá	
Sin información	5%
Otra	3%
Arrendó	4%
Vendió	3%
Abandonó	85%

Tabla 8. Ayuda humanitaria recibida después del

desplazamiento	
Iglesia	52%
Gobierno	33%
ONGs	5%
Organizaciones comunales	1%
Otras	9%

Tabla 9. Tipo de ayuda recibida	
Apoyo moral	24%
Alimentación	23%
Alojamiento	16%
Dinero	10%
Salud	6%
Transporte	4%
Educación	1%
Asistencia legal	1%
Otro tipo de ayuda	15%

Tabla 10. Principales necesidades en salud

Servicio médico	51%
Atención psicológica	45%
Otra	4%

Tabla 11. Principales necesidades en vivienda	
Adquisición	90%
Titulación	7%
Mejoramiento	3%

Tabla 12. Principales necesidades en educación	
Capacitación formal	60%
Alfabetización	21%
Capacitación técnica	19%

Tabla 13. Principales necesidades para generación de ingresos	
Trabajo asalariado	85%
Tierra para trabajar	9%
Microempresa	5%
Otra	1%

Tabla 14. Expectativas de permanencia, retorno y/o asentamiento de los desplazados en Bogotá	
Permanecer	57%
Irse a otro lugar	34%
Regresar	9%

Se ha logrado avanzar en el reconocimiento político de los grupos guerrilleros, en la creación de una zona de distensión para dialogar con las Farc, en la preparación de una convención nacional para dialogar con el ELN y en la formulación de una política de inversión social para la paz por parte del gobierno.

Hay una manifestación de paz por parte de las Autodefensas que debe definirse en su metodología y alcances. Así mismo, existe la decisión de gobiernos amigos y de la comunidad internacional de contribuir al éxito del proceso.

Ahora es preciso que termine el despeje en San Vicente del Caguán y que comiencen los diálogos con el criterio de que sólo se levantan las conversaciones cuando se firme un acuerdo de paz. Lo demás sería atizar la salida militar, la prolongación del enfrenta miento armado y su degradación, afectando principalmente a la población civil.

Esta es la premisa de un Plan de Acción Humanitario en lo que tiene que ver con la prevención de causas del desplazamiento forzado. Se ha insistido en la necesidad de vincular el tema del desplazamiento a! tema de la paz, toda vez que es en este escenario en donde se resuelve

este problema social que hace más grave en Colombia la crisis de los derechos humanos.

Mientras esto es posible, se necesita desarrollar una estrategia de protección de las personas y bienes de los hogares antes, durante y después de un eventual desplazamiento. Los desplazados requieren de una acción en tal sentido por parte del gobierno a través de una Fuerza Pública que, en un nuevo concepto de seguridad, le dé prioridad a la población civil y mida sus resultados por los niveles de protección y reducción de la violación de los derechos humanos, combatiendo a todos los actores comprometidos en la confrontación y eliminando cualquier duda de omisión o complacencia con quienes asumen la justicia por sus propias manos. En esa estrategia de protección deben intervenir, además, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las personerías y la Fiscalía, en un esfuerzo conjunto por reducir los alarmantes niveles de impunidad.

En lo que hace referencia a las personas en situación de desplazamiento, el Plan de Acción Humanitaria debe concebir una estrategia de atención humanitaria de emergencia y post emergencia que supere el asistencialismo y garantice la solución básica de los desplazados tanto individuales y familiares como de quienes huyen en forma de éxodos organizados.

La experiencia de organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia en el sentido ecuménico, las organizaciones no gubernamentales y las propias organizaciones de desplazados, deber tenerse en cuenta para no duplicar esfuerzos y hacer más efectiva la respuesta en estas situaciones de emergencia.

Debería suprimirse la donación de dinero y fomentar la entrega de alimentos, cobijas, ropa y frazadas, así como la atención médica y la ubicación temporal en lugares dignos de albergue, mientras se acude a otras soluciones de más largo plazo.

Por último, el Pían de Acción Humanitaria que se propone debe incluir una estrategia de recuperación económica y psicosocial de las familias en situación de desplazamiento, de tal manera que se desarrolle en el marco de un proceso que incluya al individuo, la familia y la comunidad en la solución duradera del problema.

Esto sugiere organizaciones que se especialicen en el acompañamiento y la reconstrucción de proyectos de vida y proyectos sociales; en la superación de los traumas que deja el desarraigo y la violencia; en educación, vivienda, proyectos de generación de ingresos, Microempresa y cooperativas que generen soluciones.

Todo lo anterior teniendo en cuenta que es el Estado el responsable de una acción humanitaria de esta naturaleza y que la participación de otros actores sociales como las agencias de cooperación internacional, los organismos no gubernamentales y las iglesias, es complementaria y no determinante en estos procesos.

Este Plan de Acción Humanitaria puede desarrollarse para la integración urbana de los desplazados, para el reasentamiento o para el retorno voluntario, que son opciones que van a depender de los escenarios de guerra o paz, degradación del conflicto o acuerdos humanitarios, que plantea la dinámica de la realidad colombiana y es válido para un período de tiempo que supere la coyuntura del problema y se proyecte para los próximos diez años.

En este sentido es importante que el Departamento Nacional de Planeación asuma un liderazgo de largo aliento y que el Fondo de Inversiones para la Paz y la Red de Solidaridad Social reencaucen la fallida experiencia de la Consejería Presidencial para los Desplazados.

En el orden distrital es posible replicar el plan humanitario que se propone nacionalmente. Para ello es necesario que la actual administración asuma el reconocimiento del problema y entienda que los desplazados son sujetos de derechos vulnerados y desconocidos por la incapacidad del Estado de garantizarlos.

Una política de avestruz puede ser válida inicialmente, pero con el tiempo sólo contribuirá a la incapacidad para enfrentar un problema social y demográfico que no se pensó a tiempo, que no se planeó y que puede incidir en la eficacia y eficiencia de las políticas sociales que con tanta insistencia se anuncian en medio de la prioridad de la construcción de grandes obras y del relativo "embellecimiento de la ciudad", sin tener en cuenta a las personas que voluntaria o involuntariamente habitan esta capital.

En el estudio realizado por la Arquidiócesis y **Codhes** en 1997 propusimos, sin ser escuchados, que el Plan de Desarrollo del Distrito Capital incluyera el tema y la solicitud sigue vigente dada la gravedad del problema.

Superando esta decisión del gobierno distrital de no reconocer el fenómeno, es necesario concertar esfuerzos en procura de cooperación y coordinación entre el gobierno nacional, el gobierno distrital, las organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, gobiernos y organismos intergubernamentales, iglesias y

demás actores sociales comprometidos, para elaborar los términos de un plan humanitario y garantizar su ejecución.

En lo inmediato es necesario una acción urgente por parte de la Secretaría de Educación para garantizar el ingreso el próximo año de miles de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento que hoy enfrentan en el encierro y el hacinamiento, el trabajo prematuro o en las calles, una situación injusta que se hace más difícil cuando algunos de ellos viven situaciones traumáticas, desde el punto de vista psicológico, por las circunstancias de violencia y desarraigo que han vivido y que en muchos casos tienen que ver con la muerte de sus padres o seres queridos.

Frente a la comunidad en general, se impone la sensibilización frente al problema de los desplazados y la superación de prevenciones y señalamientos de estos migrantes involuntarios como personas vinculadas al conflicto armado y a los males sociales de la ciudad. Quienes tenemos contacto permanente con los desplazados sabemos que en su inmensa mayoría son actores de paz, en la medida en que prefirieron abandonar sus casas y sus tierras antes que involucrarse con la guerra, y constructores de vida y solidaridad porque, en medio de la adversidad, intentan rehacer sus vidas y desarrollar nuevos lazos sociales y comunitarios para salir adelante.

En lo que hace relación con la Iglesia, la Comisión Arquidiocesana de Movilidad Humana se propone proseguir en el empeño iniciado luego del estudio de la Conferencia Episcopal sobre desplazados en Colombia y las orientaciones de la LIX Asamblea Plenaria del Episcopado de 1994, que recomendó realizar una acción humanitaria y pastoral por e! bien

de las personas y comunidades victimas de la violencia y los odios que hoy acosan la consciencia colectiva de un país que se resiste a la desesperanza.

Notas:

1. Este informe contiene un resumen de la investigación realizada en 1998 por la Comisión Pastoral de Movilidad Humana de la Arquidiócesis de Bogotá y Codhes en la capital del país. El estudio, en su última fase, contó con el apoyo económico del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)

2. El Plan de Desarrollo contempla siete prioridades desmarginalizacion. interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional Al señalar las prioridades, el plan advierte que "la dimensión social es la base del Plan de Desarrollo, determinando como su eje central la concentración de recursos de inversión pública en la atención de los grupos de población mas pobre". Sobre desmarginalización precisa que es "una estrategia de equidad social para sacar adelante sectores poblacionales cuya marginalidad está severamente marcada por las condiciones de un entorno deteriorado e inconcluso". **Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1998-2001, Por la Bogotá que queremos, Acuerdo Número 06 de Junio 8 de 1998** Alcaldía Mayor de Santa Fe, Bogotá, D.C.Junio de 1988.

3. Se refiere al informe *Desplazados por violencia y* conflicto *social en Bogotá,* realizado en 1997 por la Arquidiócesis de Bogotá v COdhes con

base en una encuesta a 314 familias desplazadas en la capital del país En adelante las referencias comparativas entre 1997 y 1998 se harán citando este estudio.

4. Según Human Rights Watch, "lejos de intentar respetar el derecho internacional humanitario, las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia! dependen de la violación explícita, deliberada y sistemática de estas normas para hacer la guerra las Auc han hecho una ostentación reiterada e inequívoca de su desdén por las normas internacionales, mediante la comisión de masacres, asesinatos de civiles y combatientes fuera de combate, tortura, utilización de cadáveres, amenazas de muerte, desplazamiento forzado, toma de rehenes. detención arbitraria y píllale, entre otras violaciones" *Guerra sin cuartel, Colombia y el Derecho Internacional Humanitario*, Human Rights Watch, Nueva York, 1998.

5. De acuerdo con la organización humanitaria citada, las Farc exhiben su respeto al derecho humanitario cuando consideran que existe un beneficio político, "sin embargo, en decenas de otros casos (..) lo violan flagrantemente" Human Rights Watch. op.cit, pag 5. El ELN, a pesar de reclamar la humanización del conflicto, "cuestiona enérgicamente los conceptos del derecho internacional humanitario, a veces para justificar tácticas Que constituyen claras violaciones y en la práctica demuestran un desdén claro cor esta normas" Human Rignts Watch, op cit. pág. 5 El mas dramático ejemplo es la masacre de Machuca en la zona minera del nordeste del departamento de Antioquia, en donde un atentado con tra un oleoducto provocó un incendio que dejó 72 muertos. Sobre el comportamiento de los grupos guerrilleros ver el

documento citado de Human Rights Watch y también el Informe de Derechos Humanos de 1998.

6. Informes de organismos internacionales, como Human Rights Watch, y nacionales, como la Defensoría del Pueblo, hacen referencia a casos que comprometen a miembros de la Fuerza Pública Ver el documento citado de Human Rights Watch, pag 47, y **Derechos Humanos para *vivir en paz***, *quinto Informe anual al Congreso* de *la República,* Defensoría del Pueblo, 1998.

7. Un caso reciente ocurrió en Bogotá en donde el Ministerio del Interior le niega a una familia proveniente de la zona limítrofe del Valle del Cauca y Chocó la condición de desplazados que ellos reclaman porque decidieron huir luego de una masacre en la que murieron tres personas, en hechos ocurridos en una vivienda vecina y que tuvieron que presenciar con todas las escenas de violencia y terror que provocaron los victímanos En el porcentaje de familias que huyen corriendo se encuentran también casos de amenazas colectivas contra una población, aparición de avisos en las paredes u hojas volantes y anuncios públicos de atacar poblaciones como los que recientemente hijo un jefe guerrillero por los medios de comunicación .

8. Nora Segura, **Desplazamiento en Colombia: perspectivas de género**, en Revista Foro Nº34, Bogotá, Junio de 1998

Capítulo XXII

Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento de población rural en Colombia (1995-1997)

El éxodo forzado de población del campo a la ciudad es hoy una realidad que trasciende los flujos migratorios tradicionales económicos y se convierte en un problema estrechamente ligado al conflicto armado interno. En este sentido es una consecuencia de la vulneración de los derechos humanos y del derecho humanitario que afecta principalmente a los asalariados agrícolas y a los pequeños y medianos propietarios, quienes son obligados a abandonar las zonas rurales del conflicto (creando ya un problema parala economía nacional), para trasladarse a centros urbanos e incidir demográficamente en escenarios desconocidos en donde se hace evidente su desarraigo y se multiplican los problemas sociales.

En consecuencia, el seguimiento de los Hogares con Vínculos Rurales (HVR) sometidos al desplazamiento en el marco de la guerra irregular que vive el país y de otras manifestaciones de violencia, especialmente la que nace del conflicto social por la tenencia y explotación de tierra, se convirtió en un componente específico de la investigación estadística y social que adelantan Codhes desde 1995.

Este trabajo de investigación, realizado por Flor Edilma Osorio y Fabio Lozano, es la continuación de esta observación sistemática del problema de los campesinos desplazados por violencia en Colombia y aporta un análisis comparativo de las tendencias y comportamientos del fenómeno en los últimos tres años.

Al publicar el informe final de este estudio, Codhes agradece a la Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos la contribución que hizo posible su realización y reafirma el propósito de que este análisis y sus recomendaciones contribuyan a generar

políticas efectivas que frenen el desplazamiento forzado y, en todo caso, garanticen la restitución de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de quienes perdieron parte de su esperanza.

Contenido

Introducción

Las condiciones explicatorias del desplazamiento rural en Colombia

1. El modelo capitalista y su ajuste estructural de la economía
2. La contrarreforma Agraria
3. Las inversiones infraestructurales para una modernización de la economía
4. La supervivencia del campesinado y la destrucción de la organización campesina
5. El avance de una cultura de administración moderna (Desarrollo Institucional)
6. Los actores del conflicto

6.1. Los Paramilitares

6.2. Las guerrillas

6.3. Las fuerzas del Estado

6.4. El narcotráfico

Tendencias que caracterizan los hogares rurales desplazados en Colombia: una aproximación a partir de las estadísticas

1. Advertencia metodológica

2. Características de los hogares desplazados con vínculo rural, HVR

2.1. La población rural, la más afectada

2.2. Características de los hogares con vínculo rural desplazados: composición, distribución etárea y jefatura.

2.3. Los paramilitares principales causantes de desplazamiento de población rural

2.4. El miedo y las amenazas

2.5. La destrucción de los procesos socio económicos

2.6. Cambios en los procesos de desarrollo local

La atención de la población desplazada en zonas rurales

1. Contexto de la atención institucional para la población desplazada

2. La reubicación de población desplazada en zonas rurales. Algunos elementos de análisis

2.1. Características el desplazamiento

2.2. Características de la organización

2.3. Relación con la comunidad de llegada

2.4. Condiciones de explotación de los nuevos asentamientos

2.5. Acompañamiento institucional del proceso

Reflexiones sobre alternativas para la acción

1. Diez estrategias de acción frente al desplazamiento de población rural

1.1. Comunidades y espacios territoriales de paz

1.2. Reforma de las Fuerzas Armadas

1.3. De frente a los paramilitares

1.4. De frente a la guerrilla

1.5. Unidades especiales de investigación, juicio y condena de los responsables del desplazamiento

1.6. Control de los procesos económicos alrededor de tierras y ganados

1.7. Apoyo a planes de desarrollo rural y urbano

1.8. Exigencia de inversión social de los proyectos infraestructurales

1.9. Red de colaboración para el apoyo a los desplazados y equipos interdisciplinarios e interisntitucionales de acompañamiento

1.10. Programa de investigación y estudios

2. Notas sobre aspectos concretos de la acción frente al desplazamiento

2.1. Con respecto a criterios generales

2.2. Con respecto a la emergencia

2.3. Sobre la satisfacción de necesidades básicas

2.3.1. En salud

2.3.2. En educación

2.3.3. En vivienda

2.3.4. En trabajo

2.4. Sobre la investigación

2.5. Sobre la capacitación de agentes de acompañamiento y apoyo a los desplazados

Bibliografía

Introducción

El desplazamiento forzado en Colombia, y muy especialmente el de los pobladores rurales, se define en los últimos años por un doloroso contraste entre la palabra y la realidad, entre los discursos y las acciones, entre las intenciones y los hechos.

Se percibe, por una parte, una corriente dinámica de reconocimiento y asunción del problema, que se expresa en los discursos de los políticos frente al desplazamiento y a la situación del campesinado en el país; en las múltiples denuncias de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales sobre los hechos de violencia y desplazamiento; en la elaboración de leyes y documentos orientadores de políticas frente al desplazamiento; en la fuerte intervención de agencias internacionales para presionar el cumplimiento de los Derechos Humanos; en la promesa de recursos para el auxilio a los migrantes forzados; en la multiplicación de instituciones gubernamentales para la atención a desplazados; en las jornadas cívico militares de supuesta recuperación de terreno y protección a los

desplazados; en el discurso de los actores armados que pretenden defender los intereses de los campesinos; en la realización de diferentes eventos de carácter académico sobre el tema; en el esfuerzo terco de mujeres y hombres de todas las edades que, como forma básica de resistencia, intentan la reconstrucción de sus vidas o por lo menos la sobrevivencia en las solidaridades y celebraciones cotidianas.

Pero, al mismo tiempo, se han multiplicado las familias que han tenido que huir de sus ranchos y sus sembradíos por la persecución de los actores armados; se repite impunemente el hecho de que muchas viudas se vean forzadas a entregar las tierras que sus asesinados maridos les dejaron en teoría, con base en un papel o una tradición; se establece el miedo y el sometimiento de muchos campesinos que se callan y tratan de sobrevivir bajo el poder de los nuevos dominadores; han sido asesinados o se encuentran amenazados los líderes de pobladores que han buscado la paz y reclaman su derecho a no apoyar a los actores armados; se continúan haciendo enormes inversiones en armas y en la logística de la guerra; miles de desplazados continúan sin atención y a sus angustias han debido sumar el drama de las exigencias burocráticas, de las discriminaciones y desconfianzas, de las represiones ante sus reclamos.

¿Por qué este contraste?. Nos permitimos pensar que el problema del desplazamiento no ha sido comprendido y enfocado adecuadamente, que es necesario redoblar nuestros esfuerzos en una investigación activa que lleve a mejores alternativas. En este esfuerzo, que sabemos compartido por varias personas e instituciones, se ubica este trabajo

que busca analizar la situación del desplazamiento en Colombia, durante tres años consecutivos, de 1995 a 1997, teniendo una mirada privilegiada sobre los Hogares con Vínculos Rurales (HVR).

Agradecemos a la Consejería en Proyectos para Refugiados Latinoamericanos por su apoyo económico y a Codhes por haber nos confiado la tarea. Pero, muy especialmente, queremos agradecer a las personas desplazadas que se arriesgaron a confiar en nosotros y nos permitieron conocer sus experiencias y acompañarlas en sus inciertas búsquedas.

Pese a que el estudio centra su atención en un grupo poblacional, no desconoce a las otras poblaciones que se encuentran en la misma situación, sino más bien busca los elementos que confieren cierta diferenciación de los grupos, diferencias que exigen así mismo estrategias y procesos de intervención distintos.

El estudio no pretende una reflexión completa sobre la dinámica de violencia y la participación de los actores armados. Es un trabajo que responde a otros objetivos. Dicha violencia se asume aquí como escenario fundamental que, junto con el modelo de desarrollo económico y con otros factores, posibilita una dinámica retroalimentadora del conflicto. Igualmente, y en términos de la intervención del desplazamiento, no se refiere de manera particular a la prevención de éste, sino a las etapas posteriores de emergencia y de consolidación.

El texto se divide en cuatro capítulos. En el primero se hace una rápida aproximación a las condiciones en las que se desarrolla el desplazamiento de la población rural. Se pretende plantear allí que el

juego de esas condiciones genera y caracteriza el desplazamiento, y que sólo mediante una intervención en ellas es posible ofrecer una respuesta adecuada tanto en el orden preventivo, como en la atención de emergencia y en la reconstrucción socioeconómica.

En el capítulo segundo se hace una caracterización del desplazamiento de los hogares con vínculo rural, a partir de fuentes estadísticas del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdes), de Codhes, en los últimos tres años. Las tendencias están referidas a flujos de población, características de las y los desplazados, en términos de las dinámicas anuales, y de la comparación de los Hogares con Vínculos Rurales (HVR) con aquellos que no tienen dicho vínculo. Este aparte finaliza con algunas reflexiones en torno a los cambios que se producen con el desplazamiento tanto en las sociedades locales de salida como en las de llegada.

El capítulo tercero se ocupa de la intervención institucional frente al desplazamiento. Luego de una rápida mención a los cambios normativos e institucionales que se han producido en el nivel gubernamental, se pasa a mirar los recientes procesos de reubicación de grupos de familias desplazadas,. Para ello se hace un análisis comparativo de tres casos de procesos de organización y reubicación de población desplazada en zonas rurales en diferentes regiones del país, en la época pertinente. Los estudios de caso se ubican en los departamentos de Cundinamarca, Córdoba y Tolima. Finalmente, en el capítulo cuarto se plantean algunas reflexiones sobre pistas y criterios de acción ante la problemática.

Intentamos acercarnos al problema del desplazamiento desde la convicción de que dicho fenómeno, así como el de la violencia que lo genera, requiere ser estudiado en el marco de la interacción de grupos sociales en espacios y territorios de terminados y desde una perspectiva histórica que permita comprender un poco mejor los complejos entramados. Nos permitimos adjuntar en esta introducción una pequeña síntesis de la evolución del problema en los años más recientes.

Dentro del creciente y permanente desplazamiento que se venía constatando desde mediados de los años 80, cuyo mayor volumen corresponde a los desplazamientos individuales y familiares, en los últimos tres años se ha incrementado y adquirido relevancia política y social el desplazamiento masivo[(1)]. En ocasiones este desplazamiento masivo es organizado, lo cual implica una capacidad de negociación frente al Estado y las ONGs, pero en muchos casos la movilización no tiene ninguna organización y sucede simplemente como desbandada ante una amenaza inminente.

Las instituciones tanto del Estado como de los organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, han prestado por razones de facilidad mayor atención a estos desplazamientos masivos. Pero el grueso de la población desplazada está quedando sin protección y socorro debido a su dispersión. Ligada a ese incremento del desplazamiento masivo, se ha dado una mayor atención social frente al problema. Mientras muy aisladas voces se referían hace apenas una década al desplazamiento y trataban de llamar la atención de la

sociedad, hoy el problema se volvió una moda. Ello ha tenido varios efectos y diversas implicaciones, la mayoría de las cuales son positivas.

Por una parte, la insistencia de las ONGs y la característica masiva del fenómeno se han retroalimentado, logrando captar mayor atención de los medios de comunicación y de las autoridades en los distintos niveles, así como de la opinión pública nacional e internacional. Todo esto ha favorecido una mayor expresión de la situación de desplazado, generando en algunos casos cierta nueva identidad que, sin embargo, no siempre escapa a la estigmatización y no garantiza la atención.

El desplazamiento se ha ido convirtiendo en un espacio de participación política, bien sea porque organizaciones de desplazados y ONGs asumen diversas formas de presión ante el Estado, entre las que se cuenta la presión internacional; bien sea porque los gobiernos, a su tumo, han buscado legitimarse nacional e internacionalmente mostrando acciones ante el desplazamiento o tratando de negar la magnitud del problema. Al desplazamiento selectivo de los miembros de organizaciones y partidos políticos se añadió un desplazamiento colectivo e indiscriminado de poblaciones enteras de un territorio determinado. El carácter masivo del desplazamiento ha sido fruto de la estrategia de control territorial que están empleando los grupos armados.

Dentro de estos desplazamientos colectivos se han visto afectados diversos grupos étnicos tanto de indígenas como de comunidades negras, con lo cual el problema, además de tener implicaciones económicas y políticas, hace relación a la identidad cultural y al tipo de organización propio de estos grupos. Las estrategias de atención de

estos grupos adquieren características particulares que es necesario tener en cuenta.

Otro hecho destacable fue el paso de la frontera de algunos desplazados, con lo cual el problema adquirió connotaciones internacionales y debió haberse solucionado, dentro del derecho internacional, como un caso de refugiados. Sin embargo, en la práctica esto no se ha dado, como se ve en el caso de Panamá[(2)]. El desplazamiento en las fronteras con Venezuela y Ecuador, pese a mantener su vigencia, no ha tenido la suficiente atención.

Dentro de las iniciativas de los desplazados, existe una enorme variedad de formas de manejo de su solución, según las circunstancias de cada lugar. Se ha destacado en algunos medios de comunicación la gestión de las denominadas comunidades de paz. Vale la pena destacar este mecanismo de reconstrucción social, que propone una alternativa en la que se asume conscientemente una posición de independencia y autonomía frente a los actores armados. Su viabilidad y sus posibilidades de reproducción constituyen un serio interrogante. Igualmente, existen otras formas de organización y de expresión de los desplazados a favor de la paz y como reclamo a sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad, cuyas características requieren suficiente análisis.

Dentro de estas últimas es necesario estudiar, por ejemplo, los retornos, las reubicaciones individuales o grupales en terrenos rurales y en terrenos urbanos, así como las formas de presión ante los organismos del Estado.

Las condiciones explicatorias del desplazamiento rural en Colombia

Es bastante común señalar el origen del desplazamiento forzado por violencia en la lucha fratricida de unos grupos armados que intentan ejercer el control militar de diversas zonas del país. Esta comprensión, inicialmente cierta, es insuficiente. Si se pretende influir en la definición de políticas y criterios de acción realistas frente al problema, es necesario considerar más amplia y profundamente el contexto económico, social y político del creciente fenómeno de desplazamiento. Es decir, se requiere dejar de considerar que la expulsión de miles de familias de sus tierras y sus viviendas en todo el territorio nacional se deben, únicamente, a actos aislados de grupos al margen de la ley y al margen de los procesos de construcción de la sociedad.

La violencia y el desplazamiento sólo se explican dentro de las complejas relaciones en un sistema en el que varios elementos de naturaleza económica, cultural, social, política y militar crean una serie de condiciones propicias y caracterizadoras de dichos fenómenos. A esas condiciones, se añaden decisiones personales y colectivas con intereses igualmente complejos. No se puede entonces señalar una sola causa. Es necesario tratar de entender el problema en el conjunto de condiciones explicatorias dentro de un sistema y a ello agregar el juego de las libertades humanas[(3)]. En otros términos, no vamos a tratar de precisar las causas del desplazamiento forzado por violencia sino de entender las condiciones en las que ésta se produce, se mantiene y adquiere características particulares.

A nuestro modo de ver, el desplazamiento forzado de campesinos está, por una parte, en estrecha relación con la aplicación de un modelo económico que premia la acumulación de capitales, privilegia la industria, el comercio y la organización empresarial, y que requiere determinadas obras de infraestructura en el campo de vías, transportes y generación de energía. Dichas obras no sólo demandan mano de obra barata, espacios y recursos geográficos y formas de dominio territorial o por lo menos de garantías de seguridad, sino que producen una valoración diferente de los territorios y de los recursos naturales. En ese ambiente, algunos sectores impulsan acciones armadas con el fin de apropiarse de terrenos y ganados y ubicarse en las zonas en las que las obras de infraestructura se están construyendo o van a iniciarse. Así, el modelo económico capitalista no explica en sí mismo las expresiones de violencia y conflicto armado en particular, pero la inserción de dicho modelo es conflictiva, crea condiciones y exigencias que propician la violencia, se nutre de ese conflicto y lo caracteriza.

Pero, por otra parte, el desplazamiento y su hechos generadores, sólo se entienden en el contexto de una mentalidad de negación del "otro" desde una visión dualista del mundo y una moralidad maniquea. Dicho fenómeno, presente tanto en los dogmatismos de derecha como de izquierda que han marcado el juego político colombiano, se revela igualmente en los criterios de acción de diversos organismos de seguridad del Estado, en las prácticas de las mafias del narcotráfico, en los actos justificatorios de los diversos grupos de insurgencia y contrainsurgencia y en muy variadas prácticas de la vida cotidiana[(4)].

Igualmente el desplazamiento sólo se entiende en el marco de un sistema político que se ha estructurado durante siglos sobre la represión y la marginación de las mayorías pobres y la negación de su participación real en los beneficios y decisiones sociales. Este sistema político, sin embargo, se caracteriza también por conservar una formalidad democrática y por un permanente avance en la instauración de un Estado de Derecho basado en constituciones y leyes cada vez más abiertas al reconocimiento de los derechos fundamentales de cada persona y de cada grupo. De la misma manera, se establece un Estado que pretende cada vez ser más acorde con la modernidad y se multiplican las instancias para la búsqueda de garantías constitucionales. Todo lo cual lleva a una multiplicación de normas e instituciones y cargos que, sin embargo, no logran influir en los principales fenómenos de injusticia, empobrecimiento, violencia, corrupción y marginación.

Dentro de este marco pretendemos desarrollar a continuación una visión sobre algunas condiciones explicatorias del desplazamiento rural en Colombia. La lectura nos exige centrarnos en los problemas.

De manera consciente estamos, entonces, excluyendo las expresiones de la realidad que podrían valorarse como más constructivas.

1. El modelo capitalista y su ajuste estructural de la economía

Desde la décadas del 30 y 40 se inició en Colombia un proceso llamado de modernización económica del país, en el que se impulsa un modelo de desarrollo que privilegia la industria y el comercio, frente al sector primario de la economía.

Durante varios años este modelo estuvo orientado hacia la protección de la empresa nacional mediante aranceles, subsidios, etc., que le permitieran fortalecerse y ser capaz de suministrar bienes y servicios para el desarrollo, sin tener que acudir al exterior. A finales de los años 80, el modelo capitalista internacional exige que estas medidas proteccionistas se desmonten de manera que el juego de mercado opere libremente y permita, de acuerdo con la teoría económica dominante, un mayor equilibrio y prosperidad.

Se comienza así un proceso conocido como apertura económica y ajuste estructural cuyo más claro impulso se toma en el gobierno de Gaviria[(5)]. Dicho ajuste se ha justificado con el argumento de favorecer a los consumidores, que estaban pagando precios más altos de los que se conseguían en el mercado internacional, y estimular la mayor eficiencia y competitividad, puesto que las medidas proteccionistas estarían conduciendo a un estancamiento tecnológico y a la dedicación de esfuerzos en ciertos productos que podían conseguirse a menores precios en el mercado internacional. Con esta apertura, en cambio, se llegaría a la especialización en productos para los cuales estaría el país en mejores condiciones de competir.

En el caso del sector agropecuario, la aplicación de dichas medidas trajo efectos variados según productos y sectores, que no podemos detallar en este estudio. Sin embargo, resaltamos que:

• Se aumentaron significativamente las importaciones de productos agropecuarios, de manera que se pasó de 378.6 millones de dólares en 1991 a 1852.9 millones en 1996, y de 1035.4 mil toneladas netas de

importaciones de productos agropecuarios en 1991 a 3767.9 mil toneladas en 1996.(6)

• Se redujo en 450.000 hectáreas el área de superficie cultivada.(7)

• Se produjo una disminución importante en el empleo rural, al pasar de 3,31 millones de personas ocupadas en actividades agropecuarias en 1991 a 3,05 millones en 1996, y se pasó de una tasa de desempleo rural de 4.2% en noviembre de 1991 a 6.4% en septiembre de 1996.(8)

• Se redujeron los precios al productor de algunos productos agropecuarios, especialmente algunos importables como cereales y oleaginosas(9), y, según algunos estudiosos del tema, se está produciendo una "adaptación de la estructura productiva, mediante la cual van perdiendo peso actividades productivas y cultivos" que encuentran condiciones más propicias en zonas templadas que en el trópico. Sin embargo, es necesario precisar que la mejora en productos como las frutas y las hortalizas no puede adjudicársele a la apertura económica, dado que es el resultado de procesos muy largos de experimentación y asunción de tecnología por parte de sectores campesinos y de instituciones a ellos vinculadas.

Estos indicadores nos muestran que el sector agropecuario estuvo en situación bastante crítica durante la última década y que se vio afectado de diversas maneras por las medidas de ajuste macroeconómico, según las dependencias existentes con respecto a la protección del Estado. Es decir, los que no estaban gozando de protección siguieron atenidos a su suerte. Los que estaban protegidos, se vieron perjudicados. Sin embargo, la estructura productiva del país

no se modernizó y el sector alimentario pasó a depender más de las importaciones.

Actividades no agropecuarias parecen haber compensado la disminución del desempleo producido en el sector rural, lo cual muestra la prioridad que el modelo de desarrollo da a otros sectores sobre el agropecuario. Ello en términos generales trae dos consecuencias: mayor dependencia alimenticia con respecto a otros países, lo cual en términos de seguridad nacional no es conveniente; movilización de trabajadores hacia actividades no agropecuarias, especialmente en servicios sociales, construcción, hoteles, transporte y comunicaciones.(10)

Mucha de la población desempleada, rural y urbana, ha encontrado en los cultivos ilícitos posibilidades de generar ingresos; es decir, el modelo mismo está propiciando la retroalimentación de lo que por otra parte está combatiendo, en una enorme contradicción (Ferro, Osorio,Castillo y Uribe, 1997).

En síntesis, el análisis nos permite afirmar que la coyuntura llamada de ajuste estructural no tiene una incidencia inmediata en la generación de la migración de campesinos, dado que no afecta directamente la economía campesina. Pero el conjunto de medidas liberales y neoliberales que se han estado adelantando en forma intermitente y ambigua, crearon un sistema de discriminación y marginalidad del campesinado y de la economía rural, sembrando así condiciones de violencia y de iniquidad. Esto se nota más claramente al analizar la problemática de la tierra y la ganadería.

2. La contrarreforma agraria

La historia de la reforma agraria en el país, al contrario de lo sucedido en la mayoría de las otras naciones latinoamericanas, ha sido un prolongado conflicto sin solución definitiva, cuya tendencia predominante se ha inclinado en favor de los grandes terratenientes, la industria y el comercio mercantil. El índice de concentración de la propiedad de la tierra, en vez de disminuir, ha venido aumentando progresivamente. La propiedad de la tierra, en cambio de democratizarse, se ha concentrado, y ello se ha realizado mediante diversos mecanismos entre los que se destaca la acción armada.

Desde el punto de vista legal, el conflicto por la tierra se ha movido en una franja de pequeñas concesiones a las presiones campesinas sin alterar la estructura concentradora de la propiedad y, en el mejor de los casos, más con el deseo de abrir paso al desarrollo capitalista en el campo, que con base en el reconocimiento de los derechos de los campesinos y su importancia en la economía nacional[(11)]. Y junto con la propiedad de la tierra, las relaciones de producción, la comercialización, el crédito, etc., se han colocado al servicio de unos cuantos.

La acción estatal sobre la llamada reforma agraria, en el período al cual se refiere este estudio, va ha estar orientada por dos leyes: la 30 de 1988 y la 160 de 1994 que buscan eliminar dicha intervención y estimular el mercado de tierras. Para ello se crea un subsidio del estado a los campesinos. En la práctica, esto se convierte en un subsidio a los propietarios que pueden mover sus capitales a actividades que pueden parecerles más rentables y que, en otras condiciones, no lograrían vender sus tierras a buenos precios.

Mientras los diversos gobiernos mantuvieron su juego ambiguo frente a la reforma agraria, los usos y valores de la tierra van cambiando significativamente:

• En muchos lugares, la explotación agropecuaria va a reemplazarse totalmente en beneficio de la explotación turística, con lo cual los precios de la tierra se modifican sustancialmente, haciendo que muchos campesinos vendan sus pequeñas propiedades e intenten nuevos estilos de vida en las ciudades. Allí, algunos van a lograr la sobrevivencia de sus familias, mientras la mayoría quedan en la miseria.

• Grandes extensiones de terreno que habían sido colonizadas por los campesinos que huían de la violencia y que no tenían gran valor para la explotación rentable, dada la inexistencia de carreteras e infraestructura comercial e industrial, van a ser apetecidas por la implantación de represas hidroeléctricas, empresas extractoras de petróleo o proyectos viales.

La extracción minera de otros productos como el carbón y las esmeraldas, van también a generar un valor diferente de las tierras.

La implantación de proyectos agroindustriales como el banano, el arroz, la caña de azúcar, en diferentes momentos y con variaciones según las regiones, han significado también la concentración de la propiedad y la explotación de las tierras, bien en manos de empresas multinacionales o de empresarios nacionales generalmente miembros de familias aristocráticas.

La siembra y el procesamiento de coca y amapola ha generado igualmente una variación bien importante en el valor de la tierra en dos aspectos:

Por una parte, mediante la implantación del monocultivo en tierras anteriormente inexplotadas y ecosistemas de gran importancia para la conservación del agua y la reproducción de especies naturales (por ejemplo, selvas amazónicas y el nudo del Paramillo). Igualmente, en el caso de la amapola, en tierras antes explotadas por indígenas o campesinos que utilizaban prácticas agropecuarias menos perjudiciales desde el punto de vista ecológico, pero menos rentables desde el de la economía monetaria.

Los rendimientos del negocio del narcotráfico se destinaron en muchos casos a la compra de tierras. Esto llevo a una anormal valorización de las tierras, a la destinación de estas tierras al recreo y a la explotación ganadera intensiva, y a una nueva concentración de la propiedad.[(12)]

En este contexto, los campesinos van a tener que pagar tierras a precios elevados mientras tienen que abandonar los terrenos que habían colonizado durante largos años y que ahora resultan rentables para los ganaderos, los mineros, los industriales y los comerciantes. Y esas tierras les van a ser arrebatadas no mediante el pago en un mercado supuestamente abierto, sino por medio de la amenaza, la muerte, la violencia. Así, por ejemplo, en Córdoba, mientras los dirigentes de grupos paramilitares (muchos de los cuales aparecen incluso legalmente constituidos como Convivir), ofrecen pagar a los campesinos expulsados por ellos de sus tierras, precios entre 40.000 y 200.000 pesos por hectárea, el Incora pagó a los terratenientes tierras para los mismos campesinos desplazados a 2.300.000 pesos por hectárea.

La ganadería merece, a nuestro modo de ver, una atención directa para la comprensión de la violencia y el desplazamiento en Colombia. Las relaciones económicas, sociales y políticas que se han dado alrededor de la explotación ganadera permiten entender mucho de lo sucedido.

La más generalizada de las formas de explotación ganadera en las regiones de conflicto es la que se ha llamado ganadería extensiva, que consiste en poner a pastar y a reproducirse un número elevado de reses y, después de varios meses casi sin ningún cuidado especial, seleccionar para ir vendiendo. En algunos casos, esta explotación se combina con la producción lechera. Esta forma de producción requiere poca mano de obra, poca tecnología y permite una acumulación de capital relativamente ágil. En la práctica, requiere potreros, reses y unos cuantos cuidanderos.

Los potreros se han ido creando de distintas maneras según regiones. Pero una forma bastante común en la historia del último siglo ha sido la de la colonización.

En síntesis, ese proceso se puede resumir en: campesinos expulsados socioeconómicamente y/o por la violencia política, han incursionado en terrenos selváticos(13); mediante la explotación de la madera, la siembra de maíz, la cría de algunos animales domésticos y de el cultivo de otros alimentos de pancoger han abierto potreros; dichos potreros mediante mecanismos comerciales y otras formas de presión (entre los que no faltan las armas) se concentran después en manos de personas que los destinan a la ganadería extensiva mientras los colonos siguen adentrándose en la selva(14). Así, la apropiación de la tierra por parte de los ganaderos, ha estado ligada a diversas formas de violencia.

También la economía guerrillera ha dependido en gran medida de la ganadería. En primer lugar, porque a uno de los grupos a los que mayores exigencias les ha hecho para su financiación es a los ganaderos. Para ello, la amenaza y el secuestro han sido los medios predilectos. Incluso en algunas regiones y durante varios años, la labor de la guerrilla prácticamente se limitó a este tipo de actividad, sin adelantar ninguna acción en el campo de organización popular o de transformación de estructuras económicas, o de reivindicaciones ante el Estado. Pero, además, también la guerrilla ha tenido ocasionalmente su propia ganadería disponible como recurso alimenticio y financiero.

A su vez, entre los ganaderos se encuentran las personas que más intensamente han contribuido para la financiación, la organización y el desarrollo del paramilitarismo. Incluso el acto mismo del desplazamiento se ha realizado, en muchos lugares, acompañado de una apropiación del ganado por parte de los paramilitares, nuevos dominadores del territorio.

En un sólo municipio de Córdoba, se puede calcular que en menos de un año el paramilitarismo se apropió de por lo menos 3.000 reses, que en el mercado pueden costar en promedio 500.000 pesos cada una. Es decir, mil quinientos millones de pesos, en un sólo municipio, en menos de un año. Las dimensiones resultan enormes cuando pensamos en los diversos municipios de Córdoba, Antioquia, Chocó, Bolívar y Sucre en los que el paramilitarismo está ejerciendo su acciones más intensamente. La importancia de este hecho en términos de alimentación y financiación de un ejército es incuestionable. La ganadería ha sido entonces uno de los factores más importantes en la

financiación de la guerra, tanto para la guerrilla, como para los paramilitares, como para el ejército.

En conclusión, el desplazamiento forzado en Colombia es una de las expresiones, tal vez la más dolorosa, de la aplicación agresiva de un modelo de desarrollo que favorece cierto tipo de producción, de tecnología, de relaciones humanas. Los diferentes factores de producción se han colocado, mediante distintos mecanismos políticos, legales y militares, al servicio de dicho modelo, sin importar la violación de los derechos fundamentales de las mayorías campesinas y de los trabajadores. La propiedad y el uso agropecuario de la tierra, como lo hemos visto, son un ejemplo claro de ello. Pero también la implementación de la tecnología y la infraestructura exigidas por el modelo generan condiciones propicias para la violencia y el desplazamiento. A continuación lo analizamos.

3. Las inversiones en infraestructura para una modernización de la economía

Otro hecho característico de la realidad rural, y de gran importancia en la comprensión del fenómeno del desplazamiento, es el de la inmersión permanente del país, en condiciones de dependencia, en el estilo y el sistema económico, político y cultural propio de las naciones industrializadas del planeta.

Ese sistema se caracteriza por una tecnología altamente dependiente de la energía eléctrica y del petróleo y requiere de construcción de represas, carreteras, oleoductos, refinerías.... Para el efecto, no sólo se producen cambios en las necesidades de mano de obra y en las

formas de contratación, sino que los bienes van a tener una transformación radical en su valor económico y político.

Si observamos el mapa del desplazamiento y de la violencia en el país, podemos notar que los lugares de mayor intensidad expulsora son precisamente zonas en las que diversas obras de infraestructura económica se están implementando o se van a efectuar en plazos breves. Así por ejemplo, alrededor de la construcción de la represa de Urrá en Tierralta, Córdoba, han sido desplazadas por violencia aproximadamente 1.200 familias durante los últimos 4 años(15).

La violencia y el desplazamiento responden así a la variación de los valores de los recursos naturales, especialmente de la tierra, por la perspectiva real o virtual de proyectos de producción económica propios del esquema capitalista en donde triunfan no los mejores, como dirían los teóricos del mercado, sino las más violentos y los que tienen menos escrúpulos morales.

Pero visto más a fondo, este desarrollo tiene enormes costos para el país que se manifiestan en la creciente deuda externa, y que tienen una alta significación en términos de la capacidad de autodeterminación y de atención a las necesidades de los ciudadanos. De esta manera tienen mucho más peso las orientaciones del Fondo Monetario Internacional, que las expresiones de los gremios económicos, los campesinos, los trabajadores y, en fin, de los electores. Eso afecta profundamente el manejo de los conflictos sociales y las posibilidades de negociación frente a los actores armados.

4. La supervivencia del campesinado y la destrucción de la organización campesina y en general, de la organización social

En todo el complejo panorama social y económico en el que se desarrolla el sector rural se destaca la supervivencia del campesinado. Se calculan cerca de dos millones trescientos mil minifundios, que comprenden 82.4 % de los predios del país con el 15.6% del área ocupada. El total de amas de casa del sector rural se calcula en 2.030.287.(16)

Esta supervivencia se ha dado fundamentalmente como un esfuerzo terco y aislado de cada familia para mantener a sus hijos. En algunas ocasiones, durante este siglo, el campesinado logró cierta organización para la presión ante el Estado y ante otros sectores sociales. Dicha organización ha evolucionado de diversas maneras que no podemos resumir aquí y, en los últimos años, ha mostrado una significativa expresión como presión ante el Estado para lograr ciertos servicios, para impedir acciones perjudiciales a sus vidas (como las fumigaciones masivas de sembrados, en zonas de cultivos de coca y amapola) y para reclamar la paz.(17)

Nos importa resaltar que la organización campesina ha sido objeto de un violento ataque por parte de los sectores armados, especialmente por parte del ejército y los paramilitares, y que el desplazamiento se realiza en gran medida mediante la amenaza y el asesinato de los líderes veredales. De esta manera el desplazamiento no significa sólo una destrucción y apropiación de los bienes materiales, sino una destrucción de los tejidos sociales. Sin embargo, en los últimos años, como se verá mas adelante, algunas de las expresiones del desplazamiento van a realizarse por parte de grupos bastante

organizados que asumen entonces un papel protagonice frente al Estado y a los actores armados.

5. El avance de una cultura de administración moderna (Desarrollo institucional)

Paralela a estos procesos, se ha venido imponiendo desde sectores tecnocráticos del Estado una administración marcada por criterios de planeación alrededor de proyectos, planes y programas, que se expresan en formularios prediseñados y se gestionan con procesos clara y previamente determinados. La administración moderna, el desarrollo institucional, la gestión eficiente y clara, el desarrollo de la cultura de proyectos, la definición de criterios técnicos, la descentralización

administrativa, hacen parte de un discurso y de un esfuerzo enorme de este sector del Estado, convencido de la necesidad de superar los límites que la tradición coloca a la modernización del Estado.

Esta orientación se ha introducido a los sectores rurales mediante los diversos mecanismos de la descentralización y ha exigido a cada municipio la presentación de planes y proyectos de desarrollo alrededor de los cuales se mueven en gran medida los dineros que la nación gira a cada entidad territorial. Esta tendencia debería afectar por supuesto a las sociedades rurales y condicionar los fenómenos que en ella acontecen. Entre ellos la violencia y el desplazamiento. En cierta medida así sucede; pero solo en forma muy indirecta. En realidad, este esfuerzo racionalizador marcha por vías distintas de los escenarios y los actores sociales concretos. Olvida que se trata de una nación

multiétnica y pluricultural, diversa y mestiza y, en su intento de uniformarla, fracasa.

Comités, consejos y otras diversas formas de organización son decretadas desde los entes centrales para ser implementadas en cada municipio y ante cada problema, desconociendo las organizaciones y procesos existentes. Ello parece estar conduciendo a la aparición de asesores y asistentes como nuevos actores en la vida los municipios.

La incidencia de todo este artificio en la violencia y el desplazamiento se va a ver especialmente en la intervención del Estado y se va a expresar en el divorcio existente entre el discurso y la práctica, entre la institucionalidad estatal y los fenómenos sociales reales.

La atención a los desplazados por parte del Estado, especialmente aquella que tendría que ver con la llamada etapa de reconstrucción y consolidación económica, se rige por estos criterios y procedimientos. Ello lleva, por una parte, a serias demoras en la atención a los desplazados y, por otra, a la manipulación y la influencia de poderes locales muy frecuentemente manejados por los mismos actores armados y objeto del clientelismo y la corrupción de las instituciones estatales. La ayuda de las ONGs resulta así un poco más rápida y eficiente.

6. Los actores del conflicto

Al lado de la disputa por la posesión de la tierra y de los otros recursos naturales, se desarrolla la disputa por el dominio territorial desde el punto de vista político y militar. En el sector rural los actores que podemos llamar protagonices son: el paramilitarismo, la guerrilla, las fuerzas del estado y el narcotráfico, como actores

reconocidamente armados; pero también los partidos políticos, los sindicatos, los gremios económicos y algunas empresas multinacionales participan de este conflicto. Entre estos actores se dan diferentes y variantes formas de relación: alianza y colaboración, pero también guerra, traición. Es frecuente que quienes en algún momento conviven y se colaboran, posteriormente se encuentren guerreando entre sí y estableciendo alianzas con anteriores enemigos.

En medio de ese conflicto otros actores no protagonices, es decir, quienes no tienen el manejo de la situación, van a recibir las consecuencias de las decisiones de los anteriores y participan más o menos indirectamente, y muchas veces en contra de su voluntad, de los hechos. Entre estos se encuentran, por supuesto, los campesinos, pero también los pobladores de barrios marginados de los cascos urbanos de los municipios, los miembros de iglesias y de ONGs.

Sin pretender hacer un historia o una caracterización de dichos actores, nos referimos a continuación a algunos de ellos, cuyas relaciones van a incidir más fuerte mente en la generación del desplazamiento en el país.

6.1. Los Paramilitares

La conformación de los grupos paramilitares que, como se verá más adelante, son los más altos generadores de desplazamiento, es bastante heterogénea y tiene ya una larga historia en el país[(18)]. Pero su conformación actual está relacionada más directamente con la alianza establecida entre sectores importantes del ejército nacional, grupos de ganaderos, narcotraficantes y otros sectores de la mafia, especialmente algunos dedicados a la explotación de minas de

esmeralda. Alimentados por la tristemente recordada Doctrina de la Seguridad Nacional, estos grupos comenzaron a reclutar gente especialmente entre quienes de alguna manera fueron perjudicados por la guerrilla, establecieron complejos campos de entrenamiento e iniciaron una labor de masacre de todo lo que les pareciera vinculado a la izquierda o de quienes simplemente se les interpusieran o cuestionaran su actuar.

Los miembros de los partidos políticos de izquierda, los líderes de sindicatos, pero igualmente los miembros de organizaciones defensoras de Derechos Humanos, sacerdotes, religiosos, líderes campesinos, jueces, abogados, estudiantes y profesores, han sido amenazados y asesinados.

Mucha gente ha tenido entonces que migrar, los más pudientes salen del país, pero muchas familias comienzan a circular de la vereda al casco urbano del municipio, a la capital del departamento, a la capital del país o a cualquier rincón donde puedan permanecer ocultos. Muchos no lo lograron[(19)].

Miembros del DAS, del ejército y de la policía, participaron durante muchos años en estas acciones. Impunes, pero de todas maneras molestas por la presión internacional ante la violación de los derechos humanos, las instituciones armadas realizaron algunos cambios. Durante los últimos años, a los que se refiere nuestro estudio, como se puede ver en las estadísticas, la labor sucia va quedando en manos de los paramilitares.

Surgido especialmente en el Magdalena Medio, el paramilitarismo se extiende luego hacia los Llanos Orientales y tuvo diversas expresiones

en el Valle del Cauca y en otros departamentos. En algunos lugares estos grupos tienen nombre propio y, generalmente, están bastante relacionados con el desarrollo de los carteles de la droga.

Pero varios eventos[(20)] van produciendo cambios que llevan a la consolidación de un grupo que se vino a denominar "Autodefensas de Córdoba y Urabá", dirigido por los hermanos Fidel y Carlos Castaño. Este grupo, en un momento determinado, hace alianza con el cartel de Cali y se enfrenta al cartel de Medellín, participando en lo que llamaron los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar). Posteriormente se ha declarado totalmente ajeno al narcotráfico. Dicho grupo ha ejercido, además, una cierta coordinación de las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia, en la que participan otros grupos paramilitares de diversas regiones del país. Sin embargo, algunos hechos[(21)] parecieran mostrar que éstos no guardan unidad de autoridad, ni de criterios.

En este momento, el paramilitarismo tiene control territorial en muchos municipios del Magdalena Medio, en la zona del Urabá, especialmente en el sur de Córdoba, y está avanzando hacia el Chocó y hacia otros departamentos de la Costa Atlántica. Su estrategia es atacar a la población civil, con el argumento de quitarle el agua al pez; asesinar lo líderes veredales, amenazar a las familias y producir generalmente desplazamientos masivos. Una vez despoblada la región, "repueblan" permitiendo el regreso de algunos campesinos, estableciendo sus propias fincas y determinando unas formas de control y vigilancia social acordes con sus intereses. Para el efecto, cuentan con la inteligencia del ejército y con la presencia oficial en las zonas en las que los paramilitares establecen su dominio.

Se financian con el aporte de ganaderos, empresarios agrícolas y comerciantes, el ganado arrebatado a los campesinos por donde van pasando, el narcotráfico, el cobro a los pobladores en las regiones que ellos dominan. Algunos anuncios se han hecho sobre al colaboración de multinacionales a estos grupos.(22)

En síntesis, de acuerdo con Alejo Vargas(23), la acción del paramilitarismo, en los últimos años, se caracteriza por: la búsqueda de mayor legitimidad mediante la asunción de reivindicaciones sociales y la crítica al Estado y a las Fuerzas Armadas, el esfuerzo por convertirse en un proyecto nacional que supere su fragmentación y la ocupación de algunos territorios.

6.2. Las guerrillas

Las guerrillas colombianas, que se ubican en segundo lugar como responsables de desplazamiento, como se sabe, son las organizaciones subversivas armadas más antiguas de América Latina. Tienen sus orígenes al final de la década del cincuenta y los dos grupos más importantes de la actualidad (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc, y Ejército de Liberación Nacional, ELN) se fundan en la primera mitad de la década de los 60. Para la comprensión de lo sucedido en los últimos años, es necesario referirse además al Ejército Popular de Liberación, EPL.

Si bien el accionar de la guerrilla se realiza en un número bastante elevado de municipios, y algunos estudiosos señalan una presencia de la guerrilla en la mayoría del territorio(24), es necesario resaltar que sus acciones se presentan como ataques aislados y que no se puede entonces concluir que hay un dominio de dichos territorios. Pero sí hay

que reconocer que las Farc y el ELN han venido creciendo significativamente en número de personas vinculadas, en frentes, en áreas de acción, en capacidad logística (armamento, comunicación). Estos ejércitos se han construido con base en las llamadas "vacunas", es decir, cobros a los pobladores más pudientes y a las empresas existentes en las zonas donde van realizando sus acciones.

Para el efecto, además realizan lo que ellos llaman "retenciones", más conocidas como secuestros, las cuales han sido seriamente cuestionadas desde las instituciones de Derechos Humanos.

Dentro de su política de cobrar a todas las actividades económicas desarrolladas en sus zonas de presencia, las Farc han realizado cobros a los traficantes de coca y, como en el caso de los ganaderos o de los comerciantes, han prestado lo que llaman el servicio de vigilancia y seguridad locales, convirtiéndose así en una especie de Estado. No se puede por tanto hablar propiamente, a nuestro modo de ver, de que las Farc son cultivadores o tienen laboratorios procesadores de coca, o son narcotraficantes; pero es verdad que se han nutrido económicamente del narcotráfico. Por otra parte, guardan relación con los campesinos cultivadores de la planta. En algunas zonas les obligan a cultivar también productos de pancoger y han intervenido fuertemente en las protestas contra las fumigaciones masivas.

El accionar de las Farc es más fuerte en el sur del país, en los departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo. Recientemente, han utilizado como estrategia de guerra, el ataque a bases del ejército y de la policía y la retención de militares. Estos ataques han causado numerosos muertos entre militares y población

civil y han significado una victoria política y militar bien importante. Actualmente y después de una sonada entrega de un grupo de soldados, se encuentran retenidos más de 300 uniformados. Con ello las Farc parecen estar consolidando una fuerte capacidad negociadora.

De hecho, y dado que los diálogos de paz se constituyeron en un importante elemento electoral, en este momento el presente Pastrana ordenó el despeje de cinco municipios para adelantar conversaciones. Uno de estos municipios había sido despejado para la entrega de soldados anteriormente. Las Farc están ahora presionando para que así como ellos entregan militares, sean liberados guerrilleros que se encuentran prisioneros[(25)].

El ELN se ha financiado más directamente de las empresas extractoras de petróleo. Además de los secuestros y los asaltos a municipios en los que se ataca a la Caja Agraria, se realizan cobros a estas empresas, presionándolas para el efecto mediante la voladura de oleoductos. La presencia más fuerte del ELN está en los departamentos del Magdalena Medio y de la zona limítrofe con Venezuela.

Las conversaciones con el ELN en torno a la búsqueda de la paz se han realizado últimamente mediante representantes de la llamada sociedad civil y por mediación de la iglesia católica. En dichas conversaciones no ha participado el Gobierno, aun cuando ha dado su visto bueno a estos acercamientos. Sin embargo, el incendio de un poblado debido a la voladura de un oleoducto, ha presentado serios cuestionamientos al ELN[(26)].

En Urabá y el sur de Córdoba han operado tanto el EPL como las Farc. En algunos momentos, incluso se presentaron combates entre estos dos grupos. Un sector importante del Ejército Popular de Liberación se desmovilizó y entregó sus armas, dentro de un pacto en el que Fidel Castaño, jefe paramilitar de la zona, entregó tierras a los campesinos. Ello va a conducir a un complicado conflicto con las Farc, cuyas interpretaciones y justificaciones desde cada lado son diversas.

El hecho es que otros sectores del EPL que no se habían rendido, se entregaron directamente a las Autodefensas y muchos entraron a colaborar con ellas. Ya antes, otros ex combatientes del EPL habían sido reclutados por el DAS[(27)]. Esto ha resultado mortal para los campesinos, que ahora ven a antiguos guerrilleros acusarlos de haber colaborado con la guerrilla. Muchos han sido desplazados y asesinados en este absurdo juego de intereses.

En síntesis, la guerrilla ha tenido un crecimiento sistemático y continuado y ha desarrollado un proceso de expansión en el territorio nacional, asumiendo un esfuerzo por controlar o influir en el manejo de los poderes locales. Ha logrado éxitos militares y ha extendido su acción en zonas estratégicas, aunque no se puede hablar de dominios territoriales.

Dentro del conflicto territorial, la guerrilla ha generado desplazamiento de tres maneras: dando a los pobladores la orden de salir, con el argumento de que se va a producir un fuerte enfrentamiento con el ejército o los paramilitares, o amenazando, persiguiendo y asesinando a quienes consideran colaboradores del ejército y de los paramilitares, y organizando y obligando al

desplazamiento como forma de presión ante el Estado y los paramilitares.

6.3. Las fuerzas del Estado

El Ejército Nacional y, en general la fuerza pública, como se puede registrar en las estadísticas, ha venido disminuyendo su figuración como violador de los Derechos Humanos y como generador de desplazamiento. La presión internacional por parte de los gobiernos y de los organismos de derechos humanos, así como los esfuerzos de sectores democráticos dentro de las Fuerzas Armadas, han sido sin duda influyentes en este aspecto.

La estrategia de la Fuerza Pública oficial ha sido más bien defensiva. Su trabajo ha consistido más en cuidar instalaciones fijas incluyendo las propias, pero también las de los diferentes centros de explotación petrolera o generación de energía, que en atacar las fuerzas irregulares[(28)].

Pero es necesario destacar que no existe una clara acción del Ejército contra el paramilitarismo y que, en cambio, en muchas zonas se dan diversas formas de convivencia y colaboración. De esta manera, en realidad se está dejando el trabajo sucio a éste mientras se le elabora soterradamente en labores de inteligencia. En algunos lugares, una vez el paramilitarismo realiza el desplazamiento y la toma de una zona, el ejército establece bases argumentando su intención de proteger a la población y garantizarle la posibilidad de retornar. Campañas cívico militares acompañan estas acciones, mientras los paramilitares continúan moviéndose y ejerciendo el control, sin ningún impedimento. Incluso algunos campesinos que han acudido al Ejército para reclamar

por el, robo de ganado realizado por los paramilitares, han sido posterior mente asesinados. De esta manera, la aparente solución al desplazamiento se convierte simplemente en una consolidación del dominio paramilitar[(29)].

El conflicto entre los actores armados mencionados (paramilitares, guerrillas y fuerzas del Estado), en la práctica, se realiza contra la población civil. Los enfrentamientos directos entre ellos son escasos [(30)]. En cambio, el ejército ha bombardeado zonas habitadas; la guerrilla ha quemado vehículos, asesinado personas desarmadas y difundido la orden de evacuación de las zonas; los paramilitares llegan a las distintas veredas y con lista en mano van asesinando a los líderes campesinos y a quien cuestione de alguna manera su actuar y dan igualmente la orden de desalojo argumentando que todo el que vive en la zona ha sido colaborador o miembro directo de la guerrilla. En repetidas ocasiones, cuando en los pocos enfrentamientos se producen bajas o derrotas frente al enemigo armado, se le cobra a la población civil por no haber informado de una posible celada. Ese cobro implica el asesinato de los hombres de la familia, el incendio de los ranchos de la vereda y la obligación de salir de la zona a todos lo habitantes.

6.4. El narcotráfico

Hemos mostrado ya el tipo de relación del narcotráfico con la guerrilla en ciertas zonas. con los grupos paramilitares en otras y, en alguna medida, nos hemos referido a sus relaciones con el ejército. Es necesario, sin embargo, insistir en la constante variación de estas relaciones según las conveniencias e intereses de cada grupo en diversos momentos y lugares. Igualmente, es necesario insistir que el

narcotráfico se efectúa por grupos bastante disímiles que entran en conflicto entre sí y que con frecuencia abordan dichos conflictos por las armas.

Al igual que los otros actores armados, en varios municipios, mafias de narcotraficantes han intervenido seriamente en las acciones y decisiones de la vida de la población, por ejemplo, en decisiones sobre quiénes serán los candidatos para la alcaldía y para el concejo municipal. También por su fuerte incidencia en la economía local, tanto por las inversiones y construcciones que realizan como por la posible desautorización a quien quiera colocar determinado tipo de negocio.

También deciden sobre la vinculación de personas a cargos públicos y, generalmente, establecen algunas fundaciones que suministran créditos y subsidios a la gente para sus actividades económicas. En ocasiones, han logrado bastante incidencia en la acción de la Policía y los organismos de seguridad residentes allí. Las denuncias que realicen algunas personas, las acciones de los cuerpos judiciales, el posible llamado de sacerdotes o religiosos, se paga con la muerte. Varios municipios del norte del Valle del Cauca, viven dicha situación. Sin embargo, la acción de la Policía en la lucha contra el narcotráfico ha sido bastante exitosa en los últimos años, por lo menos en cuanto a la detención de los principales cabecillas y la confiscación de sus propiedades.

La relación entre narcotráfico y política ha variado bastante durante los últimos años en Colombia, moviéndose entre abiertas oposiciones, disimuladas tolerancias e incluso declaradas guerras, según grupos y gobiernos. Diversos hechos, que obedecen a circunstancias precisas,

han caracterizado esa relación: la existencia, en un momento determinado, de un partido político conformado por narcotraficantes y su presencia directa en el Congreso, el asesinato de políticos que se les opusieron, la realización de asesinatos de líderes de partidos de izquierda en alianza con grupos de derecha, la financiación de campañas y la influencia en los procesos electorales regionales y nacionales. Durante el gobierno Gaviria (19901994) se produce una decidida persecución y eliminación del cartel de Medellín, después de negociaciones para su entrega y de su posterior escapatoria de la cárcel. Durante el gobierno de Samper (19941998), bajo el peso del escándalo por la financiación de la campaña, autoridades judiciales adelantaron investigaciones y detenciones de políticos de los más altos niveles, especialmente en el Congreso y en el gobierno, y la policía capturó a los principales miembros del cartel de Cali.

Estas variaciones han influido seriamente en la vida rural, tanto por su repercusión en los precios de la droga, que afectan la economía de varias regiones, como por su incidencia en la organización y la cultura, y tienen, por supuesto, diversas expresiones en la violencia y en el desplazamiento forzado.

En relación con la acciones de los grupos armados a los que nos hemos referido hasta ahora, se han dado variadas formas de intervención y reacción de los otros sectores sociales (gremios económicos, medios de comunicación, partidos políticos, sindicatos y organizaciones campesinas, Iglesia, ONGs, intelectuales y universitarios, etc.), que han incidido significativamente en la evolución de la vida rural y en la caracterización del desplazamiento. Infortunadamente, en este

estudio no podemos referirnos a estos sectores. Advertimos solamente sobre la necesidad de tenerlos presentes en la comprensión del complejo horizonte de explicación del desplazamiento. Por ahora, preferimos pasar a la caracterización del desplazamiento rural.

Tendencias que caracterizan los hogares rurales desplazados en Colombia: una aproximación a partir de las estadísticas

1. Advertencia metodológica

La caracterización de los hogares rurales desplazados que haremos en este capítulo se basa, en su mayor parte, en los datos proporcionados por el Sistema de Información de Hogares Desplazados (Sisdes), de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). Durante los años respectivos, el cuestionario empleado es el mismo, en lo fundamental, aunque se han ido incorporando algunas preguntas y precisiones necesarias. Para ofrecer claridad sobre las posibilidades y limitaciones de la base de datos del Sisdes, vale la pena hacer algunas aclaraciones:

• Sobre la construcción del universo muestral y de la muestra misma: el Sisdes ha estado construyendo el universo poblacional a partir de un estimativo, que se calcula con base en distintas fuentes de información. Tales fuentes son instituciones regionales y locales que tienen información sobre el problema, tales como algunas Oficinas de Pastoral Social, personerías, alcaldías, ONGs de derechos humanos, así como la consulta de medios escritos de prensa. En este proceso el Sisdes ha ido avanzando con el fin de ampliar la red de instituciones,

hacer más oportuna la consulta y de esta manera darle más consistencia a sus datos. Este procedimiento, al partir de las regiones y localidades, garantiza mayor veracidad y realismo en la información. Al mismo tiempo, es necesario reconocer ciertas limitaciones que tienen que ver con la capacidad de respuesta de estas instancias, las cuales no siempre tienen suficiente personal y recursos, así como tampoco una información sistematizada, puesto que su preocupación responde más a la urgencia de atención a la población que a la realización de estudios, aún cuando reconozcan la importancia de éstos. Esta limitación se supera en buena medida mediante el cruce de información de distintas fuentes.

Recolección de la información: esta labor es realizada, en gran medida, con las mismas instancias de consulta ya mencionadas en el paso anterior. En los momentos iniciales del Sistema, hacia 1995, Codhes realizó jomadas de capacitación con los equipos responsables de esta actividad y buscó establecer unas responsabilidades por región para monitoreo y asesoría a dichos equipos. En la práctica, esto ha permitido el acceso mucho más fácil a la población desplazada, puesto que ya hay establecidas relaciones de confianza y, dado que en su mayoría son instancias reconocidas por su trabajo en derechos humanos, las reticencias son menores que, por ejemplo, cuando son instituciones gubernamentales las que asumen tal labor. Así mismo se tiene la posibilidad real de llegar a los lugares más aislados, así como lograr efectivamente hacer las encuestas respectivas en diferentes municipios de los cuales, en muchos casos, los funcionarios estatales no tienen mayor referencia de existencia de población desplazada. Sin

embargo, factores como la escasez de personal frente a las diversas demandas de trabajo y los problemas de orden público de las regiones, han afectado en unas regiones más que en otras la recolección oportuna y completa de la información.(31)

Por otra parte, en la práctica, el muestreo para las encuestas se hace por la vía del muestreo intencionado razonado, en donde intervienen factores subjetivos que incluyen desde las posibilidades reales de hacer las encuestas, la disponibilidad de las familias en el momento dado, las zonas de atención que en cada momento tienen los encuestadores, etc.

El sistema toma el sitio de llegada como punto de acceso para recoger la información. Es por esto que pese a que los estimativos se hacen a partir de las consultas institucionales, en algunos casos puede darse subrepresentación, sobrerepresentación e, incluso, no incluir a departamentos con evidente desplazamiento(32). Es decir, que estas cifras son significativamente afectadas por los condicionamientos de orden logístico y la capacidad de cobertura en todos los lugares(33)

A nuestro juicio constituyen un referente de las variaciones de intensidad del desplazamiento, pero no pueden ser tomados como una medición exacta de las familias en tal situación. Esto no sucede con la procedencia de los hogares(34) , pues en dicha selección no interviene el encuestador.

Pese a estas limitaciones, el Sisdes de Codhes constituye el referente cuantitativo de orden nacional frente al desplazamiento en Colombia más serio y completo, único que se ha hecho durante los tres últimos años de manera sistemática, y que tiene el mérito de asumirse como

una construcción permanente y autocrítica, dentro de una problemática que por sus mismas características plantea muchas restricciones para su investigación. Que remos insistir en que la investigación sobre el desplazamiento forzado exige una metodología de investigación que es necesario construir y perfeccionar día a día.

Sin embargo, dados los escasos recursos con que cuenta Codhes, es bastante difícil tener y mantener un sistema de información de tal alcance.

Con respecto a la selección que se hizo dentro del Sisdes de los Hogares con Vínculo Rurales (HVR), se mantienen los mismos criterios utilizados en el estudio realizado en 1995, que se refieren a los hogares que poseían antes del desplazamiento por lo menos una de las tres características siguientes (Lozano y Osorio, 1996):

- residencia en una vereda,
- acceso a la tierra,
- ocupación de por lo menos uno de los miembros del hogar en actividad agropecuaria como productor o asalariado

2. Características de los Hogares desplazados con Vínculo Rural (HVR)

El análisis de los datos correspondientes a los HVR durante tres años permite plantear algunas tendencias, que mencionamos y justificamos a continuación:

2.1. La población rural, la más afectada

Al mirar la proporción de HVR en el total nacional, encontramos la permanencia del sesgo rural del desplazamiento. Es decir, la mayoría de los desplazados tienen vínculo rural. Esta proporción es más significativa si se tiene en cuenta que únicamente el 25% de la población del país es rural.

Tabla 1. Número de hogares encuestados por el Sisdes entre 1995-1997

Años	1995	1997	1998
Número de HVR	540	564	439
Porcentaje de HVR sobre total hogares encuestados	67.8%	60.3%	69%

La proporción de personas con vínculo rural desplazadas puede estar por encima del 70% del total nacional, si se tiene en cuenta que los hogares rurales tienen en promedio más personas que los urbanos, como lo veremos a continuación.

2.2. Características de los hogares con vínculo rural desplazados: composición, distribución etárea y jefatura

• Son hogares numerosos:

El cuadro comparativo entre los HVR y aquellos que no lo son, muestra en los primeros una mayor cantidad de miembros, en correspondencia con índices mayores de fecundidad y natalidad en la población rural que en la urbana[(35)]. Así, al mirar de manera comparativa los datos de 1997, encontramos una diferencia importante entre el número de

personas por hogar en los HVR y el de aquellos que no se pueden considerar como tales. Por ejemplo, en el Chocó, mientras un hogar rural tiene en promedio 6 personas, el hogar sin vínculo rural es de 4.4 personas. Para Antioquia, el HVR tiene en promedio 5.4 personas, en tanto que el hogar sin vínculo rural tiene 4.2.

• Son grupos familiares con alta dependencia económica por la edad de sus miembros:

En 1996 y 1997, siete de cada 10 hijos que formaban parte en los HVR eran menores de 15 años, y entre cuatro y cinco de cada 10 personas en calidad de otros miembros[(36)], también eran menores de 15 años. Esta característica de alta dependencia económica es similar a la de los hogares sin vínculo rural. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las explotaciones campesinas manejan de manera diferente la participación de los miembros de la familia en las múltiples actividades;

con lo cual, por una parte, no existe la categoría de desempleado y, por otra, se da una mínima garantía de satisfacción de las necesidades de comida y vivienda para todos los miembros del grupo[(37)].

Tabla 2. Composición de los hogares desplazados con y sin vínculo rural en 1996 y 1997

	1996		**1997**	
Número de personas	Hogares con vínculo Rural	Hogares sin vínculo rural	Hogar con vínculo rural	Hogares sin vínculo rural

	#	%	#	%	#	%	#	%
de 1 a 3	162	28.72	155	41.78	99	23.97	37	37.37
de 4 a 6	283	50.18	178	47.98	205	49.64	49	49.49
de 7 a 10	104	18.44	38	10.24	93	22.52	12	12.12
más de 10	15	2.66	0	0.0	16	3.87	1	1.01
Total	**564**	**100.00**	**371**	**100.00**	**413**	**100.00**	**99**	**100.00**
Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1996 y 1997								

• Jefatura de los HVR

La jefatura del hogar es uno de los roles que se modifica significativamente en el proceso de desplazamiento y, usualmente está acompañada de fuertes cambios en la vida familiar. El cambio de jefatura se sucede por distintos factores:

En varios casos, la jefatura de la mujer ha sido resultado del asesinato o desaparición de su marido o compañero, antes del desplazamiento o durante el mismo.

El proceso de desplazamiento ha llevado a la dispersión de parejas de manera temporal, aunque en muchos casos indefinida, como estrategia para la protección física, usualmente de el o los hombres de la familia que corren algún peligro.

La dispersión de las familias también se ha constituido en una estrategia para la consecución de ingresos, la ubicación en viviendas con familia res y amigos y el proceso de ensayo de otros lugares donde establecerse con mayores seguridades. En la mayor parte de estos casos, los hombres salen en primera instancia en la búsqueda inicial de otros espacios económicos, en tanto que las mujeres se quedan con los menores, asumiendo la totalidad de responsabilidades del hogar.

Por otra parte, es posible decir que en muchos hogares se da un cambio en la jefatura por efecto de la modificación del papel de proveedor del hombre respecto a la mujer. Así, la mayor rapidez con que las mujeres pueden generar algunos ingresos a partir de actividades domésticas que se realizan a terceros, es una constante registrada en diversos estudios y en nuestra propia práctica. Esta generación de ingresos, usualmente es muy mal remunerada y el jornal es mucho menor que el que se paga a los hombres[(38)]. Dado que la función de proveer de recursos la familia constituye un indicador frente al ejercicio de la jefatura, podría decirse que se produce de facto este cambio, el cual no aparece necesariamente registrado en las encuestas.

Se producen también frecuentes disoluciones de las parejas y de las familias por problemas de relaciones interpersonales, comunicación, etc.; problemas que se intensifican con las tensiones e incertidumbres que trae el desplazamiento, así como con las nuevas relaciones y cambios de roles.

Tabla 3. Jefatura del hogar según género en los HVR desplazados

	1985/94(*)	1995	1996	1997
Jefatura de hombres	83.7	73.4	67.2	66.7
Jefatura de mujeres	16.3	26.6	32.8	33.2
Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1996 y 1997.(*) Informe Conferencia Episcopal				

El cuadro anterior muestra un incremento en los hogares con jefatura femenina, que parece estabilizarse en cerca de una tercera parte de los HVR. Vale la pena resaltar que estas proporciones, de acuerdo con la información del Sisdes, son ligeramente superiores para los hogares sin vínculo rural. Para 1996 la proporción es del 38.5% y para 1997 del 36.3% de hogares con jefatura femenina.[(39)]

El análisis de otros aspectos de la jefatura del hogar de los HVR, ejercida por hombres y por mujeres, tiene que ver con las actividades económico-laborales centradas en lo agropecuario. Ello constituye uno de los cambios más importantes que desestabilizan tanto la dinámica económica de la familia como la autoestima y capacidad de las y los jefes del hogar, que ven con impotencia que su experiencia laboral no les permite ejercer un trabajo en la ciudad.

La dificultad para una inserción laboral urbana está relacionada con el acceso previo de las y los jefes a la educación. En este aspecto destacamos una diferenciación entre los jefes de los HVR y los

hogares sin vínculo rural, en tanto que los primeros tienen mayor índice de analfabetismo y en general un menor acceso a la educación.

Por otra parte y frente a las demandas en educación, mientras en 1996 los HVR solicitaban como prioridad la alfabetización en un 28,2% y, en 1997, en un 36,9%; los hogares no rurales desplazados indicaban esta necesidad como prioritaria en un 18,2 y en un 21% respectivamente. Estas proporciones pueden ser mayores si se miran las necesidades por edad, pues muy seguramente la prioridad de los adultos es brindar educación a sus hijos.

Tabla 4. Educación formal de los jefes de hogares con y sin vínculo rural

	1996 (40)		**1997** (41)	
	HVR	**HSVR**	**HVR**	**HNVR**
Ningún nivel educativo	21.0	2.0	6.8	0.0
Primaria incompleta (42)	43.0	23.0	43.7	36.2
Primaria completa	16.0	17.0	22.2	23.2
Secundaria incompleta	14.0	14.0	17.6	24.6
Secundaria completa	3.0	40.0	5.5	13.0

Educación superior	3.0	5.0	4.2	3.0

Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1996 y 1997

2.3 Los paramilitares, principales causantes de desplazamiento de población rural

Sin lugar a dudas, las fuerzas paramilitares se han posicionado y consolidado como las que producen mayor desplazamiento en todo el territorio nacional. Asi lo demuestran las respuestas de los hogares con vínculo rural encuestados. Mientras en 1995 la frecuencia era del 26.3%, en 1996 es del 44.9% y en 1997 llega al 53.1%. La tendencia es similar para los hogares que no tienen vínculo rural. Sin embargo, estos hogares no rurales muestran significativamente, en 1997, mayor presión de las fuerzas militares (10.4%) y de las milicias (3.2%) que los HVR. Se puede decir entonces que la presión de los paramilitares tiene mayor incidencia en el sector rural que en la ciudad, en cuanto al efecto de desplazamiento que provocan.

2.4. El miedo y las amenazas

El miedo y las amenazas se consolidan como una estrategia frecuente para el control de los territorios, lo cual genera, además del desplazamiento, una desarticulación, en ciertos casos irreversible, del tejido social entre los pobladores. Son armas de guerra empleadas por los actores armados, merced a las cuales logran de manera rápida y eficiente el éxodo de los habitantes de una región determinada.

Tabla 5. Responsables del desplazamiento de HVR en Colombia en 1996 y 1997				
Responsables	**1996**		**1997**	
	#	**%**	**#**	**%**
Guerrilla	206	36.52	114	25.97
Paramilitares y Autodefensas	303	53.72	291	66.29
Fuerzas Armadas del Estado (43)	72	12.77	27	6.15
Milicias	39	6.91	5	1.14
Narcotráfico	9	1.60	4	0.91
Otros	46	8.16	56	12.76
Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1996 y 1997. **Codhes**				

Entonces es posible controlar el territorio e imponer, en un proceso de selección, nuevas reglas de juego a quienes quieran regresar o a los nuevos pobladores de tales zonas. Ello significa un reordenamiento poblacional según alianzas o alineamientos de orden aparentemente político ideológico (guerrilleros, antiguerrilleros) que, sin embargo, tienen fuertes condicionamientos socioeconómicos y que están

mediados, para la población que los sufre, por la imposición de órdenes por vía de la fuerza, en un contexto de empobrecimiento y falta de capacidad real de enfrentar el accionar de los actores armados[(44)]. Así, se imponen por la fuerza "nuevos señores" a la población que debe obedecer, dar tributos en especie y en dinero, prestar vigilancia (en ocasiones portando armas) y/o denunciar a otros, para salvaguardar la tranquilidad y el desarrollo de una región.

Las amenazas, los asesinatos y las desapariciones a líderes naturales y formales, o los rumores al respecto, constituyen eficientes mecanismos para sembrar el pánico en una región. La elaboración de listas de posibles víctimas y su divulgación supuestamente secreta entre personas y espacios estratégicos, es una manera de generar desconfianza entre la población que empieza a sospechar de los vecinos y familiares y a tejer toda clase de conjeturas, dentro de un cuadro terrorífico de tensión e incertidumbre, en donde la única alternativa posible es salir despavorido. Un efecto no registrado en las encuestas, es precisamente la desarticulación del tejido social, en algunos casos de manera definitiva e irreversible, por efecto de la desconfianza generada entre los pobladores.

Las cifras anteriores nos muestran que:

• Las persecución a grupos de presión social, política y económica, como los sindicatos y partidos políticos, ha ido disminuyendo en la medida en que físicamente estas organizaciones han sido exterminadas o se ha restringido su accionar a partir de los múltiples asesinatos y desapariciones.

• Una vez cumplido el objetivo de aniquilar nuevas fuerzas sociales, consideradas como peligrosas, se ha incluido la persecución a cualquier forma organizativa, aunque no tenga mayores pretensiones de cambio social y de accionar microlocal. De esta manera se destruye el tejido social que pueda tener algún vestigio o herencia de una posible alianza con el "enemigo".

Tabla 6. Pertenencia a organizaciones de los jefes de HVR en 1995, 19960 y 1997 (45)

	1995	1996	1997
	%	%	%
Sindical	6.2	5.0	2.8
Política	19.7	4.0	8.8
Cooperativa	6.0	7.0	2.8
Religiosa	5.7	8.0	12.6
Comunitaria	27.9	67.0	67.4
Indígena	5.0	0.0	0.0
Otra	29.5	9.0	5.6
Total	100.00	100.00	100.00

Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia,

1995,1996 y 1997. Codhes.

2.5. La destrucción de los procesos socioeconómicos

El desplazamiento destruye los procesos socioeconómicos de las familias rurales, las cuales pasan de una situación de autoabastecimiento relativo, a una situación de dependencia total y obligada, en

un proceso de empobrecimiento inmediato, de lenta y difícil recuperación. Ello se traduce, entre otras cosas, en la pérdida del espacio socioproductivo, que es también su espacio psicosocial e identitario.

Es importante constatar que la mayor parte de HVR encuestados son unidades productivas que tenían antes del desplazamiento un acceso precario al recurso tierra. Por lo menos la mitad de estos hogares, hoy desplazados, tenían menos de 20 hectáreas.

Ahora bien, insistimos en que la categoría de hectárea no es suficiente para explicar las posibilidades productivas de una familia rural, dada la diversidad de condiciones agroecológicas y estratégicas de cada parcela, que tienen una alta variabilidad entre municipios y aún dentro de un mismo municipio. Así, por ejemplo, entre los departamentos con mayor éxodo, Antioquia registra en el Censo del Minifundio un promedio de 4 ha.; Chocó, 6 ha., Santander, 4.6 ha.; Cesar, 11.6 ha. y Cauca, 2.5 ha. En este sentido los hogares desplazados pueden ubicarse como campesinos minifundistas en la mayor parte de los casos.

Tabla 7. Área de terreno a la que tenían acceso los HVR antes del desplazamiento			
	1995	**1996**	**1997**
	%	**%**	**%**
Menos de 1 ha.	22.3	0.0	0.0
de 1 a 10 ha.	36.3	31	29.1
de 11 a 20 ha.	13.3	23	19.4
de 21 a 50 ha.	15.8	31	32.7
de 51 a 100 ha.	8.3	16	18.9
más de 100 ha	4	0.0	0.0
Total	100.00	100.00	100.00

A partir de 1996, los datos muestran también un incremento de HVR que eran colonos. Los casos de Chocó y de algunas regiones en Córdoba muestran tal situación. Los colonos se pueden caracterizar en términos generales como productores en zona de frontera agrícola, que no tienen título de propiedad, dado que su avance sobre la tierra ha sido por tradición, y que se mantiene en condiciones de marginalidad, sin mayor acceso a servicios institucionales. Los datos del Censo del Minifundio frente al colonato, muestran para Chocó parcelas promedio del orden de 23 ha. y para Cauca de 9.7 ha., cantidad de terreno que triplica a los minifundistas y que "compensa" sus condiciones de

marginalidad frente a la red de transporte y comercio (Machado et al, 1995). El efecto del desplazamiento en zonas de colonización tiene que ver, entre otras cosas, con el hecho de que son regiones que por la falta de presencia estatal han sido o son propicias para el paso o establecimiento de las guerrillas. Pero además, quienes desalojan los habitantes para ejercer su dominio de manera rápida se ven favorecidos pues no tienen mayores dificultades de orden jurídico, puesto que son posesiones de hecho de difícil reclamo.(46)

Igualmente, y para el caso del Chocó, es un territorio de gran riqueza estratégica por el paso futuro de grandes troncales, la posible construcción del canal interoceánico, la creación del puerto de Turbo y sus innumerables riquezas mineras.

Finalmente, el destino de esa tierra es el abandono, de manera que se logra el objetivo de quienes desplazan a sus pobladores para acceder a la tierra y al territorio sin mayores impedimentos. La proporción del abandono ha aumentado con los años. en la medida en que quienes tenían

acceso a la tierra lo hacían en calidad de colonos. Por lo menos 7 de 10 familias pierden la tierra a la que tenían acceso y usualmente se quedan sin posibilidad de reclamar sus derechos de posesión.

Tabla 8. Tipo de tenencia de la tierra antes del desplazamiento por los HVR en los tres años de estudio. Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1995,1996 y 1997. **Codhes**.

	1995	1996	1997
	%	%	%
Propiedad	64.6	48.0	40.9
Arrendamiento	6.9	6.0	5.8
Aparcería	7.6	6.0	6.6
Colonato	6.3	37.0	45.5
Otro	8.7	3.0	1.2
dos o más	2.7	0.0	0.0
NS/NR	3.2	0.0	0.0
TOTAL	**100.0**	**100.0**	**100.0**

La pérdida de la tierra, en sus distintas formas de acceso y tenencia, significa para una buena parte de los HVR mucho más que la pérdida del acceso a un factor productivo, que a la vez ofrece la posibilidad de abrigo, representado en el rancho o la casa campesina, por humilde que ésta sea. La vida en el campo y el trabajo a partir de la tierra generan una forma de identidad(47), como campesinos o colonos, a veces implícita, a veces manifiesta; una condición que se ve profunda e involuntariamente modificada por el desplazamiento. Por supuesto, esta identidad va a tener diferentes significaciones, particularmente a partir de las diferencias generacionales, que implican distintos grados

de articulación e identidad con la vida campesina entre los viejos, los adultos y los jóvenes.

Tabla 9.Situación de las parcelas luego del desplazamiento de los HVR

	1995	1996	1997
	%	%	%
Vendió	12.8	4.0	1.6
Arrendó	2.0	2.0	2.0
Abandonó	76.6	88.0	94.4
Otro	13.6	5.0	2.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1995,1996 y 1997. Codhes.

• La pérdida del espacio físico y vital de la vivienda.

El desplazamiento implica una salida abrupta de la vivienda, de ese espacio físico y vital de encuentro, abrigo y reproducción sociocultural de la vida familiar. El abandono de la vivienda constituye una pérdida de múltiples significaciones en diferentes ámbitos de la vida del hogar rural.

En primer lugar, la familia rural modifica sustancialmente el tipo de vivienda, reduciendo los espacios de juegos, la independencia y la intimidad. La vivienda habitual en los campos es la casa que, aunque humilde, con una construcción muy distinta a la urbana, usualmente con piso de tierra, tiene suficiente espacio y permite libertad de movimiento a sus miembros, especialmente a los niños.

Además constituye el espacio privilegiado de las mujeres, quienes tienen a su cargo las obligaciones domésticas, pasan mayor tiempo en ella y usualmente toman las decisiones cotidianas allí. Una vez desplazada, la familia debe buscar una ubicación que se da en sus primeros momentos con familiares y/o amigos, en caso de que los tengan en el sitio de llegada, o en sitios de alojamiento provisional comunitario como escuelas, parques, iglesias, etc. Es un primer trauma que se siente de manera atrepellante, pero que en los momentos iniciales se vive con menos fuerza, dado que se supone que es una situación temporal y porque se está aún bajo el síndrome de haber salido ilesos de una situación de gran peligro. Sin embargo, con el paso los días, la situación se va tornando insostenible en la vida cotidiana, pues tanto los refugios y campamentos colectivos, como la condición de "arrimados" en donde algún familiar, no son propicios para la reanudación de las actividades regulares de la familia dada la limitación de servicios, de espacio físico, la pérdida de intimidad, etc..

De 10 HVR que salen desplazados, entre 7 y 8 hogares disponían antes del éxodo de una casa como vivienda habitual. Después del desplazamiento, sólo la mitad de ellos pueden habitar una casa y la otra mitad se reduce a vivir en un cuarto. De ahí que uno de los tipos de

vivienda luego de la salida sea el cuarto alquilado. En los casos de desplazamientos colectivos y organizados, son los

cambuches y las viviendas temporales en campamentos, como en Pavarandó, en Turbo, en Barrancabermeja, etc.

Pero la pérdida de la vivienda implica también la pérdida económica de un patrimonio, que en muchos casos es el único de que dispone la familia rural. Las tendencias para los tres años de los cuales nos ocupamos muestran que:

• De 10 familias con vínculo rural desplazadas, entre 6 o 7 tenían vivienda propia antes del desplazamiento. Después del desplazamiento, sólo una logra adquirir casa propia. Un cálculo sencillo permite entonces pensar que sólo el 10% de las familias desplazadas logra recuperar su patrimonio en el término de un año luego del desplazamiento, sin ayuda externa y sólo a partir de sus propios recursos o sus nexos familiares. La vivienda es un bien irrecuperable para el 90% de las familias, aún en el mediano plazo, dado que los costos de construcción y las exigencias que ésta tiene en las ciudades exige una suma importante de dinero que las familias no tienen.

Por otra parte, la finca raíz es más costosa en los centros urbanos.

El arrendamiento de la vivienda se duplica y triplica con el desplazamiento, lo cual implica la destinación de recursos del exiguo presupuesto familiar para cubrir este rubro. Así, por ejemplo en Tierralta, mientras en el campo no se pagaba ningún tipo de arrendamiento, luego del desplazamiento las familias pagan en promedio $45.000 por vivienda, de un ingreso familiar que

no supera los $60.000 mensuales en promedio; es decir, el pago del alojamiento exige las tres cuartas partes del ingreso familiar.

• Alternativas como las invasiones de terrenos o, en algunos casos, el estar "arrimados" con algún familiar o amigo constituyen opciones, que no es posible sostener en el largo plazo, sin que se susciten graves conflictos interpersonales.

En algunos casos, cuando las familias logran conseguir un lote en las zonas marginales[(48)], hacen ranchos con materiales desechables y sin el acceso a los mínimos servicios, en condiciones de alto riesgo y desprotección para estos nuevos habitantes. Así la pobreza se extiende en las ciudades, contribuyendo a su desordenado crecimiento.

Tabla 10. Tipo de vivienda de los HVR antes y después del desplazamiento

	1995		**1996**		**1997**	
	Antes %	**Después %**	**Antes %**	**Después %**	**Antes %**	**Después %**
Casa	82.6	42.4	71.3	32.3	82.9	35.4
Cuartos	11.5	50.6	16.6	46.7	10.3	33.3
Otro	2.6	3.3	12.0	20.9	6.8	31.3
NS/NC	3.3	3.7	-	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1995,1996 y 1997. Codhes.

Tabla 11. Tenencia de la vivienda de los HVR antes y después del desplazamiento en los tres años estudiados. (49)

	1995		1996		1997	
	Antes %	**Después %**	**Antes %**	**Después %**	**Antes %**	**Después %**
Propia	67.6	14.3	63.8	9.6	67.6	11.2
Arrendada	13.9	43.5	30.8	64.2	23.5	50.2
Otra	14.8	38.5	5.4	26.3	8.9	38.7
No responde	3.7	3.7	0	0	0	0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1995,1996 y 1997. Codhes.

Tabla 12. Conexión de la vivienda de los HVR con servicios públicos antes y después del desplazamiento en

los tres años estudiados. (50)

	1995		1996		1997	
	Antes %	**Después %**	**Antes %**	**Después %**	**Antes %**	**Después %**
Electricidad	56.1	85.2	43.6	77.1	41.2	65.6
Acueducto	40.7	69.3	35.6	69.7	28.9	51.7
Alcantarillado	17.4	51.1	23.6	54.3	12.5	41.7

Fuente: Cálculos con base en el Sistema de información de Hogares desplazados en Colombia, 1995,1996 y 1997. Codhes.

• Como se puede apreciar, las encuestas muestran un mayor acceso a los servicios públicos de las viviendas habitadas por los HVR después del desplazamiento, especialmente a la electricidad, que a su vez favorece la adquisición de electrodomésticos de gran atracción como el televisor. Sin embargo, esto no significa mucho dentro del conjunto de condiciones críticas que tienen las viviendas que habitan los hogares desplazados y de los recursos que deben dedicar para pagar este servicio en detrimento de la comida, principalmente.

• Al evaluar las condiciones del cambio de vivienda de las familias con vínculo rural, es posible afirmar que, desde cual quier punto de vista, hay un gran deterioro, con un efecto negativo grave y permanente de riesgo para la salud integral de todos y cada uno de los miembros del hogar y para este en su conjunto. Es importante recordar que la

vivienda es un elemento esencial en los procesos de inserción de los migrantes (Dureau, 1992) y que de su estabilidad, calidad y comodidad van a depender en gran medida los procesos de recuperación emocional de las familias y su articulación con el nuevo entorno.

En algunos casos, cuando la migración es a la cabecera municipal[(51)], es frecuente encontrar soluciones temporales a partir de la modificación del sistema de residencia, pues los hombres suben a sembrar en el campo, o "en el monte" como ellos lo llaman, en la temporada propicia y luego regresan al casco urbano en donde se ha quedado el resto de la familia. Se generan así formas bi y tri residenciales, que antes no existían, en lo que en algún momento denominamos retomo laboral. En algunos casos esta misma actividad la hacen mujeres solas y usualmente se realiza en asociaciones que se hacen entre parientes y amigos, con miras a compartir los riesgos que tiene el retornar, los gastos económicos, la disponibilidad de mano de obra familiar, el cuidado del cultivo en sus distintas fases y la incertidumbre de los resultados.

• El deterioro en sus condiciones de salud

Aunque esta pregunta no ha sido suficientemente examinada en la encuesta del Sisdes, consideramos importante llamar la atención sobre el deterioro en las condiciones de salud integral de la familia, que en situación de desplazamiento se ve sometida a enormes riesgos, dado que:

• La nutrición se reduce pues la familia ha perdido su seguridad alimentaria doméstica que, aunque no fuese suficientemente equilibrada, se mantenía a partir del cultivo de la tierra.

• La asignación de recursos económicos para vivienda tiene mayor prioridad que la compra de alimentos.

• Las familias, usualmente, habitan en ¡as condiciones ambientales precarias de los barrios marginales y en las deficientes condiciones higiénicas de la vivienda, fruto del alto grado de hacinamiento y de la baja cobertura del servicio de alcantarillado.

• La salud mental de la familia agobiada por el estrés de su situación presente y la incertidumbre sobre el futuro, se traduce en multiplicidad de conflictos interpersonales e intergeneracionales para los cuales no está preparada.

• Las familias registran una alta vulnerabilidad que se manifiesta en un aumento de la morbilidad, lo cual supone una demanda frecuente de atención médica (52) a nivel curativo.

2.6. Cambios en los procesos de desarrollo local (53)

Sin duda alguna, los cambios que se producen en la condición y situación de las familias desplazadas de origen rural, implican modificaciones más o menos importantes en los procesos de desarrollo local de salida v de llegada de la población, según características de intensidad y frecuencia de los flujos de salida y llegada, de dinámicas de organización en estos procesos y también de respuestas institucionales en soluciones permanentes, entre otras.

Dichos cambios están muy articulados a las modificaciones sustanciales que se dan en torno a nociones de identidad (54), en tanto que criterio de unidad y de diferenciación con respecto a las y los otros, el cual se construye en permanente interacción entre los individuos y la

colectividad, en un proceso de construcción/ modificación permanente. Algunos de los criterios más usuales están referidos a la familia, la actividad laboral, la edad, el género, la región, la nacionalidad, etc., de manera única o entrecruzada. Para la cuestión que nos ocupa, estamos refiriéndonos a la modificación repentina que tiene la identidad en los pobladores rurales por efecto del desplazamiento, quienes pasan de ser campesinos, productores rurales, colonos, habitantes de X vereda, a ser nombrados como "desplazados".

Ese cambio está fuertemente articulado a la pérdida de un espacio vital, físico y social; esto es, de un territorio de referencia para vivir y trabajar, puesto que no pueden disponer del que debieron abandonar por razones de inseguridad, pese a continuar teniendo en algunos casos la propiedad legal del mismo. Pero, además, el sitio de llegada no puede considerarse aún como el nuevo espacio para "volver a empezar", por cuanto no hay ninguna seguridad económica, o posibilidad real de adquisición de tierra o casa, que les permita recomponer nuevamente su articulación a un territorio. Para los desplazados, la ausencia de un territorio real en donde reconstruir sus proyectos de vida durante un periodo de tiempo significativamente extenso, sumado al duelo por la pérdida de aquello que ya había sido asumido como propio, disminuye las dinámicas de integración social[(55)], tan necesarias en los procesos de desarrollo y de creación de territorio.

Mencionaremos a continuación algunos de los cambios más evidentes e importantes a nuestro juicio:

• Reordenamiento sociodemográfico

Uno de los principales cambios tiene que ver con un reordenamiento sociodemográfico, que direcciona flujos de población en la vía rural urbana. Sin duda alguna, el desplazamiento está teniendo una gran responsabilidad en la concentración de población en zonas urbanas, no solamente en las grandes ciudades, sino también en los cascos urbanos de sus municipios de origen y de otros municipios pequeños circunvecinos, dinámica que va aparejada con un despoblamiento de los campos colombianos.

Tal reordenamiento sociodemográfico, mirado desde sociedades locales pequeñas, alcanza dimensiones determinantes hacia la configuración de una nueva ruralidad, con nuevos actores que desocupan, controlan y repueblan territorios por la vía armada, en un proceso que intensifica la concentración de la tierra. La historia de miles de pobladores rurales va quedando así marcada por el dolor de la expulsión, el desarraigo y la injusticia, en nuevos ciclos que se repiten y replican en

cada vez más lugares del país. La salida de cientos de familias que dejan veredas y corregimientos deshabitados completamente, constituye una ruptura de procesos económicos, socioculturales y políticos, de los cuales nos ocuparemos más adelante.

Simultáneamente con el despoblamiento de zonas rurales, se redefínen núcleos urbanos, en donde se tejen relaciones con pobladores que han arribado antes a ese lugar, algunos viviendo en condiciones tan marginales como los mismos desplazados, relaciones que fluctúan entre la solidaridad y la competencia por recursos y servicios usualmente escasos, la ocupación de espacios, etc. Además, la intolerancia y el

egoísmo hacen surgir, especialmente entre los menos pobres, expresiones de rechazo para los intrusos, que podrían contaminar con la violencia y la pobreza los sitios de llegada, pues argumentan que si son perseguidos es porque "algo habrán hecho". A estos complejos procesos de interacción social, es necesario añadir la ampliación de la cobertura de la violencia sociopolítica, que disminuye las posibilidades de espacios físicos y sociales de acogida para procesos de reubicación de las familias desplazadas.

• Modificaciones en la dinámica económica productiva local

El reordenamiento sociodemográfico antes enunciado, produce de manera intempestiva grandes modificaciones en los procesos económicos de producción y consumo. Los flujos de demanda y oferta de alimentos, servicios y el mercado laboral, van a verse afectados de manera diversa y según la dimensión misma del fenómeno del desplazamiento.

El desplazamiento, articulado con una fuerte crisis económica del sector agropecuario, está debilitando la capacidad de autoabastecimiento alimentario en el país. Esto, sin embargo, es más evidente en la instancia doméstica. Allí se genera de manera inmediata y abrupta una gran dependencia alimentaria y económica por parte de los desplazados, quienes pierden la posibilidad que tenían en su finca de proveerse por sí mismos de algunos alimentos básicos, así fuera de manera precaria. Ahora son demandantes totales y permanentes de los alimentos básicos. "Aquí pasando hambre, se acuerda de que en su finquita, pobre y todo, uno tenía su yuca, la lechecita, el maíz, el arroz, y de hambre no se moría.

En cambio en el pueblo todo debe comprarlo muy caro y nosotros sin ganar un peso!..." Expresiones como esta, repetida por hombres y mujeres con nostalgia, permiten mostrar esta difícil realidad.

Pero, además, la mayor parte de pobladores rurales, que aportaban de manera constante como oferentes al mercado local y regional de alimentos, al salir de sus parcelas pierden la capacidad y el papel que tienen como proveedores de cerca del 50% del mercado interno de alimentos.

Ello repercute en la dinámica de estos mercados y en el aumento de los precios. El desplazamiento afecta también el papel productivo que desempeñan los pobladores rurales como asalariados agrícolas, en fincas de grandes y medianos productores y en empresas agropecuarias. Todo ello tiene grandes implicaciones para la vida económica de los municipios y regiones, tanto por la pérdida de autosuficiencia de muchos de sus pobladores desplazados, como por la disminución de los aportes que ellos hacían al mercado local y regional de productos y de trabajo(56).

El impacto del desplazamiento en la dinámica laboral y productiva agropecuaria incluye el papel de hombres y de mujeres, niños, jóvenes y viejos, quienes de diferente forma aportan al sistema doméstico y social, aún cuando usualmente sólo sea reconocida y cuantíficada la contribución de los hombres adultos(57).

En las zonas de llegada, los pobladores rurales desplazados deben modificar se veramente sus actividades laborales y su dinámica económica, incorporándose al sector de la economía informal y engrosando los barrios marginales, siendo señalados con frecuencia

como una carga social que los gobiernos municipales y muchos de sus habitantes consideran que no tienen por qué asumir.

• Ruptura y renovación en los proyectos colectivos

Los desplazamientos pueden provocar verdaderas rupturas en los proyectos sociales locales y microlocales. En el sitio de salida, el peso del impacto no sólo va a depender de la cantidad proporcional de personas que hayan tenido que desplazarse, sino del liderazgo y el papel social y económico que aquellos desempeñaban en estas redes de vecindario y en los posibles proyectos de vida social que estuvieran en construcción. Cuando hablamos de proyectos de vida colectivos,

no nos referimos a las decisiones planificadas escritas y gestionadas con instituciones, sino fundamentalmente a los procesos vitales que se van gestando día a día y a ciertos sueños de futuro, muchas veces tácitos, que van dando identidad, cohesión y pertenencia a los miembros de una vereda o un municipio.

En el sitio de llegada, el efecto del desplazamiento en los proyectos sociales, tiene que ver fundamentalmente con la cantidad de personas y con el tiempo de su permanencia en ese lugar. Las posibilidades de generar solidaridades y espacios para volver a empezar están mediadas, entre otras cosas, por los vínculos existentes entre los que están y los que llegan, muchas veces caracterizados por el parentesco; por la capacidad de acogida del sistema económico de la localidad a las nuevas demandas de empleo y de servicios; por la dinámica de asimilación de los desplazados a los otros pobres, también migrantes por diversas causas; por la capacidad, voluntad y sensibilidad institucional local frente al problema del desplazamiento, muchas veces

inexistente o muy precaria. La articulación entre los que llegan y los que estaban, va a ser un proceso lento, que va a estar mediado por los recursos institucionales y los beneficios no excluyentes que se puedan gestar, y que podrían jalonar procesos importantes de desarrollo local.

• Modificación de contextos socioculturales

Los contextos socioculturales están fuertemente relacionados con la identidad regional, que en Colombia tiene una gama inmensa de expresiones. En la medida en que el éxodo los lleva a espacios socioculturales muy distintos a los que están acostumbrados[(58)], se llega a extrañar con más fuerza cada suceso cotidiano: el clima, los alimentos típicos, el vecindario, el mercado, los amigos, la música, en fin, todo aquello que significa "su tierra", en tanto "costeños", "llaneros", "paisas", con expresiones culturales propias. Esta nostalgia, es reconocida por algunos autores como una sublimación de una territorialización de la identidad (CHEVEL, 1986).

La asimilación de las nuevas condiciones predominantes, de las reglas del juego existentes en el nuevo lugar, exigen acomodaciones que no son simples y que incluyen las adaptaciones a las distancias, a los nuevos empleos, a la nueva geografía, etc.

En contraste, y mientras los que llegan intentan comprender las lógicas y realidades un tanto diferentes, los pobladores residentes con frecuencia tienden a considerar que los "extraños"[(59)] rompen con cierta uniformidad existente y usualmente tal ruptura es vista de manera negativa. El proceso de articulación entre "propios" y "extraños" conlleva una diferenciación que en ciudades como Bogotá, en donde convergen personas de todo el país, y en muchas otras de

carácter intermedio, se torna arbitraria y casi que se fundamenta en el tiempo de llegada, pero, sobretodo, en las condiciones de llegada.

• Redefinición de relaciones de poder según género y edad

La violencia y el desplazamiento están modificando de manera diferenciada, según género y edad, las historias personales, familiares y sociales. Las propias vivencias, las capacidades para el manejo del dolor, el acceso a información, recursos, apoyo, y demás, van conformando rutas personales y familiares particulares, las cuales van redefiniendo la vida de las localidades, regiones y, en suma, de la sociedad colombiana.(60)

La significación diferenciada de las pérdidas que ocasiona el desplazamiento, y el manejo distinto que esa nueva situación tiene según el género y la edad, constituye un factor de redefinición de las relaciones y espacios de poder entre hombres y mujeres, jóvenes y adultos, en una dinámica muy rápida y sin mayor disponibilidad para reflexionar sobre tales cambios. Ante las presiones para solucionar las necesidades materiales más evidentes y prioritarias, y ante la dificultad y el temor que implica abordarlos, los conflictos en la vida familiar quedan relegados en cuanto a su discusión, pero siguen presentes como elemento de preocupación e insatisfacción en la vida cotidiana.

Por otra parte, la relación de autoridad con los hijos e hijas se afecta en los nuevos contextos a donde llegan las familias desplazadas. El cambio de espacio vital, las dificultades económicas de esta nueva situación y el desbarajuste general en la cotidianidad, las seguridades y las rutinas de cada uno de los miembros de la familia, generan

situaciones difíciles de controlar para padres y madres. El alto grado de desesperación de las madres para enfrentar nuevas realidades y peligros en condiciones de gran pobreza, en donde la exigencia de conseguir la comida diaria se constituye en la tarea prioritaria, lleva en muchos casos a utilizar formas rudas de castigo con sus hijos.

Con los y las adolescentes, la situación adquiere un cariz mucho más conflictivo, pues el cambio de un ambiente rural a uno urbano, así sea una cabecera municipal pequeña, ofrece nuevas relaciones y espacios de amistad que pueden ser vividos con mucha alegría por las y los jóvenes, en tanto que para sus progenitores constituyen nuevas fuentes de peligro y preocupación. Nuevamente, las vías de manejo de tales diferencias tiende a resolverse por la vía de la imposición de los adultos, aumentando el carácter conflictivo de la situación y de la relación intergeneracional.

• Rupturas y nuevas alianzas en las redes sociales.

Uno de los impactos en el tejido social de estas sociedades locales es la disolución de las organizaciones sociales existentes, tales como organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, organizaciones políticas y sindicales, las cuales se constituyen en un blanco de presión y persecución por parte de los distintos grupos armados. Es a partir de la persecución de los líderes como se intimida al resto de la población y se puede entrar a establecer un control más rápido de la tierra y del territorio. El desplazamiento se constituye en la única posibilidad de sobrevivencia física de muchos líderes locales, quienes en ocasiones cortan de manera definitiva su papel y su experiencia en actividades organizativas por temor, lo cual acarrea una pérdida de autoestima,

que es mayor en la medida en que fue más relevante la experiencia de liderazgo.

Por otra parte, los grupos armados, desde sus distintos intereses, van imponiendo a los pobladores rurales la obligación de adherirse a uno u otro bando. Bajo el argumento que en la guerra no se pueden tomar posiciones neutrales, y que "el amigo de mí enemigo es mi enemigo", se va disolviendo, en medio del terror psicológico, la confianza entre vecinos, parientes y amigos. "Ya uno no sabe con quién tratar", comenta un campesino, pues "los armados sólo buscan ajustar cuentas sin compadecerse de que uno está en medio y que lo que casi siempre ocurre es que a uno le piden los favores bajo la presión y la amenaza de sus armas. ¿Quién se va a atrever a desobedecerles?". Con la paranoia de querer "limpiar de enemigos" un territorio, los actores armados van arrasando con las relaciones cotidianas que, con tiempo y esfuerzo, han ido tejiendo personas y familias y que usualmente han constituido la estrategia para sobrevivir en medios naturales difíciles, sin servicios básicos y en medio del abandono estatal.

El efecto de señalar buenos y malos, limpios y sucios, por alianzas aparentes con actores armados, resulta demoledor para los procesos sociales. El rumor adquiere proporciones inimaginadas con efectos literalmente mortales, puesto que cualquier asociación con vínculos o simpatías presentes o pasados, aún remotos [(61)], se vuelve razón suficiente para ser la próxima víctima.

En medio de un proceso de descentralización en ajuste, con serias ambigüedades y tendencias hacia un neocentralismo, y dentro de un ambiente de guerra y justicia privada, queda sin piso la retórica de la

participación ciudadana, pues "para sobrevivir hay que callar". Los grupos armados y el poder local, a nivel de las administraciones municipales, las instancias militares, los hacendados y las empresas, llegan a establecer nexos muy directos que son conocidos por las poblaciones, pero que no se pueden denunciar. "Todos sabemos quién manda aquí, pero no podemos decir nada si queremos seguir vivos".

Dicha situación, frecuente en muchos de los municipios afectados por la violencia y el desplazamiento, está ocasionando unos costos sociopolíticos aún no dimensionados, con altas implicaciones en la construcción de los procesos de desarrollo local, especialmente en las zonas de expulsión.

Paradójicamente, su actual condición les está exigiendo construir nuevos procesos organizativos, con la identidad de desplazados, para poder gestionar servicios y apoyos del Estado y las ONGs. La lucha de estas organizaciones, unas conformadas por personas y familias que no se conocían, otras a partir de vínculos geográficos, sociales o políticos preexistentes, se ubica usualmente en la satisfacción de necesidades básicas, desde la posición desventajosa de quienes han quedado en gran desprotección y dependencia. En muchos casos, estas luchas ya se habían dado en sus procesos sociales anteriores y avanzaban hacia otros niveles de cuestionamiento con las entidades del Estado.

Pero, al constituirse, estas nuevas organizaciones formales e informales de desplazados corren el riesgo de hacerse blanco fácil del estigma y en algunos casos de la persecución, pues se tornan en actores visibles en los contextos locales. Junto con la posibilidad de ser mirados con recelo por ser foráneos que compiten por recursos

escasos, en lugares en donde los pobladores residentes no han logrado satisfacer sus necesidades básicas, se da también la vía de la oportunidad de establecer y recrear la dinámica social de estas poblaciones, mal llamadas de recepción, y de concertar esfuerzos para buscar beneficios no excluyentes.

La atención de la población desplazada en zonas rurales

1. Contexto de la atención institucional para la población desplazada

Un factor que se modifica sustancialmente en lo que va corrido de esta década frente al desplazamiento en el país, es el reconocimiento estatal de su existencia. Pese a que el problema ha estado presente incluso desde finales de los años 80 y mantiene desde entonces un proceso de incremento vertiginoso, apenas en 1993, durante el gobierno de Gaviria, se mencionaba marginalmente que se daría atención humanitaria a las personas "que se desplazan voluntariamente y en forma temporal" (Osorio, 1993). Sólo durante el gobierno de Samper se genera un reconocimiento formal del desplazamiento, que no es gratuito y que surge como una respuesta a múltiples presiones, en la medida en que:

• Por una parte, la evidencia del problema era tal, que ya no se podía ignorar su existencia.

• Organismos no gubernamentales nacionales informaron y denunciaron esta problemática a nivel nacional e internacional y empezaron a generar algunos mecanismos de atención.

• Algunas organizaciones de desplazados se movilizaron para demandar atención y denunciar su situación;

• Denuncias y presiones de orden internacional, con consecuencias de orden político y económico, evidenciaban el desplazamiento como una de las formas más frecuentes de violación de derechos humanos.

Las principales manifestaciones del reconocimiento gubernamental y estatal se hacen evidentes, entre otras expresiones, a través de:

• La definición de lineamientos de intervención en los documentos Conpes 2804 de 1995 y 2924 de 1997. Aunque el primero de estos se quedó inicialmente en un texto de buenas intenciones, se constituyó en parte de un proceso inicial gubernamental que va a alimentar los otros momentos de reconocimiento institucional.

• La creación de la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, en abril de 1997. Esta instancia permitió una intervención directa en las situaciones de desplazamiento, que exigen efectivamente una toma de decisiones oportuna. Sin embargo, en la práctica, entró en competencia con la labor que de manera marginal venía desarrollando la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

• La promulgación de la ley 387 de 1997, "por la cual se adoptan medidas para la protección del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

Esta ley permitió dar el salto de una acción gubernamental a una acción estatal, con lo cual es posible pensar en una continuidad de la atención

por parte del Estado al problema del desplazamiento. Sin embargo, por sí misma, no es garantía de intervención al respecto.

Con respecto al ámbito estatal es necesario tener en cuenta la diversidad de instancias que lo componen. Así, instituciones como el Congreso de la República, el gobierno nacional, las instituciones de gobierno territorial, los organismos de control y promoción de los derechos humanos y la policía judicial, tienen un papel diferenciado que cumplir dentro de la formulación y ejecución de políticas públicas frente al desplazamiento. Ello exige un análisis particular, que está fuera de los objetivos de este estudio[(62)].

El estudio de la Cruz Roja Internacional señala que la oferta estatal es normativa, por cuanto ha avanzado en estructurar y concretar la atención a la población desplazada, desde el ámbito de la normatividad y la institucionalidad. Sin embargo, tal proceso es aún incipiente en su desarrollo y en sus logros y es coyuntural, dado que su mayor énfasis se ubica en la atención inmediata[(63)] (Salazar, Hernádez y Montoya, 1998).

En el mismo sentido, otro estudio sobre el tema señala los enormes vacíos que tiene la intervención del Estado frente a las etapas de prevención y de consolidación socioeconómica (Codhes, 1998). Estas etapas de atención del desplazamiento tienen que ver, respectivamente, con la política de paz y las políticas sociales, pero en la realidad se encuentran muy distanciadas, con lo cual se pone en evidencia una de las mayores debilidades de esta normatividad.

En términos generales, podemos señalar algunos de los principales problemas en la intervención institucional estatal frente al desplazamiento[(64)]:

• La falta de articulación y coordinación real entre los niveles nacional, regional y local, marcada por un neocentralismo institucional y burocrático que desconfía, en muchas ocasiones con razón, de la eficiencia y capacidad local, pero que no genera espacios posibles para el aprendizaje que necesitan las instancias municipales en su conjunto, luego de una larga historia centralizadora. Recientes casos de corrupción y mala inversión de los recursos para desplazados asignados a los municipios, cuando se hacen las transferencias de fondos de las entidades centrales a los niveles regionales y locales, dan cuenta de un nudo gordiano sobre los conflictos en las competencias entre niveles [(65)].

• Así mismo, existen desencuentros entre las decisiones que se dan en la capital del país y en las cabeceras regionales y lo que pasa en los municipios en donde están las familias. Son evidentes los ritmos, intereses y comprensiones diversas que se tienen en estas instancias frente a qué, cuándo y cómo hacer para dar respuesta a las demandas de atención de los desplazados.

• La falta de oportunidad para la gestión de los servicios requeridos, especial mente para facilitar procesos de retorno o reubicación, los cuales se rigen bajo tramitologías que podrían darse en tiempos de no violencia, pero que no se corresponden con las exigencias de los tiempos de guerra.

• La poca o ninguna información y capacitación de funcionarios locales y regionales sobre el desplazamiento y los derechos humanos, así como sobre las implicaciones multidimensionales para los afectados en su vida económica, psicológica, sociocultural, política, etc.

La ausencia de capacidad operativa y presupuestal para que los municipios puedan intervenir dentro de procesos que incluyan capacitación, asesoría y seguimiento por parte de los niveles regional y local, pero dentro de un marco flexible que permita respuestas apropiadas a las circunstancias. Cabe aquí señalar la posibilidad de estimular a los "municipios solidarios" que asuman de manera positiva y creativa el involucrarse en la búsqueda de soluciones para el problema del desplazamiento dentro de su propio territorio[(66)].

• La concentración de las acciones en la etapa de emergencia, hacia la cual se han orientado la mayor parte de recursos en 1996 y 1997, descuidando la prevención y la consolidación socioeconómica.

• Los mecanismos legales que se han definido para descentralizar el proceso de atención a la población desplazada, son los Comités Territoriales para la Atención Integral a la Población

Desplazada por la Violencia, a nivel departamental y municipal. Ello, sin embargo, en la práctica tiene una serie de dificultades que van desde el desinterés de las autoridades municipales por hacer algo al respecto, ante el temor de "atraer a otros desplazados", hasta el compromiso que pueden tener autoridades civiles y militares con los grupos armados ilegales. Inclusive, la presencia de las autoridades militares y de policía, ante la evidencia de alianzas y complicidades con grupos paramilitares, genera temor en los desplazados para presionar

por la conformación de estos Comités. Además su representatividad es reducida: son apenas uno de los diez miembros.

• La precaria y a veces inexistente atención que tienen las familias que se desplazan de manera individual, inclusive en la etapa de emergencia.

Para completar el esbozo de este escenario institucional, quisiéramos dar cuenta de una consolidación e incremento de las respuestas que la sociedad civil está ofreciendo para atender a quienes sobreviven al conflicto como desplazados. De acuerdo con el estudio de la Cruz Roja Internacional, "durante 1997 y en años anteriores, el sector no gubernamental fue el principal oferente de respuestas a la problemática de la población desplazada por la violencia, en términos de las soluciones directas" y comparativamente, parece ser "el más eficiente canalizador de recursos en atención directa". En su mayoría, "las ONGs del ámbito nacional están bastante o muy consolidadas, tienen amplia trayectoria y reconocimiento en su respectivo campo de acción e inciden directa e indirectamente en el ámbito nacional e internacional" (Salazar, Hernández y Montoya,1998, pp 87 y 88).

Vale la pena mencionar que buena parte de la labor de las entidades gubernamentales y las ONGs nacionales, ha contado con el apoyo de la cooperación internacional, particularmente durante 1996 y 1997, ya sea a nivel de financiación de proyectos o de intervención directa en algunas regiones. La presencia de estos organismos ha sido muy importante para resaltar el problema y sensibilizar a la opinión nacional e internacional. Por su puesto, su intervención ha tenido algunas limitaciones como la concentración de la oferta, debilidades en la coordinación institucional, incipiente comprensión del problema, apoyo

a proyectos de muy corto plazo que no permiten continuidad de procesos. (Salazar, Hernández y Montoya, 1998).

Dentro de este contexto institucional se ha movido la atención a los desplazados que todavía no ha sido suficientemente evaluada. A continuación nos concentramos en una de estas formas de atención: aquella que se refiere a la llamada etapa de consolidación y estabilización socioeconómica y dentro de ésta específicamente a la reubicación. Para el efecto nos basaremos en tres casos.

2. La reubicación de población desplazada en zonas rurales.

Algunos elementos de análisis

Dentro de las acciones previstas en la ley para tender a la población desplazada, figuran dos mecanismos: uno, buscar el retomo de la población a su lugar de procedencia y otro, la reubicación, particularmente en zonas rurales, a través de la compra de tierras por parte del Incora.

Estos dos mecanismos constituyen estrategias que buscan recomponer o amortiguar el efecto del desplazamiento sobre la población rural.

Hasta ahora no se registra ninguna experiencia exitosa de retorno, pese a los acuerdos y documentos que se han firmado. El fracaso se debe fundamentalmente a que no hay las condiciones de seguridad para ello, dada la vigencia del conflicto. Por otra parte, la presencia de las fuerzas militares no constituye necesariamente una garantía de protección, ya sea porque ellos son actores armados y parte del conflicto y por lo tanto objetivo militar, o por las complicidades con grupos paramilitares. Asi mismo, la garantía de apoyo institucional para

el retorno no se cumple a cabalidad, dadas precisamente las circunstancias de falta de coordinación entre instancias y de más factores mencionados en la primera parte de este capítulo.

El otro mecanismo, el de la reubicación rural, ha empezado a implementarse de manera reciente[(67)]. En marzo de 1998, la Oficina Nacional del Incora indicaba que había adquirido 9 predios, un total de 5565.9 ha., con el fin de albergar a 435 familias, lo cual en promedio simple significa 12.8 ha. por familia. Estos predios se adquirieron en los departamentos del Tolima, Norte de Santander, Cundinamarca, Meta y Córdoba (Codhes, 1998).

La reubicación es un proceso que implica una larga serie de gestiones y decisiones institucionales, previas a la compra de la tierra, pero que además no finalizan cuando por fin ésta se adquiere. Diríamos más bien que es en ese momento cuando se concretan nuevos retos para las familias que, reubicadas en un nuevo territorio, tienen como mínimo que:

• Resolver el problema de la vivienda familiar, que no viene con la tierra y para la cual no disponen de recursos. Las ayudas estatales demoran bastante en llegar efectivamente y son muy precarias. Esto dificulta la instalación real de las familias y la disponiblidad para la explotación de la finca. El acceso al agua potable y la eliminación de excretas constituye un problema importante para el cual no hay previsión ni temporal ni definitiva.

• Organizarse socialmente para poner a producir la finca, lo cual exige un proceso de planeación, la articulación con el mercado local y regional, y, usualmente, una severa modificación en las labores

culturales y, en general, en las costumbres y conocimientos que tenían en sus experiencias anteriores. Lo que ha estado ocurriendo bajo la orientación de las instituciones encargadas, es la conformación de una empresa de producción "moderna" que garantice suficientemente, por lo menos en el papel, una explotación competitiva de la tierra.

• Asumir la responsabilidad de retornar un 30% del valor de la tierra, con intereses.

• Responder con los créditos productivos que hace la Caja Agraria y que son requisito fundamental para que el Incora pueda comprar las fincas.

• Resolver el acceso a servicios de educación y salud en el entorno local y regional donde se han reubicado.

La reubicación rural es, de todas maneras, la propuesta que mayores posibilidades ofrece en cuanto a integralidad, dado que posibilita resolver allí tanto la necesidad de vivienda, como de trabajo, ingresos, reconstrucción social y cultural. Pero, por supuesto, implica complejos procesos y múltiples recursos.

Sobre estos procesos queremos reflexionar en este aparte. Para tal fin, retomamos tres casos de reubicación de desplazados en los departamentos de Cundinamarca[(68)], Córdoba[(69)] y Tolima[(70)]. Constituyen experiencias que se iniciaron durante 1997 y que, por lo tanto, están en proceso de construcción. Para facilitar la información comparativa, algunos elementos se presentan en cuadros descriptivos, sobre los cuales hacemos luego algunas comentarios. No pretendemos en ningún momento calificar los procesos o establecer modelos a seguir. El objetivo es presentar la diversidad de circunstancias en que

se mueven las experiencias de desplazamiento y reubicación, así como los diversos factores y fuerzas que intervienen en esos procesos y que confrontan formas y mecanismos de intervención estandarizados.

2.1. Características del desplazamiento

La forma en que se da el desplazamiento, los itinerarios y puntos de convergencia, constituyen un antecedente importante del proceso de reubicación:

• Las diferencias frente a la forma de salida, individual, colectiva, organizada o no, ofrece de entrada unas posibilidades y/o limitaciones con respecto a las demandas institucionales que pueden realizar los desplazados, desde los momentos iniciales del éxodo.

• Los tres casos muestran el dominio paramilitar de las regiones, señalado ya en las encuestas del Sisdes, como el principal actor armado promotor del desplazamiento.

• Los itinerarios entre la salida y el sitio de convergencia provisional van a influir en las experiencias, relaciones y procesos, vividos de manera conjunta (caso de Tolima) o de manera individual (Cundinamarca).

Cundinamarca	**Córdoba**	**Tolima**
Desplazamiento Individual y familiar	Desplazamiento mayoritariamente masivo pero no organizado.	Desplazamiento mayoritariamente colectivo y organizado
Motivo:	Motivo: Orden de	Motivo: conflicto

Amenazas directas y asesinato de familiares por parte de paramilitares.	desalojo por parte de la guerrilla y ocupación de la zona por parte de paramilitares	por la tierra con familia de hacendados, uno de los cuales era embajador en Europa. Ocupación del territorio por parte de paramilitares
El Itinerario del desplazamiento es diverso y usualmente va de la zona rural a la cabecera del propio municipio u otro vecino, y luego a Bogotá, pasando en algunos casos por capitales departamentales.	El desplazamiento es Intramunicipal, de las veredas al casco urbano	Desplazamiento que va de las veredas al casco urbano, luego a la capital nacional y finalmente a su sitio de Reubicación en una región diferente a la de salida.
El punto de presión y gestión	El punto de presión gestión	El punto de presión es

institucional para búsqueda de soluciones es Bogotá.	Institucional es Montería como capital departamental	inicialmente la capital departamental y ante su falta de respuesta, se hace en Bogotá.

El punto de convergencia y la ubicación del punto de presión para la búsqueda de soluciones, constituyen un factor estratégico. El hecho de que sea Bogotá el lugar predominante en la presión muestra claramente la centralización en la toma de decisiones.

Un factor que marca distintas oportunidades para que se establezcan relaciones directas entre instituciones y desplazados, es la información y la posibilidad de establecer comunicaciones directas con Bogotá, espacio que centraliza las decisiones presupuéstales y las sedes de instituciones públicas y privadas. Así, quienes han pasado por la capital o están localizados en sitios cercanos han obtenido con su experiencia un suficiente conocimiento de la burocracia existente, sus posibilidades y deficiencias. A su vez, quienes están más distantes, difícilmente comprenden el entramado institucional y sólo un acercamiento directo, difícil y costoso ha ido abriéndoles espacio y visibilidad en sus gestiones y la posibilidad de tener mayores elementos información para presionar a nivel regional y local.

2.2. Características de la organización

Sin lugar a dudas, la organización se constituye en la estrategia que va a permitir la búsqueda de soluciones a través de la interlocución y presión con las instituciones:

Cundinamarca	**Córdoba**	**Tolima**
Se conforma en Bogotá como estrategia de búsqueda de soluciones comunes.	Se conforma en el municipio de llegada como estrategia de búsqueda de soluciones comunes.	La organización viene de expe riencias anteriores de lucha por la tierra.
No hay conocimiento previo entre los asociados.	Existe diferente grado de conocimiento entre los asociados, según experiencias previas de vecinaje	Existe un proceso previo de conocimiento entre los asociados.
La experiencia organizativa se construye en el proceso mismo, a partir de	La experiencia organizativa se inicia a partir del liderazgo veredal previo. Aunque	El desplazamiento produce un reordenamiento en la organización

liderazgos personales y evidentes.	este precedente tiende a diluirse, la referencia veredal ya conocida pesa en el surgimiento de los liderazgos ampliados a la organización.	existente, pero se constituye en un factor de continuidad en sus procesos colectivos
No tiene mayor articulación con organizaciones regionales ni nacionales, pero ha tenido algunos contactos informales con otras organizaciones de desplazados	No tiene ningún tipo de articulación con organizaciones regionales ni nacionales	Está articulada a organizaciones nacionales, que les apoyan de manera Inmediata en su desplazamiento. Asi mismo lograron respaldo internacional, dado que a su historia de desalojo estaba vinculado un alto funcionario activo en el

		gobierno.
Tiene líderes con cierta experiencia y carisma.	Sus líderes son poco experimentados.	Tienen líderes con amplia experiencia.
Su capacidad de presión es mediana	Su capacidad de presión es débil	Tiene una alta capacidad de presión

• Las características en la génesis de la acción colectiva son diversas. Podría pensarse que la organización con más tradición y experiencia de trabajo en común tiene mayores posibilidades de éxito, dado que ya hay un camino recorrido en conocimiento de los miembros, debilidades y fortalezas. Si bien eso es cierto, también se producen acumulados de cansancios y conflictos, que pueden provocar rupturas.

• Para las nuevas organizaciones son muchos los retos que se deben enfrentar. Desde las cuestiones formales de legalización, hasta el conocimiento de sus miembros y la conformación de equipos de trabajo, que permitan llevar a buen término las tareas.

• En las organizaciones nuevas, la conformación de liderazgos se da lentamente, en un proceso de ensayo y error, dado que no hay suficiente conocimiento mutuo. Pero además existe la dificultad de asumir responsabilidades que demandan tiempo, a la vez que se requiere generar ingresos para sostener las familias.

• La participación real de los asociados en las actividades y en la toma de decisiones está también mediada por la posibilidad de encuentro físico permanente, que en las ciudades se vuelve más difícil; además limitado por la búsqueda de ingresos que todos tienen que asumir.

• La comprensión crítica que tienen los desplazados sobre su situación, las causas de la misma y sus derechos, va a definir los distintos niveles de acción y de presión que como organización deciden asumir. En esto influyen aspectos socioculturales como la mentalidad religiosa[(71)], la formación política, la experiencia, etc.

• La organización tiene connotaciones contradictorias. Por una parte, es un requisito para lograr atención institucional para la consolidación socioeconómica; es la forma de hacerse visibles y canalizar recursos de manera más eficiente. Pero, por otra parte, la identificación como desplazados, puede llegar a constituirse en un motivo de rechazo para la población residente, tanto por imaginarios del tipo "están contagiados por la violencia"[(72)], como por temor a la competencia por los recursos escasos de los municipios.

Cundinamarca	**Córdoba**	**Tolima**
Para algunas familias la región forma parte del departamento de donde salieron, pero para otras es	Está cerca de su lugar de salida, en una región que no era conocida por las familias reubicadas pero	Se han reubicado en una región muy distinta de la de salida.

completamente distinta	que es muy próxima culturalmente.	
La comunidad local, apoyada por algunas autoridades civiles y eclesiásticas, se toma la finca que sería destinada a los desplazados, como una forma de protesta frente al abandono estatal y en contra de que personas que no son del municipio reciban alli beneficios.	Grupos de paramilltares los visitan para informarles que no quieren problemas y que los recién llegados se deben portar bien. El dueño de la tierra se muestra un poco desconfiado en principio frente a problemas que se puedan presentar y solicita que algunas familias de trabajadores figuren entre los reubicados, como forma de	Durante su permanencia en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo y del Incora, son rechazados por autoridades y por la población para ubicación temporal. La ubicación definitiva en la finca aparentemente no produjo expresiones de rechazo por parte de la población allí residente.

	control.	

2.3. Relación con la comunidad de llegada

La relación entre la comunidad de "acogida" y el grupo de familias que se reubican, es una parte importante del proceso, que puede tener distintas manifestaciones y momentos.

• Dada la diversidad cultural en Colombia, la reubicación bien puede significar algo equivalente al cambio de país, por el cambio en el clima, las costumbres, la comida, etc. Así, por ejemplo,

quienes salieron del Cesar para el Tolima han sentido con fuerza la diferencia con su lugar de origen.

• Por otra parte, es frecuente que los residentes en la comunidad de acogida, en los casos señalados, muestran diferentes manifestaciones de rechazo ante los recién llegados. Para comunidades rurales pequeñas y marginadas, la presencia de un grupo de familias con alguna organización, que proviene de zonas de violencia, constituye, desde distintos imaginarios, una especie de amenaza.

• Vale la pena señalar el precedente que se creó con le sentencia de la Corte Constitucional, ante la tutela puesta por la comunidad desplazada de la Hacienda de Bellacruz contra la gobernadora de Cundinamarca, por obstaculizar una solución provisional para este grupo.

• La reubicación en zonas próximas a las de salida, como en el caso de Córdoba, plantea dificultades en términos de la vigencia del conflicto, pues la región en términos generales sigue estando en disputa. Sin embargo, se presentan en estos casos apoyos y acogidas muy significativos ya que las familias desplazada llegan donde familiares,

amigos o conocidos. Pese a la solidaridad, con el paso del tiempo, se genera un especie de cansancio de la población de acogida, que no percibe ninguna respuesta institucional definitiva para resolver la situación de las familias desplazadas.

Los procesos de reubicación a los que nos referimos han carecido de un diálogo previo entre distintas instancias locales, regionales y nacionales, que favorezca un clima de mayor acogida

a la comunidad que llega. No se trata de solicitar un permiso, puesto que todas las personas tienen derecho a"circular libremente y a escoger libremente su residencia" (Corte Constitucional, 1997), sino de propiciar acercamientos institucionales y sociales que faciliten el procesos de reubicación.

2.4. Condiciones de explotación de los nuevos asentamientos

Cundinamarca	**Córdoba**	**Tolima**
La solución llega un año después de haberse desplazado	la solución llega dos anos después de sucedido el desplazamiento	La solución se da dos anos después del desplazamiento del Cesar.
La negociación del predio se da en la última semana de diciembre, al	La negociación del predio se da en la última semana de diciembre, al	La negociación del predio se da en la última semana de diciembre, al

término de la vigencia presupuestal institucional	término de la vigencia presupuestal institucional	término de la vigencia presupuestal institucional
La solución se da para 32 familias pertenecientes a una organización más grande, de cerca de 100 familias	La solución se da para 62 familias, todas provenientes de Tierralta, salvo una excepción. La organización en su conjunto tiene cerca de 200 familias	La solución se da para 80 familias en la finca La Miel. La organización tiene en su conjunto cerca de 280 familias (170 desplazadas en Bogotá y 110 en la región)
reubicación gradual, con presencia prioritaria de hombres en un primer momento	Reubicación gradual con llegada progresiva de familias. Esto define diferentes liderazgos y procesos de apropiación de	Llegan en su mayoría en grupo.

	espacios.	
La solución definitiva de vivienda no se ha resuelto completamente	Solamente la mitad de las familias tienen una vivienda provisional.	instalación en viviendas temporales, carpas. La solución de la vivienda está en el nivel de unidades básicas, con ayuda de la cooperación Internacional
Explotación en común, a través de la conformación de una empresa productiva	Explotación en común, a través de la conformación de una empresa productiva	Explotación en común, a través de la conformación de una empresa productiva

• Es importante tener en cuenta el proceso institucional que se está dando con la compra de la tierra para reubicación de familias desplazados, pues de manera repetida se ha señalado la corrupción en estos procesos en los que se mueve una gran cantidad de dinero. Al mismo tiempo, vale la pena reflexionar sobre quiénes salen favorecidos en mayor medida con estas soluciones. Nuestra reflexión tiene que ver entonces con el juego institucional que se está haciendo para que los

grandes hacendados puedan vender sus tierras a muy buen precio, con todos los avales necesarios, precio que paga en un 70% el gobierno de su presupuesto (es decir todos los contribuyentes) y los campesinos pagan el 30% restante durante 15 años.

• El afán de lo urgente y la imposición de criterios institucionales que no consultan la realidad sociocultural, provocan la repetición de errores históricos con respecto a la concepción de los procesos de desarrollo rural, imponiendo formas de explotación colectiva empresarial. No se trata de negar que algunos campesinos quieran y puedan asumir este tipo de producción empresarial en un corto tiempo. Pero, en términos generales, este cambio sociocultural lleva tiempos más largos y además tiene que ver con dinámicas económicas regionales y con políticas nacionales, que posibiliten efectivamente estos procesos. Sin duda, tal orientación debería ser revisada o por lo menos relativizada, teniendo en cuenta la crisis generalizada de la actividad agropecuaria en el país.

La puesta en marcha de la explotación de los predios exige una serie de pre requisitos, particularmente de parte de las instituciones del sector agropecuario (de crédito, asistencia técnica y comercialización). Sin embargo, tales instancias aparecen de manera tardía, muy temporal y con muy poca o ninguna coordinación entre sí.

Así mismo, y dado que la solución va más allá de la mera dotación de tierras, las respuestas frente a las viviendas y al saneamiento básico de éstas se da de manera tardía e incompleta. En consecuencia, la totalidad de las familias llegan a habitar el predio luego de un año de haberse adquirido y de estar pagando la tierra.

• La reubicación no es concebida como un proceso complejo de mediano plazo, que exige una coordinación institucional entre sectores y entre niveles y un presupuesto suficiente, sino como una respuesta rápida que debe darse frente a la presión de las familias y que de alguna manera se resuelve con la adquisición de la tierra.

2.5. Acompañamiento institucional del proceso

• La labor de las ONGs en el proceso de organización y capacitación, estuvo desfasada con respecto a la adquisición de la tierra y la reubicación en la misma. De esta manera, aunque el trabajo realizado en tal momento no haya sido perdido, sí se desaprovechó la oportunidad de un acompañamiento suficiente frente a los retos de la reubicación, en un espacio concreto.

Cundinamarca	**Córdoba**	**Tolima**
Estuvo a cargo de Consuregión en convenio con el Incora.	Estuvo a cargo de la Universidad Javeriana y Acpo, en convenio con el Incora	Tuvieron asesoría y apoyo de ONGs, pero el proceso estuvo en manos de la organización.
La asesoría y capacitación para la organización fue actividad	La asesoría y capacitación para la organización fue actividad	-

importante de la ONG	importante de la Universidad	
La tierra se entregó en el momento en que finalizaba el contrato de acompañamiento.	La tierra se entregó en el momento en que finalizaba el contrato de acompañamiento.	Cuando se entregó la tierra, algunas instituciones oficiales delegaron a algunos funcionarlos: ICBF, Incora.

• Una de las dificultades más evidentes en el acompañamiento es la coordinación entre instituciones, ya sea dentro de un mismo nivel (por ejemplo las instituciones de orden nacional, departamental y local) o entre estos distintos niveles. Existen diferentes ritmos, comprensiones, procedimientos e intereses, que hacen lenta la convergencia de esfuerzos para atender ya sea un problema o el conjunto de demandas de la población desplazada.

• El diálogo entre ONGs e instituciones del Estado es otro escollo importante, en donde con frecuencia la imposición de las normas y criterios institucionales de orden generalizante, priman sobre la comprensión de las realidades particulares y la búsqueda diferenciada de soluciones.

• El acompañamiento institucional en estos procesos exige tiempos diversos, que podrían plantearse en términos de fases, con diferente

intensidad y evitando la creación de dependencias, pero guardando una suficiente proyección en el tiempo, de manera que se sopese la complejidad de los procesos de reubicación de la población desplazada y su articulación con el nuevo entorno.

Reflexiones sobre alternativas para la acción

A partir de los análisis anteriormente realizados, nos permitimos proponer a continuación algunas reflexiones y propuestas sobre criterios y líneas de acción frente al problema del desplazamiento de poblaciones rurales. Estas reflexiones se basan en supuestos básicos que a nuestro parecer han quedado suficientemente comprobados: el desplazamiento es una realidad compleja que no puede ser bien abordada mediante compresiones y acciones simples; la solución al desplazamiento, dada su naturaleza, debe relacionarse con la construcción de la paz; es necesario superar múltiples problemas de orden logístico frente a las acciones institucionales ante el desplazamiento.

El desplazamiento no es un evento aislado sino una manifestación compleja de las relaciones de múltiples actores y escenarios en un sistema económico, político y cultural conflictivo. Como tal, requiere soluciones complejas, es decir, integrales, que se pueden ejecutar mediante acciones estratégicas de incidencia, tanto en las condiciones que posibilitan el desplazamiento, como en los hechos mismos del desplazamiento y sus consecuencias.

Es claro que la situación de los desplazados implica unas medidas de emergencia, pero no puede ser leída y tratada únicamente como tal. El

surgimiento y la solución del desplazamiento son, fundamentalmente, un problema de injusticia y violencia, luego las iniciativas deben apuntar a la conquista de espacios para la justicia y la paz.

El reconocimiento del problema del desplazamiento y la generación de iniciativas para su solución constituyen un trascendental avance de la sociedad, del Estado y del gobierno. Pero la operación misma de las soluciones tiene múltiples limitaciones, en cuanto a las orientaciones y la logística, que es necesario superar, dado que los mejores programas y proyectos pueden terminar abortados en las manos de mandos medios o debido a formalidades y usos burocráticos o, simplemente, porque no se tienen en cuenta aspectos elementales.

Con esta lógica de fondo, planteamos a continuación 10 estrategias que, a nuestro modo de ver, pueden incidir en el conjunto de condiciones explicatorias del desplazamiento; luego enunciaremos algunas propuestas precisas sobre aspectos concretos. Como se podrá ver, no pretendemos ofrecer una fórmula mágica de soluciones sino precisar y reflexionar sobre alternativas que sería necesario emprender.

1. Diez estrategias de acción frente al desplazamiento de población rural

1.1. Comunidades y espacios territoriales de paz

Se requiere que el Estado, los gobiernos nacional y locales, la sociedad civil y las ONGs nacionales e internacionales respeten, promuevan y apoyen las iniciativas de desplazados que buscan crear espacios libres del dominio de los actores armados, en los que la convivencia y la colaboración sean posibles mediante relaciones sociales, económicas, políticas y culturales equitativas.

Las comunidades de paz, como espacios alternativos, se están iniciando en el país. Se constituyen como grupos que de manera explícita y pública definen criterios de neutralidad frente a los actores armados. Así mismo, determinan unos acuerdos de convivencia y de desarrollo socioeconómico solidario y autónomo.

Este tipo de comunidades deben ser diversas. No se puede pretender un uniforme que todos los grupos de desplazados deban adoptar. Su unidad e importancia deben estar en los criterios que comparten, en su no colaboración con los actores armados y en los posibles lazos que puedan establecer entre ellas mismas. De ninguna manera sería conveniente una coordinación estatal o de ONGs sobre ellas.

Uno de los problemas más importantes de estas comunidades está relacionado con su seguridad. De hecho, las iniciativas que se han emprendido ya han sido atacadas y algunos de los líderes han sido asesinados. Para el efecto creemos que se hacen necesarias unas fuerzas de protección a familias en zonas de riesgo[(73)]. En cualquier caso, la decisión sobre el tipo de mecanismos para garantizar la seguridad de estas comunidades debe establecerse tomando en cuenta la opinión de ellas mismas.

Por otra parte, el trabajo de protección a los desplazados debe incluir la intervención para que, en los diálogos de paz, uno de los puntos de entrada sea el respeto a dichas comunidades como elemento fundamental del respeto al DIH.

Pero además del problema de seguridad frente a la violencia, las diversas comunidades de desplazados requieren el apoyo claro, eficiente, responsable y decidido del Estado, de la sociedad y de la

comunidad internacional para la reconstrucción de sus espacios de vida. Y ello debe entenderse no como la acción de socorro ante una catástrofe, sino como la construcción de espacios de vida lo cual implica trabajo, educación, salud, vivienda, lazos sociales, participación política, vivencia religiosa, desarrollo de los sentimientos, recreación... en suma, la construcción de espacios en los que el conjunto de derechos humanos sea viable. Se requiere la construcción de espacios de crecimiento de generaciones de hombres y mujeres que respetarán los derechos de los demás porque los demás respetaron los suyos. Esta iniciativa pretende que se reconozca que el desplazamiento, una vez sucedido, se convierte en la vía para la construcción de una sociedad violenta, como la que hemos construido durante las últimas décadas, o en la oportunidad de quebrar la dinámica de la violencia mediante la siembra de espacios de justicia y paz.

1.2. Reforma de las Fuerzas Armadas

El ejército, para ser garante de la paz, la seguridad y la democracia, debe recuperar la credibilidad de la ciudadanía y ello sólo lo logrará en la medida en que, por una parte, garantice que sus miembros son los más estrictos cumplidores de las leyes y respetuosos de la vida y los derechos de los ciudadanos y, por otra, obtenga triunfos militares frente a todos los actores armados ilegítimos. Los logros que se han obtenido en la democratización del ejército y en su asunción de responsabilidades frente al respeto de los derechos humanos deben incrementarse. Para el efecto debe diseñarse y ejecutarse un plan de investigación interna y castigo a todos aquellos miembros de las fuerzas regulares que por acción u omisión posibiliten un

desplazamiento o colaboren con alguno de los actores armados ilegales o participen en acciones de inteligencia o de operación contra cualquiera de los derechos básicos de algún ciudadano.

1.3. Frente a los paramilitares

El Estado y el gobierno colombianos deben cortar urgentemente el crecimiento de un ejército de terratenientes y ganaderos. El mensaje "quien quiera hacer valer sus intereses tiene que armarse y salir a matar a quien se le atraviese" implícito en la conformación de dichos ejércitos, debe quedar claramente derrotado.

Una clara acción de persecución jurídica, militar, política y económica frente los grupos paramilitares es fundamental, no sólo para la protección a la sociedad civil dentro de la que están en primera instancia los desplazados rurales, sino para ofrecer alguna posibilidad a la consolidación de una sociedad que no esté regida por el imperio de la violencia y de las armas.

De la misma manera, el Estado debe tener éxitos en su lucha contra el secuestro y la extorsión, de manera que pierda peso la justificación de los grupos de autodefensa. Parte de esos logros debe hacerlos en los diálogos de paz con la guerrilla. Pero es necesario que refuerce sus medidas para que todos los delincuentes (políticos o no) que apoyen el secuestro sean aprehendidos, juzgados y condenados.

En posibles diálogos con los grupos llamados de autodefensa y con los grupos que los financian, el gobierno debe lograr rápidos acuerdos que permitan una reforma agraria eficiente, ofreciendo mayores y mejores mecanismos de protección contra el secuestro. Sin embargo, esos acuerdos no pueden implicar el dominio político y militar de dichos

grupos en las zonas. Es decir, dichos acuerdos deben llevar a una consolidación de la democracia en cada territorio y a la completa anulación de los ejércitos irregulares.

1.4. Frente a la guerrilla

Los diálogos de paz que comienzan a adelantarse deben insistir de manera prioritaria en el respeto a la población civil, y dentro de ella, se deben mencionar con toda claridad los grupos de comunidades de paz, de no violentos activos y semejantes.

La comunidad internacional debe ejercer mecanismos de presión frente a la guerrilla, de manera que se evite toda acción que conduzca al desplazamiento o al asesinato de personas desarmadas y se establezcan mecanismos concretos de verificación del cumplimiento del DIH.

Las estrategias del ejército de frente a la guerrilla deben tener radicales cambios, de manera que obtenga triunfos no solo militares sino políticos, en la medida en que no siga asumiendo a la población civil como su enemigo y como el "agua en la que se mueve el pez" sino como los ciudadanos a los que tiene la obligación de proteger, respetando sus opciones políticas.

1.5. Unidades especiales de investigación, juicio y condena de los responsables del desplazamiento

De la misma manera en que se montaron unidades de persecución a los carteles del narcotráfico, se requiere que unidades especializadas se dediquen a la búsqueda y arresto de las personas causantes de desplazamientos, de modo que sean condenados tanto por los

asesinatos y masacres, como por los actos de amenaza y terror colectivo.

Los delitos vinculados al desplazamiento no pueden permanecer en la impunidad so pena de que la violencia se siga imponiendo como el único medio posible para la sobrevivencia y para el logro de los derechos o de los intereses particulares.

En cada región en la que se producen desplazamientos, se deben realizar las respectivas investigaciones y arrestos. Muchos de los culpables incluso han sido expulsados o desvinculados de los grupos paramilitares y guerrilleros, pero no reciben ninguna sanción por parte del Estado y continúan en sus labores de atropello a los ciudadanos.

1.6. Control de los procesos económicos alrededor de tierras y ganados

Dado que, como está visto, gran parte de la motivación y la financiación de los grupos que producen el desplazamiento está alrededor de la tierra y de la economía ganadera, el Estado debe realizar una intervención directa en dichas actividades, controlando por medios legales y mediante mecanismos eficientes los cambios de propiedad que se realicen en dichas zonas.

Para el efecto, el Estado debe consolidar órganos de investigación que vayan más allá de la verificación de formalidades. Para el efecto, son de suma importancia programas eficientes de protección de testigos.

1.7. Apoyo a planes de desarrollo rural y urbano

El Estado debe establecer mecanismos de favorabilidad a planes de desarrollo de municipios que acojan solidariamente a población

desplazada. Estos mecanismos pueden referirse a mayores índices en las transferencias de la nación, a la prioridad en inversiones públicas, a la agilidad en la gestión de proyectos de inversión que los municipios presentan en las diferentes instancias.

El Estado debe favorecer la inversión de empresas individuales y solidarias en dichos municipios, reduciendo impuestos, favoreciendo relaciones de comercio nacional e internacional, brindando créditos y asesorías técnicas. En esta labor pueden contribuir ONGs nacionales e internacionales.

Pero, igualmente, se deben propiciar planes de desarrollo y reconstrucción de las vidas de las familias desplazadas que se reubican o que retornan a sus tierras. Dichos planes deben hacerse en forma participativa y tener un carácter de desarrollo integral, de manera que se eviten las dependencias o las atenciones monolineales que no llevan a soluciones verdaderas.

1.8. Exigencia de inversión social de los proyectos infraestructurales

Las grandes obras de infraestructura de ben asumir los costos sociales y políticos que causan en la población de la zona. Dichos costos no tienen que ver únicamente con el pago de los terrenos ocupados o con la reubicación de las personas movilizadas por sus obras y con inversiones que favorezcan a los municipios, sino que deben referirse igualmente a la financiación de la protección de las familias que habitan la zona y que se van a ver amenazadas por la ambición de grupos delincuencíales. Parte de esos costos deben concretarse en empresas y fuentes de trabajo estables.

1.9. Red de colaboración para el apoyo a los desplazados y equipos ínterdisciplinarios e interinstitucionales de acompañamiento

Es necesaria la coordinación de esfuerzos, el encuentro institucional, las alianzas, la distribución de espacios y las demás estrategias que puedan considerarse útiles para el manejo del problema, en su fase de emergencia e intervención. Para el efecto, el gobierno debe nombrar en los cargos pertinentes a personas que merezcan la confianza de las instituciones del Estado, de las ONGs y de las organizaciones de desplazados. Las ayudas internacionales que se mueven por medio del gobierno deben exigir esto como un requisito.

Es importante avanzar hacia la búsqueda de articulaciones entre los procesos de atención inmediata y los procesos de búsqueda de soluciones más estables. Esta diferenciación no se da estrictamente en el tiempo, por fases separadas, sino que se superponen de manera permanente y de acuerdo con los recursos y las dinámicas sociales.

1.10. Programa de investigación y estudios

La Red Nacional de Información sobre Población Desplazada por Violencia y el Observatorio del Desplazamiento Interno por Violencia, estípulados en la ley 387 de 1997, no han podido lograr buenos efectos, dado que se han montado sobre intereses politiqueros y más con el afán de intentar contradecir los datos de los estudios de la Iglesia y de las ONGs, pretendiendo disminuir la importancia y la magnitud del problema del desplazamiento.

Es prioritario un programa serio de investigación y estudio de la problemática del desplazamiento, que incluya la atenta observación de las acciones de respuesta tanto por parte del Estado como por parte

de otro tipo de entidades. Los estudios del caso deben gozar de absoluta autonomía. Para el efecto, el Estado y la comunidad internacional deben ofrecer respaldo a ONGs, universidades y entes internacionales que ofrezcan garantía y credibilidad sobre la calidad de los estudios.

---

2. Notas sobre aspectos concretos de la acción frente al desplazamiento

La ejecución de estas diez estrategias o las iniciativas con respecto a la atención a la población desplazada, se estrellan en la práctica con múltiples limitaciones que en muchos casos se podrían evitar. A continuación mencionamos algunas reflexiones sobre aspectos específicos de dichas acciones. Dichas reflexiones se basan en las constataciones de los autores frente a varias experiencias durante los últimos años.

2.1. Con respecto a criterios generales:

• Es necesario, por parte de las instituciones y de sus funcionarios, abandonar la perspectiva del desplazamiento como un accidente masivo o un desastre, para ubicarla suficientemente como una realidad producida en medio del conflicto, como un hecho de violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario y como una falta de responsabilidad y de eficiencia del Estado en el deber de cumplir con su obligación de protección de los ciudadanos.

El desplazamiento no es una situación ideal ni deseable. Pero ya dado, se debe aprovechar la crisis como una ocasión estructurante a nivel personal, familiar y colectivo, en la cual los desplazados desarrollan respuestas creativas en cuanto a liderazgos, organizaciones, gestiones, relaciones con instituciones, relaciones interpersonales, conciencia crítica, formas de producción, etc. Igualmente, se debe tener en cuenta que la violencia y el desplazamiento no son solamente destructoras, sino que mediante ellas se da una nueva estructuración social, que puede ser reorientada hacía formas de convivencia más justas y pacíficas.

Los procesos de desplazamiento de la población presentan una gran diferenciación, desde la cual se tejen distintos cuadros de recursos, posibilidades y limitantes que tienen las y los desplazados, de cara tanto a los momentos iniciales, como a las dinámicas de reconstrucción vital en tiempos más largos. Asumir esta diferenciación implicaría para las instituciones de apoyo, estatales y ONGs, canales de información y de acción sumamente ágiles y flexibles de manera que se pueda intervenir de manera oportuna, obviando tramitologías y canales interminables en la toma de decisiones. Por otra parte, es necesario construir alternativas de acción diferenciadas según las características de ubicación de los hogares desplazados. Es decir, se hace necesario un diseño tanto de planes para la atención en campamentos o albergues, como de planes para la atención a familias ubicadas en sectores urbanos dispersas, como de planes para familias que retornan o se reubican en zonas rurales, etc.

Es importante avanzar en la búsqueda de articulaciones entre los procesos de atención inmediata y los de soluciones más estables. Estas etapas no deben considerarse separadas sino entrecruzadas permanentemente de acuerdo con los recursos y las dinámicas sociales.

Se hace necesario acumular experiencia e infraestructura organizativa, especial mente en lo logístico y en las concepciones orientadoras de la intervención del Estado y de las ONGs. Esto no se puede lograr si cada institución va por su lado y si se conservan las relaciones de menosprecio y desconfianza entre las instituciones del Estado y las ONGs.

2.2. Con respecto a la emergencia:

Los tiempos diferenciados entre la emergencia y la consolidación, que el Estado ha definido como parámetros generales en la atención a los desplazados, constituyen categorías que no se corresponden con las dinámicas reales de la población. Es más, esta separación ha llevado a que se manejen como momentos no articulados, desaprovechándose así algunas posibilidades que pueden ofrecer la prestación de servicios de alimentos, salud, menaje, etc., para generar espacios de encuentro, de organización mínima. Pero, sobretodo, para establecer unas relaciones por parte de las instituciones hacia las familias desplazadas, basadas en el respeto a las diversas opciones que surgen de las distintas situaciones, riesgos y posibilidades, en donde sean reconocidos como actores creativos, dejando de lado el tratamiento tradicional de ser una carga social. que se asimila a mendicantes e incapaces.

• Es necesario buscar mecanismos para la entrega de las ayudas de emergencia, que eviten la pérdida de autoestima ya bastante

desgastada. En los procesos de desplazamiento colectivos, la atención de emergencia puede constituirse en una oportunidad para recrear procesos de organización que permitan continuar y reforzar lo ya existente, pese a los conflictos que se ocasionen y que son ineludibles. La mayor dificultad está en la atención a familias y personas aisladas, especialmente en las grandes ciudades. Allí la desconfianza de los funcionarios frente a los que llegan, la queja sobre los "desplazados profesionales" que piden en todo lado, sin ser desplazados, llama de manera urgente a la coordinación de esfuerzos, al encuentro institucional, a las alianzas y distribuciones de espacios y de más estrategias que puedan considerarse útiles para el manejo del problema, en su fase de emergencia. Pero, además, se requiere repensar cómo buscar que a partir de estas ayudas iniciales sea posible avanzar hacia dinámicas que coadyuden a la autoestima y al reconocimiento de sus propias capacidades.

• Es necesario un mayor control sobre las provisiones para las ayudas de emergencia, con una suficiente organización, atendiendo a las diferencias de clima, género y distinta composición familiar, entre otras. Una labor que tiene que ver con lo preventivo, es precisamente tener un stock de recursos suficientemente identificado, y en lugares estratégicos, que permitan su pronta y adecuada utilización.

• La Iglesia Católica continúa posicionada como la instancia que de manera inmediata acude a facilitar recursos de atención inmediata, dada su amplia cobertura a nivel rural y la credibilidad que mantiene como lugar de acogida. Sin embargo, no hay suficiente claridad sobre la participación de iglesias de otras denominaciones. Pero, dado que éstas

también hacen presencia de manera amplia en zonas rurales y urbanas, es necesario tener en cuenta a todas las iglesias como espacios de acogida inicial de las familias desplazadas, para efectos de actividades de coordinación, de capacitación, etc. En todo caso, parece importante que frente a la vulnerabilidad de las personas desplazadas, se tenga especial cuidado en respetar las diferentes confesionalidades, evitando discriminaciones y manipulaciones, en una labor verdaderamente ecuménica y humanitaria.

2.3. Sobre la satisfacción de necesidades básicas [(74)]:

2.3.1. En salud:[(75)]

• Dada la alta morbilidad de los hogares es necesario disponer de suficientes recursos para la medicina curativa que, más allá de la mera consulta médica, debe incluir la adquisición de medicamentos, que tienen un alto costo. Sin embargo, es necesario no dejar de lado el aspecto preventivo de la salud. Esto significa no sólo capacitar a la población sobre el mejor manejo de los recursos disponibles, sino también la dotación de recursos físicos necesarios para tal fin, lo cual nuevamente plantea diferencias entre los desplazados que se encuentran agrupados y los dispersos, a quienes es necesario atender desde una estrategia de tipo barrial en las zonas donde se localizan, cuando esta localización tiene un referente barrial aproximado, y en donde se incluya población desplazada y no desplazada.

• El aspecto psicológico, subrayado por lo menos desde hace cinco años, sigue siendo marginal en la intervención misma y requiere de aproximaciones a todo nivel: individual, familiar y comunitario. Enfoques de tipo sistémico pueden ser de gran utilidad, pero

igualmente vale la pena abrir espacios de discusión y de intercambio de información entre instituciones y personas sobre el tema, dentro de una visión no exclusiva a los especialistas.

• Así mismo, es necesario insistir en la capacitación de personal local y regional para atender la salud mental, asunto que tiene que ver con los primeros auxilios emocionales y con una intervención psicológica "primaria"; capacitación que ofrezca herramientas básicas a quienes están en relación permanente con las familias desplazadas, para hacerlo de manera proactíva.

• Con respecto a la cuestión alimentaria, que en gran medida se maneja a través de entrega de mercados a las familias, vale la pena mirar la posibilidad de dinamizar los mercados locales adquiriendo productos en la región y no comprando de manera indiscriminada las provisiones en las grandes ciudades. Posibles intentos para favorecer el cultivo de productos semestrales, pueden ayudar a generar actividades productivas cuyos resultados constituyan la fuente de alimentación de las mismas familias.

• En cuanto a la rehabilitación física, si bien su proporción no es nada significativa, es importante tenerla en cuenta pues ya sea porque algún miembro de la familia tiene limitaciones físicas o porque tales condiciones se dieron en la fase posterior a la salida, tal situación, en las condiciones de empobrecimiento, se convierten en una enorme dificultad para toda la familia.

• Las demandas en materia de salud, preventiva y curativa, constituyen un vector de atención que es necesario mantener con proyecciones de largo plazo, ya sea articulando las nuevas familias en las redes locales

del Sisben o en convenios nuevos con claras delimitaciones del uso de los recursos.

• En todos los casos, es muy importante establecer claros controles frente a los entes que hacen la administración de los recursos, en donde participe la población desplazada como usuaria y veedora de los mismos, para evitar los malos manejos y la corrupción.

2.3.2. En educación:[(76)]

• Un primer aspecto sobre el cual queremos llamar la atención, se refiere a la necesidad de priorizar en servicios de educación básica integral que incluyan: el desarrollo de capacidades de lecto-escritura y otros instrumentos de comunicación apropiados a las nuevas circunstancias; la suficiente capacidad crítica de lectura de sus realidades y de asunción de posiciones frente a las circunstancias y actores que generan el desplazamiento; el desarrollo de las habilidades técnicas y relaciónales que permitan su participación constructiva en el desarrollo económico y social de los lugares en los que residen y van a reconstruir sus vidas.

• Pese a que muchos estudios señalan que se ha aumentado la valoración del estudio por parte de los adultos con respecto a sus hijos e hijas, en algunas zonas rurales, conocidas por los autores, es posible encontrar que tanto adultos como jóvenes no valoran el estudio como forma de movilidad social, pues la dura realidad del desempleo de bachilleres y de profesionales así lo señala. En este campo, instituciones de educación no formal en áreas diversas tienen un enorme reto no sólo para ofrecer capacitación, sino para que tal capacitación corresponda a un verdadero diagnóstico de potencialidades y necesidades de la zona y

a una dinámica de inversión que permita captar la fuerza de trabajo, orientándola hacia actividades con ciertas certezas de empleo. Es necesario revertir el tradicional divorcio entre capacitación y generación de empleo, para buscar alianzas con la empresa privada que permitan un dinamización de las economías regionales, con canales de comercialización más o menos asegurados y evitando caer en la monoactividad, para lograr entonces una capacitación laboral que se corresponda con estos proceso.

• La insistencia en las microempresas como alternativa no es suficiente a título de salida eficiente, en tanto no haya suficiente seguimiento, asesoría y crédito que permitan el surgimiento y consolidación de actividades económicas eficientes. Diversas experiencias han mostrado que la improvisación de microempresarios sin mayor apoyo institucional y en un contexto en donde la familia carece de la experiencia y donde las necesidades mínimas no están cubiertas, conlleva el riesgo de que los créditos se destinen a la cobertura de tales necesidades y al fracaso de los proyectos.

Se hace necesario flexibilizar las normas y promover un sensibilización a nivel de los maestros de escuelas primarias sobre el problema del desplazamiento, en las zonas de llegada de familias desplazadas. De manera general, los menores "pierden" el año académico correspondiente al desplazamiento y se calcula que sólo la mitad de ellos puede continuar disfrutando de derecho fundamental. Eso se debe en la mayor parte de los casos, a la falta de recursos económicos de las familias para uniformes y útiles escolares, requisito obligatorio en muchas escuelas, a la falta de capacidad escolar del sitio de llegada,

a la escasa voluntad de directores de escuelas y maestros para buscar respuestas a estas necesidades y también a que muchos menores deben conseguir algún tipo de ingreso para colaborar en el hogar.

2.3.3. En vivienda

La vivienda, como espacio fundamental en la vida de las familias, es una necesidad que se resuelve de manera muy precaria por parte de las familias desplazadas. La pauperización de sus condiciones de vida, reflejada en el hacinamiento, tiene implicaciones de todo orden para el desarrollo de sus miembros, particularmente de las y los niños. Es así, como la demandas de los desplazados[(77)], en un 70%, tienen que ver con adquisición de la misma.

Las pésimas condiciones de orden sanitario de la vivienda y de su entorno son una constante no sólo para las familias que se desplazan individualmente, sino también para aquellas que se ubican en campamentos provisionales, en donde llegan a pasar largos lapsos de tiempo.

Ante las condiciones de inseguridad para un retorno, es necesario considerar con realismo el derecho que tienen las familias desplazadas para proponer y gestar proyectos de vivienda urbanos, en condiciones dignas, en las zonas de llegada.

Soluciones de tipo organizativo e integrales, constituyen allí una vía de oportunidad para recomponer redes sociales, articulando población pobre residente y población desplazada. Por su puesto, esto no debe ser una camisa de fuerza.

2.3.4. En trabajo

De las tres alternativas[(78)] expuestas para la generación de ingresos, los hogares rurales consultados se dividen de manera proporcional, con algunas variaciones que no son significativas si se miran los tres años de estudio. Lo importante aquí es anotar que el desplazamiento produce una modificación sustancial en la actividad laboral de tipo rural, que se hace extensiva a las expectativas de trabajo futuro, como posible solución.

Es necesario buscar formas de dinamizar las economías regionales donde se reubican los grupos de desplazados, pues el éxito de su actividad económica tiene que ver no sólo con su desempeño al interior de la finca sino con todo el circuito económico con el cual se articulan.

• El problema de la identidad regional de los pobladores constituye para gran parte de la población desplazada un factor que atraviesa sus vivencias. Los múltiples desarraigos que muchas de las familias han tenido, constituye un elemento de orden sociocultural que es necesario tener en cuenta en los procesos de reubicación. La constitución de nuevas comunidades territoriales, es decir con vinculación a una base territorial, implica tener en cuenta las relaciones sociedad-naturaleza, y la organización socioespacial. Es por eso que es necesario plantear de cara a las reubicaciones procesos en donde, además de lo económico, se plantee de manera explícita la construcción del sentido de nuevas pertenencias, es decir, la constitución de nuevos territorios con actores diversos que van a redefinir la vida de estas regiones y localidades.

2.4. Sobre la investigación:

La investigación sobre el desplazamiento requiere de suficientes recursos continuados que permitan constituir equipos en el mediano plazo, con un buen anclaje en las entidades regionales y locales, que genere aprendizaje mutuo entre las instancias participantes, que posibilite un seguimiento regional continuado al problema y que esté suficientemente articulado con las instancias de toma de decisiones y de atención a la población, de manera que no se perpetué el desencuentro entre el conocimiento y la acción. Tales procesos de investigación no estarían circunscritos a "contar desplazados", sino también a buscar nuevas aproximaciones de orden cualitativo sobre las dinámicas y procesos de desarraigo y de reconstrucción vital, que aporten al campo propositivo de intervención.

2.5. Sobre la capacitación de agentes de acompañamiento y apoyo a los desplazados:

La investigación sobre el desplazamiento en sus distintas dimensiones está teniendo una importante dinámica que puede ser bien aprovechada, si se socializan sus resultados a través de actividades de información y de capacitación a nivel regional y nacional, con participación de diferentes instituciones interesadas en el problema.

Asi mismo, es importante realizar un programa continuado e integral para los diferentes agentes institucionales que participan en los distintos momentos de la atención de las familias desplazadas. Consideramos importante incluir, entre otros, a sacerdotes, pastores, religiosas catequistas y miembros de las iglesias, a maestros, a promotoras de salud, médicos y enfermeras, a jóvenes bachilleres de últimos grados, a funcionarios de las alcaldías municipales, etc.

Los autores

Flor Edilma Osorio Pérez. Trabajadora Social de la universidad de la Salle, Magistra en Desarrollo Rural. Desde hace 6 años esta vinculada como investigadora del instituto de Estudios Rurales y profesora de la Maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana.

Fabio Alberto Lozano Velázquez: Teólogo. Magister en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como investigador del Instituto de Estudios Rurales de la Universidad Javeriana.

Los autores han trabajado durante los últimos años tanto en la investigación sobre la problemática del desplazamiento como en el acompañamiento y asesoría a comunidades desplazadas. Desde hace seis años hacen parte del equipo de Codhes.

Bibliografía

- BALCAZAR, Alvaro y Martha Lucia OROZCO. 1998. Agenda de Dinamización Productiva. En: Misión Rural, Transición, Conviviencia y Sostenibilidad. Versión Preliminar. Santafé de Bogotá

- BONILLA, Elsy y Penélope RODRÍGUEZ, 1992. Fuera del Cerco. Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional ACDI, Bogotá
- BOURDIEU, Pierre. 1979. La Distinction. Paris. Editions de Minuit. 1993. Effets de Lieu. En: La Misere du monde. Editions de Seuil. Paris.
- CHEVEL, Maleck. 1986. La formation de la identité politique, Presses Universitaires de France. Paris.
- CODHES INFORMA, 1998. Desplazamiento forzado y políticas públicas. Entre la precariead del estado y el asistencialismo. Boletín No. 18,,julio. Santafé de Bogotá
- COCHES INFORMA. 1997. Colombianos en busca de refugio en Panamá. Boletín N° 10, noviembre.Santafé de Bogotá
- CODHES. Sistema de Información de Hogares Desplazados en Colombia, 1995, 1996 y 1997.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS SOBRE LAVIOLENCIA.1989. Colombia: Violencia y Democracia. Universidad Nacional de Colombia. Col ciencias. Bogotá

- CONFERENCIA EPISCOPAL. 1994. Desplazados por violencia en Colombia. Editorial Conferencia Episcopal.Santafé de Bogotá
- CORTE CONSTITUCIONAL, 1997. Sentencia sobre negativa a recibir desplazados. En CODHES INFORMA, Boletín No. 12, diciembre.
- DUREAU, FranÁoise. 1992. La Observación De Las Diferentes Formas De Movilidad: Propuestas Metodológicas Experimentadas En La Encuesta De Movilidad Espacial En El Área Metropolitana De Bogotá. En: Migración e Integración, nuevas formas de movilidad de la población. Ediciones Trilce. Montevideo.
- ESTRADALeonardo y CRUZ Marcelo. 1992. Perspectivas en transición del desarrollo regional en América Latina. En: PANADERO MOYA et al. América Latina: La Cuestión Regional. Colección Estudios. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha. España.
- FERRO, Juan, OSORIO Flor Edilma, CASTILLO Olga y URIBE Graciela, 1997. Dinámicas de transformación cultural en zonas de cultivos de coca y amapola, con

énfasis en la población juvenil. Un estudio comparativo de colonos, indígenas y campesinos. Informe Final. Santafé de Bogotá

- FRANCO, Andrés. 1998. Los desplazamientos internos en Colombia: una conceptualización política para el logro de soluciones de largo plazo. En: Colombia Internacional N° 42, abril junio. Centro de Estudios Internacionales. Universidad de los Andes.
- GIMÉNEZ, Gilberto. 1996. Cultura Política e Identidades en México. IISUNAM.México.
- GUTIÉRREZ Y ZAPP, 1995. Mujer, Semilla, Alimento.UNIFEM. Santafé de Bogotá
- LOZANO, Fabio y OSORIO, Flor Edilma. 1996. Población rural desplazada por violencia en Colombia. En Revista Cuadernos de Desarrollo Rural N°. 36, primer semestre. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Instituto de Estudios Rurales, Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá
- LOZANO, Fabio. 1998. La Relación entre la Mentalidad Religiosa y los Procesos de Violencia Paz. Investigación a partir del caso de los desplazados en Tierralta, Córdoba.

Trabajo de Grado para acceder al título de Magister en Desarrollo Rural. Universidad Javeriana.

- MACHADO, Absalón. et al. 1995. Censo de Minifundio en Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, IICA.
- MEDINA, Helda. 1998. Proceso de desplazamiento reubicación de los campesinos de la hacienda Bellacruz, Cesar. Trabajo de grado. Maestría en Desarrollo Rural. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá
- MOLANO, Alfredo. 1987. **Selva adentro: Un Historia Oral de la colonización del Guaviare.** Bogotá, El Ancora Editores.
- OSORIO, Flor Edilma. 199 7.Mujer desplazada: violencia y discriminación. En Codhes Informa. No. 7, febrero. Santafé de Bogotá.
- OSORIO, Flor Edilma y LOZANO Fabio. 1998. Procesos de reconstrucción vital de población desplazada por violencia en Colombia. Algunas reflexiones. Revista Humanitas, Universidad Javeriana. en prensa.

- OSORIO, Flor Edilma. 1997. Conflicts for Land and Territory: An Analysis of Internal Migration in the Rural Áreas of Colombia. En Canada's Periodical on Refugees, REFUGE. Conflict, Population
- Displacement, and Conflict Resoluction. Vol.16, No.6. Centre for Refugee Studies, York University.Canadá. December.
- OSORIO, Flor Edilma. 1998. El desplazamiento forzado por violencia. Reflexiones desde la perspectiva del desarrollo local de municipios rurales en Colombia. Cuadernos de Desarrollo Rural. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales. En prensa.
- PÉREZ, Diego. 1997. Informe Sobre el Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero 1 Octubre 31 de 1997. Documento Fotocopiado.
- PRADA, Esmerida. Movimientos Sociales. En Cien Días vistos por CINEP, vol. 9, N^{o} 39, octubre-diciembre de 1997.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 1997. Los Desplazados, esa Colombia que no podemos ignorar. Imprenta Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá

- REYES, Alejandro. 1994. Territorios de la violencia en Colombia. En: Territorios, regiones y sociedades. Ren Silva, ed. Santafé de Bogotá
- RODRÍGUEZ, Luz Eugenia. 1998. Proceso colectivos y familiares de acomodamiento y generación de estrategias de vida de la población desplazada. Dos estudios de caso. Trabajo de grado. Maestría en Desarrollo Rural. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales.Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá
- SALAZAR, M., HERNÁNDEZ, E., MONTOYA, A. 1998. Identificación de la Oferta para la Atención a la Población Desplazada por Violencia Política en Colombia. Comité Internacional de la Cruz Roja. Santafé de Bogotá
- VALDERRAMA, Mario. Agenda de Economía Campesina y Desarrollo. En: Misión Rural, Transición, conviviencia y sostenibilidad. Versión Preliminar. Santafé de Bogotá
- VARGAS VELASQUEZ, Alejo. 1998. Laberinto de la Guerra En Cien Días vistos por Cinep N^{o} 41, Bogotá, abril - junio.

- Vargas, Alejo. 1997. Conflicto Armado Interno en Colombia y Desplazamiento Forzado. Ponencia presentada en el Seminario Desplazamiento Forzado y Conflicto Social en Colombia.Universidad Nacional de Colombia. Fotocopia.

Notas:

1. Es decir, todo un grupo poblacional de familias completas cuya composición puede variar entre 40 y 1500 familias se desplaza masivamente por la presión de uno o varios de los grupos armados

2. **Codhes informa** N^{o} 10, noviembre de 1997.

3. No pretendemos asumir aquí la conocida tesis de una multiplicidad de causas de la violencia y de la retroalimentación de varias violencias (Comisión de Estudios sobre la Violencia, 1989), apuntamos más bien a una interpretación comprensiva del fenómeno del desplazamiento forzado.

4. Sobre este tema, en el que no podemos profundizar por ahora, véase la Relación entre la Mentalidad Religiosa y los Procesos de Violencia Paz, investigación de Fabio Lozano a partir del caso de los desplazados en Tierralta, Córdoba. Trabajo de grado para acceder al título de Magister en Desarrollo Rural. Universidad Javeriana. 1998.

5. César Gaviria gobernó entre 1990 y 1994.

6. Datos cuyas fuentes son la DNP, UDA y SITOD, citados por Álvaro Balcazar y Marina Lucia Orozco en Agenda de Dinamización Productiva, en Misión Rural, 1998. Versión Preliminar.

7. Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cálculos del CECA en Álvaro Balcazar, Op.Cit.

8. Encuesta Nacional de Hogares Rurales del DAÑE, citada por Balcazar y Orozco

9. El bajo precio de cereales y oleaginosas favorece especialmente a la industria. Es decir, el caso de un menor precio en la cebada a quien más favorece es a las productoras de cervezas. Lo cual no significa que los consumidores de cerveza hayan salido ganando y, sobre todo, la canasta familiar de los empleados, los obreros y los más pobres no se vio necesaria mente favorecida.

10. Minas y canteras no produjo más empleos en los últimos años.

11. Una rápida visión de la historia de las leyes agrarias nos permite verificar lo afirmado. La ley 200 de 1936, reconocida como el primer intento serio de reforma agraria, se centró en la figura de la extinción de dominio, es decir, la pérdida de la propiedad cuando se deja sin explotación económica la tierra durante un periodo determinado. Igualmente se intentaba poner límites a la aparcería. A pesar de sus estrechos alcances esta ley no tuvo suficiente aplicación porque los poderes de dominio en el campo se mantenían intactos. En 1944 se anulan legalmente algunos de los posibles efectos de la anterior ley mediante la expedición de la ley 100 en la que se declara la conveniencia de los contratos de aparcería.

En 1961 se expide la ley 135 por medio de la cual se crea el Incora. Aparentemente se intentaba presionar una más moderna, intensa y equitativa explotación de la tierra mediante la aplicación de la figura de extinción de dominio y la compra de tierras por parte del Estado para distribuirlas a campesinos. En realidad la complejidad de los procesos de extinción de dominio hada que éstos fueran nulos en la práctica. Además la participación de los campesinos en la dirección del Incoa era ínfima (2 de los 18 miembros) y sus posibilidades de participación en los niveles regionales no sólo es menor, sino que se ha tenido que enfrentar tanto a la corrupción de muchos funcionarios como al hecho de que los empleos del Incoa son una de las cuotas de participación del clientelismo local. De esta manera no es extraño encontrar que los hijos de los grandes terratenientes son a su vez gerentes del Incora Regional.

En 1967, a través del Decreto 755, se impulsa una organización de campesinos alrededor de la esperanza de prestación de servicos por parte del Estado. Se crea asi la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc). La ley 1° 1968 se expide como complemento del decreto del 68 facilitando algunos trámites frente a los predios inadecuadamente explotados y frente a la aparcería.

Se pretendió con estos recursos institucionales abrir paso al desarrollo capitalista en el campo presionando a los gamonales latifundistas.

Nuevamente los intentos liberales y modernizadores se hechan a pique mediante el pacto de Chicoral (acuerdo entre los gremios de propietarios y los partidos tradicionales). Estos acuerdos se van a ver

reflejados en la ley cuarta de 1973, que vuelve impracticable la expropiación, y la sexta de 1975, que legaliza la aparcería asimilándola a las sociedades de hecho. En cambio se van a impulsar unos programas de carácter asitencial y de transferencia tecnológica, a través del PAN y el DRI, al mismo tiempo que se disuelve la organización campesina.

La ley 35 de 1982 vuelve a impulsar la actividad del Incora, que se habla prácticamente extinguido. Pero esta actividad se va a concentrar en la compra venta de tierras, las expropiaciones van a reducirse paulatinamente hasta ser eliminadas desde 1986. La ley 30 de 1988 va a normar esta práctica, cambiando el concepto de Reforma Agraria como distribución de tierra inapropiadamente explotada por el de comercialización de las tierras.

12. De acuerdo con Alejandro Reyes, los narcotraficantes han comprado entre 3 y 5 millones de hectáreas de los mejores suelos, especialmente en zonas de ganadería extensiva.

13. No se debe olvidar que muchos de estos terrenos son de habitación y supervivencia de grupos indígenas y que muchas de estas incursiones significan un serio deterioro de las condiciones ambientales

14. Ver, por ejemplo, *Selva adentro: un Historia oral de la colonización del Guaviare*. Alfredo Molano, El Ancora Editores, 1987.

15. Aquí, por supuesto, no se están incluyendo quienes han debido migrar por la construcción misma de la represa.

16. Datos del Censo de Minifundio URPA e IICA, 1994, y Dañe, 1993, citados por Valderrama y otros Op. Cit.

17. Para citar un ejemplo, entre marzo y junio de 1997, el Cinep registró 27 éxodos y protestas campesinas.

18. Desde la época de la llamada violencia partidista, años 40 y 50, grupos armados que recibieron nombres como chulavitas y pájaros, realizaron múltiples homicidios individuales y masacres colectivas

19. El paramilitarismo se reproduce también en las ciudades donde comienzan a ser asesinados gamines, prostitutas, homosexuales v todos los que puedan parecer criminales. Esta labor horriblemente llamada de "limpieza social" fue impulsada desde organismos de la Policía Nacional.

20. Entre estos eventos hay que mencionar la guerra contra el narcotráfico y, dentro de ella, la guerra entre los carteles mismos, la muerte de Rodríguez Gacha, las disputas entre el cartel de Cali y el de Medellín, la muerte de Pablo Escobar, el cambio en los escenarios geográficos.

21. Asi, la masacre realizada en la población de Mapiripán en 1997 recibió el reproche de Carlos Castaño.

22. Confróntese las denuncias sobre la British Petroleum Company en The Guardián, 17 de octubre de1998.

23. Conflicto Armado interno en Colombia y Desplazamiento Forzado, ponencia presentada por Alejo Vargas en el seminario "Desplazamiento Forzado y Conflicto Social en Colombia", Universidad Nacional de Colombia, mimeo, 1997.

24. Echandía, Camilo

25. Esta era una de las solicitudes en diciembre de 1998, fecha en que se terminó este informe.

26. Ver **En el Laberinto de la Guerra**, Alejo Vargas Velásquez, en Cien Días Vistos por Cinep # 41, Bogotá, abril junio de 1998.

27. El argumento de los miembros del EPL es que su participación en el DAS era únicamente como guardaespaldas de los ex guerilleros para garantizar su seguridad. Además, acusan a las Farc de haber asesinado a muchos de sus miembros y colaboradores y de haber secuestrado a sus familiares.

28. Vargas. Alejo.1997.0p.Cit.

29. La Consejería Presidencial para Desplazados actuó en repetidas ocasiones en el mismo sentido, presionando a los campesinos para retornar en dichas condiciones a pesar del aviso de organismos de Derechos Humanos. Con el argumento de que la mejor solución es el retorno, el Consejero Presidencial presionó para que los campesinos volvieran a sus tierras, argumentando la presencia permanente del ejército para garantizar sus vidas. Efectivamente en algunas zonas el ejército colocó bases, pero como está dicho, permitiendo y colaborando con los paramilitares que imponían sus condiciones a los retornados.

30. A finales de 1998 se han aumentado los combates entre guerrilla y paramilitares en un aparente cambio de táctica de los bandos.

31. Número de encuestas realizadas y periodos de desplazamiento que cubren:

Años	**1995**	**1996**	**1997**
Número de	796	935	636

hogares encuestados			
Período de desplazamiento de los hogares	Junio 1994 a Octubre 1995	Noviembre 1995 a diciembre 1996	Enero 1997 a diciembre 1997

32. Para 1997, por ejemplo, y pese a haber evidencias de desplazamiento en el departamento del Caquetá, fue imposible hacer las encuestas en esa región, por razones de orden público y dificultades de las ONGs para realizarlas

33. Así, vemos en el siguiente cuadro cómo los tres departamentos con mayor cantidad de llegada de desplazados, alcanzan cerca del 50% sobre el total de encuestas realizadas a nivel nacional

1995		**1996**		**1997**	
Departamento	%	Departamento	%	Departamento	%
Cundinamarca	25.0	Antioquia	30.0	Antioquia	22.7
Antioquia	18.9	Cundinamarca	27.6	Cundinamarca	21.3
Santander	11.6	Córdoba	11.5	Santander	9.6

34. Departamento de procedencia con mayor frecuencia de los hogares desplazados encuestados, con respecto al total de encuestas realizadas al nivel nacional:

1995		1996		1997	
Departamento	%	Departamento	%	Departamento	%
Antioquia	31.3	Antioquia	32.2	Chocó	26.4
Santander	15.1	Chocó	17.2	Antioquia	11.7
Cesar- Cauca	7.2	Cesar	6.3	Cesar	8.8

35. Ver, entre otros, Bonilla y Rodríguez, 1992.

36. Usualmente son sobrinos, primos, nietos e inclusive hijos de vecinos y amigos que las familias tienen consigo

37. Esta es una observación hecha tanto por familias desplazadas como por estudios sobre las sociedades campesinas

38. En Tierralta, Córdoba, los jornales son más bajos que en otras partes del país. Mientras en Boyacá, por ejemplo, en 1997 se pagaba por un día de trabajo entre $6000 y $7000, en Tierralta

se pagaba entre $ 3.000 y $4,000 a los hombres, en tanto que a las mujeres se les pagaba entre $2.000 y $3.000.

39. La proporción se tomó a partir de un total de 345 hogares sin vinculo rural para 1996, y de 88 para 1997

40. Las proporciones se sacaron sobre datos de 469 HVR y 400 hogares sin vinculo rural

41. Las proporciones se sacaron sobre datos de 307 HVR y 376 hogares sin vinculo rural

42. Esta última, frecuentemente se convierte en analfabetismo funcional.

43. En esta categoría se incluyen las fuerzas militares, la policía nacional y el DAS. Para 1996, fueron señaladas las fuerzas militares con mayor frecuencia (67 veces), en tanto que las otras dos instancias tienen 3 y 2 casos respectivamente. Para 1997 las fuerzas militares tienen una frecuencia de 27 casos y las otras dos instancias ningún caso.

44. Pocas han sido las comunidades que han hecho una manifestación concreta, por vías alternativas a la violencia, para ejercer sus derecho a vivir en paz, Señalamos la comunidad de La India, en Cimitarra, Norte de Santander, y más reciente mente la comunidad de San José de Apartado. Ambas experiencias han dejado no pocas victimas, principalmente en persona de sus líderes, pese a lo cual sus procesos de exigencia de respeto a la decisión de no involucarse en el conflicto, han continuado.

45. Los porcentajes son construidos con base en el total de respuestas afirmativas de los HVR a la pertenencia a organizaciones, para cada año. Ese total para 1995 fue de 304, para 1996 de 274 y para 1997 de 206.

46. Es cierto, sin embargo, que la cuestión jurídica es un factor que no constituye mayor inconveniente en cuestiones de apropiación de las tierras. La estructura de los grupos que están en estas "conquistas territoriales" tiene suficiente articulación con las instancias notariales para legalizar ventas ficticias, también el suficiente poder para obligar

a las familias a firmar documentos que sirvan para regular sus "adquisiciones".

47. Nuestro trabajo con comunidades desplazadas de origen rural nos aporta suficientes elementos empíricos para esta reflexión que supera los alcances de este informe, pero consideramos importante consignarlo pues los cambios abruptos de identidad van a estar atravesando los procesos de "volver a empezar" en otras regiones y en otras actividades.

48. La oferta de lotes fue uno de los intercambios que hicieron muchos politiqueros locales y regionales en los municipios en las múltiples elecciones que se sucedieron en 1997 y 1998.

El desplazamiento llega asi a engrosar la pobreza con la cual se nutre el ciclo de la compra de votos y de la negociación de las curules.

49. Las proporciones se fijaron sobre el total de HVR encuestados para cada año

50. Las proporciones se fijaron sobre el total de HVR encuestados para cada año

51. Esta situación la apreciamos claramente en Tierralta y al parecer es una estrategia que es posible realzar en casos de desplazamiento intramunicipal.

52. La evidencia empírica la tenemos de nuestra experiencia en Tierralta, Córdoba.

53. Retomamos aquí parcialmente ideas expuestas en el articulo "**El desplazamiento forzado por violencia**". Reflexiones desde la

perspectiva del desarrollo local de municipios rurales en Colombia, de próxima publicación en Cuadernos de Desarrollo Rural

54. Ver. entre otros Bordieu, Giménez.

55. Los principios de Integración social se fundamentan en dos pilares, en relación dialéctica lo funcional y lo territorial. El primer ámbito se refiere a los enlaces entre entidades organizadas, que se relacionan y se utilizan para lograr sus proposito de satisfacer sus necesidades El segundo ámbito, se construye a través de lazos de historia y sentimiento Que unen a los miembros de una comunidad localizada geográficamente (Estrada y Cruz, 1992)

56. Particularmente, los desplazamientos colectivos, como los del Chocó, el de Tierralta, los del sur de Bolívar, generan una parálisis en la actividad local productiva. Para el caso de Tierralta, por ejemplo, las veredas quedaron desocupadas entre un 70% y un 100%, en por lo menos seis meses, de acuerdo con los cálculos v mapas realizados por los mismos desplazados.

57. Es indudable el papel más visible que están teniendo las mujeres en el conjunto de la producción agropecuaria y su clara tendencia al crecimiento debido, entre otras cosas, a los efectos selectivos de la violencia sobre el género masculino. La contribución de la mujer en actividades productivas, de transformación, de comercialización v de labores domésticas relacionadas con el ciclo alimentario, que claramente contribuyen a la generación de riqueza y consumo, se ha determinado en cerca del el 17% del PIB, (GUTIÉRREZ Y ZAPP, 1995)

58. Por ejemplo, salida del campo a ciudades grandes o cambios de una región a otra

59. Por ejemplo, en una ocasión una profesional preocupada por el medio ambiente urbano de Bogotá, señalaba que los desplazados utilizaban de manera inadecuada los espacios, produciendo suciedad y desmejorando la belleza de la ciudad, todo esto entendido como una problema de falta de adaptación y de educación.

60. Algunos estudios fundamentados en historias de vida, muestran la constante de la violencia en la vida de muchos de los protagonista actuales de diversos grupos armados, lo cual contribuye a mostrar los círculos recurrentes de la violencia.

61. En un municipio de Córdoba, los paramilitares exigían que los campesinos que llevaran más de 20 años en la región debían abandonarla, pues eran simpatizantes de la guerrilla.

62. Un análisis especifico de las políticas publicas sobre el desplazamiento puede consultarse en Cocines Informa ?18, de julio de 1998. Para una referencia sobre la oferta institucional frente al desplazamiento ver el estudio realiza do por Salazar, Hernández y Montova para el Comité Internacional de la Cruz Roja titulado "Identificación de la Oferta para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia Política en Colombia", Bogotá, julio de 1998.

63. La presencia institucional gubernamental y no gubernamental para la atención de emergencia de los HVR, de acuerdo con el Sisdes, muestra un aumento en su cobertura:

	1995	**1996**	**1997**
HVR que recibieron	%	%	%

ayuda		57.5	56.9	75.8

Fuente: Cálculos con base en el Sistema de Información de Hogares desplazados en Colombia, 1995,1996 y1997, Codhes

Es notorio el aumento de la cobertura de ayuda a las familias desplazadas a partir de 1997, año en el cual se crearon instancias operativas específicas y se movilizó cierta coordinación de entidades oficiales ya existentes para la atención del desplazamiento. Así la participación del apoyo gubernamental y no gubernamental en las ayudas de emergencia a la población desplazada se ha incrementado. Mientras en 1995 y aún en 1996 la participación de estas instancias era mínima,

para 1997 ocupan casi el 50% de la ayuda proporcionada a los HVR, según los datos de las encuestas.

64. Los análisis hechos a continuación se basan en un artículo de Flor Edilma Osorio que se encuentra en prensa para la Revista Cuadernos de Desarrollo Rural.

65. En Tierralta, el hospital administró 30 millones (primer envió de un total de 60 millones), en donde los servicios prestados se cobran con tarifas del 100%, costos que no corresponden con el estrato social de los desplazados, factor determinante en el establecimiento para el precio de los servidos. De la misma manera, en el Chocó se denunciaron manejos irregulares en un fondo de salud, en donde quines salen perdiendo son los desplazados a quienes no llega ningún servicio. En ambos casos, se identifica una ausencia de seguimiento de los entes

nacionales y regionales frente al manejo local de los pocos recursos que se asignan.

66. Esta propuesta se planteó en el artículo "Mujer desplazada: violencia y discriminación", entinas informa N° 7, febrero de 1997. Al parecer, algún tipo de negociación en este sentido ya se ha hecho en municipios como Ibagué y Lérida-Guayabal con la reubicación de los desplazados de la hacienda Bellacruz, del Cesar.

67. Por supuesto, la mayor parte del desplazamiento se está afrontando como una reubicación urbana o rural no acompañada. Aquí no nos vamos a referir a dichos procesos que merecerían un estudio bien detallado tanto por las consecuencias, como por la creatividad y diversidad que pueden ofrecer.

68. Estudio de caso retomado de un trabajo de grado de Maestría en Desarrollo Rural, dirigido por la autora. Ver Rodríguez, 1998.

69. Trabajo de acompañamiento y asesoría realizado por los autores entre enero de 1997 y junio de 1998.

70. Estudio de caso retomado de un trabajo de grado de Maestría en Desarrollo Rural, dirigido por la autora. Ver, Medina,1998.

71. En uno de los casos fue muy claro que por factores de orden religioso, los líderes no consideraban la posibilidad de una toma pacifica de una institución gubernamental, pues en su opinión eso significaba algo violento en contra de la autoridad. Una reflexión más completa puede consultarse en Lozano, 1998.

72. Como sucedió en el caso de los campesinos desplazados de la Hacienda Bellacruz, rechazados públicamente por la Gobernadora de

Cundinamarca y gran parte de sus alcaldes, rechazo que de forma más velada hicieron al mismo grupo autoridades políticas y religiosas en Duitama (MEDINA, 1988).En otros casos, los desplazados han decidido conformarse como organización campesina, sin identificarse como desplazados, para evitar persecuciones (RODRÍGUEZ, 1988)

73. Estas unidades pueden ser de diversos tipos, que es necesario analizar: Unidades especialmente conformadas al interior de las fuerzas del Estado y que ofrezcan la garantía de que sus miembros no tienen compromisos con ninguno de los actores armados al margen de la ley y que respetan radicalmente la independencia de estos grupos civiles. Esta iniciativa tiene por lo menos dos dificultades. Por una parte, la falta de credibilidad de las fuerzas del Estado dado que han sido directos causantes del desplazamiento y colaborado con los paramilitares en el desplazamiento o en el repoblamiento; por otra parte, cualquier organismo de seguridad del Estado se convierte en objetivo militar de la guerrilla, con lo cual en cambio de ofrecer protección atrae un riesgo. Sin embargo, esta iniciativa, si se basara en la conformación de unidades realmente democráticas, podrían significar una forma de transformación de las fuerzas armadas del Estado.

-Grupos de las fuerzas de la ONU que entrarían a vigilar ciertas zonas con el fin de proteger a la población civil, pero sin entrar a una persecución de los actores armados de manera que no se conviertan en un elemento más dentro del complejo juego que hemos ya analizado. Esta iniciativa podría ser significativa como una forma de garantizar la neutralidad de quienes están en dichas zonas. Tendría más

probabilidades de ser aceptada por los grupos en conflicto, aún cuando algunos sectores puedan verlo como una pérdida de soberanía nacional.

-Grupos armados conformados por los mismos campesinos para defender sus comunidades de las incursiones de los invasores. Esta iniciativa llevaría por una parte al incremento de la militarización de la sociedad y, por otra, estos grupos fácilmente terminarían al servicio de los paramilitares o la guerrilla.

- Unidades no armadas de delegados internacionales que sean un garante ético de la neutralidad activa de comunidades civiles que optan por la no colaboración con actores armados.

Esta perspectiva, que implica la no intervención armada, conlleva el riesgo de que puede ser aparentemente débil ante el grado de inhumanismo con que han realizado su acciones los causantes del desplazamiento. Sin embargo, es la que puede tener más viabilidad en acuerdos con los distintos grupos armados. El irrespeto a estos grupos tendría de todas maneras graves costos políticos para los infractores.

74. Dadas las condiciones de desprotección absoluta y pérdida de la capacidad de autoabastecimiento, las familias desplazadas tienen múltiples necesidades, con diferente grado de

prioridad pero con un alto grado de articulación. Planteamos aquí algunas reflexiones siguiendo los cuatro aspectos del Sisdes (salud, educación, vivienda y trabajo), cada uno de los cuales se subdivide a su vez en tres aspectos. Ello facilita por una parte la diferenciación, pero a la vez puede encasillar las respuestas o en su defecto plantear aspectos muy globales. Por otra parte, la respuesta es la opinión de la persona encuestada sobre las necesidades del conjunto familiar, que

dadas las diferencias de edad, género y demás, requieren diferentes soluciones.

75. Las categorías usadas en la encuesta para este aspecto son: atención psicológica, rehabilitación física y servidos médicos.

76. Las categorías usadas en la encuesta para este aspecto son: alfabetización, capacitación técnica y capacitación formal.

77. Las categorías usadas son: adquisición, mejoramiento y titulación

78. Las categorías usadas son: tierra para trabajar, trabajo asalariado y microempresa

Capítulo XXIII

Un país que huye[(1)]

En su intervención en la instalación de la Mesa de diálogo del gobierno nacional con las Farc-EP, el 7 de enero, el Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, afirmó: "Colombia no puede seguir dividida en tres países irreconciliables en donde un país mata, otro país muere y un tercer país, horrorizado, agacha la cabeza y cierra los ojos"[(2)]

Sin embargo, existe otro país: el de los colombianos que huyen de la muerte; el que se dispersa diariamente de sus regiones y de sus raíces sociales y culturales en busca de lugares que puedan ofrecer condiciones mínimas de seguridad y supervivencia; el que marcha en éxodos reclamando justicia y protección, el país del desplazamiento forzado por la violencia

Precisamente, 1998 pasará a la historia contemporánea de Colombia como un año crítico por el inusitado número de personas que fueron

obligadas a huir de sus regiones hacia otros lugares del territorio nacional, como consecuencia de una guerra irregular en la que la principal víctima sigue siendo la población civil no combatiente.

Para 1998, el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (Sisdes), estima una cifra de 308.000 personas desplazadas violentamente por las dinámicas de terror, muerte y éxodo que propician las masacres, asesinatos y amenazas por parte de los diversos actores armados. Es decir, que en un año se produjo el des plazamiento de 71.613 hogares integrados en su mayoría por mujeres, niños, niñas y jóvenes. En resumen, aproximadamente ocho hogares fueron desplazados cada hora en Colombia durante 1998.

Fronteras y población civil

La de los desplazados es una tragedia prolongada, diaria y anónima, de naturaleza social y política, que a causa de la violencia ha obligado a migrar desde 1985 alrededor de 1.500.000 colombianos dentro de su propio país y que ya empieza a afectar países vecinos, en lo que se constituye en un indicador del progresivo deterioro de la situación de derechos humanos y de la crítica situación humanitaria que se produce a medida que gana terreno la guerra entre los colombianos.

Tabla 1. Tendencia del desplazamiento forzado en Colombia 1995-1998	
89.000	**1995**

181.000	**1996**
257.000	**1997**
308.000	**1998**

Situación que tiende a agravarse en las zonas de frontera en donde el conflicto se acentúa por razones geoestratégicas que en la actual coyuntura de paz y guerra en Colombia, empiezan a ser más visibles a la luz del reacomodamiento de los actores armados y a las presiones internacionales.

Los anuncios de militarización de las fronteras con Perú, Ecuador[(3)] y Venezuela, además de los problemas generados en el inmediato pasado con Panamá[(4)] (a propósito del éxodo de refugiados del Urabá finalmente "repatriados") y, más recientemente, con Brasil (como consecuencia de la protesta de ese gobierno por el supuesto uso de su territorio por parte de Fuerzas Militares que hacían frente a la incursión de las Farc en Mitú), crean un clima de tensión que podría afectar a la población civil en general, y en especial a las personas que buscan refugio en esos países ante el grave riesgo que corren sus vidas en el marco del conflicto armado y la violación de derechos humanos en Colombia.

Es necesario llamar la atención de los gobiernos de países vecinos para que el ejercicio legítimo de su soberanía en las conflictivas zonas de frontera no afecte negativamente a la población civil ajena a la confrontación y amparada por el derecho humanitario y

demás normas internacionales de protección de los derechos humanos.

Población civil: objetivo militar

El desplazamiento forzado es la expresión dramática de una de las características más problemáticas y distintivas de la guerra irregular que tiene lugar en el país: la violencia de los actores armados contra la población civil como arma predilecta en el marco de las dinámicas estratégicas y militares de la geopolítica del conflicto.

La población civil ha sido convertida en objetivo militar en muchas regiones mediante la acusación de que colabora con uno u otro actor armado y, en consecuencia, debe "someterse, morir o huir" según los códigos impuestos por el poder de las armas.

Los criterios que usan los actores armados para determinar el grado de afinidad, simpatía o pertenencia de los civiles con el adversario son tan subjetivos como alejados de las exigencias del derecho humanitario y el derecho de la guerra. En los extensos y flexibles teatros de la confrontación la población civil soporta innumerables situaciones que son invocadas como justificación de los ajusticiamientos sumarios y demás crímenes: el transporte obligado de hombres armados, la permanencia de uno u otro grupo en un corregimiento o vereda, la venta o suministro de alimentos o la participación en actividades comunitarias, políticas, de derechos humanos que por su naturaleza plantean contradicciones con los diferentes actores armados y en no pocas ocasiones con el mismo Estado.

Esta justificación abstracta conduce a la arbitrariedad y, en muchas ocasiones, al encubrimiento de otros intereses ligados a la propiedad y

la valorización de las tierras y los recursos económicos estratégicos en las regiones, a la recomposición misma de las condiciones de la participación política, a entronizar las armas como poder prevalente, independientemente de la historia, el presente y, sobre todo, el futuro de los pueblos afectados.

La realidad de fenómenos como el desplazamiento desborda este tipo de argumentaciones pues, a todas luces, resulta absurdo plantear que los 308 mil colombianos desplazados por la violencia en 1998 se pueden catalogar como colaboradores de los actores armados.

Esta práctica de involucrar a los civiles en el conflicto ha sido una constante en la confrontación armada en Colombia y una muestra del desprecio de sus protagonistas por el derecho internacional humanitario que, ante la evidencia de una guerra interna, no busca evitarla, pero exige responsabilidad política a los actores del conflicto en el acatamiento de un mínimo de normas, justamente para excluir a los no combatientes del conflicto y garantizar, en todo caso, el respeto por los derechos humanos aún en las circunstancias críticas que sugiere la contienda. Pero en Colombia este propósito sigue siendo una utopía como lo muestran las declaraciones públicas de los actores armados.

Por ejemplo, el jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia, Carlos Castaño, refiriéndose a la masacre de Mapiripán, en el departamento del Meta, afirmó:

"*Nada justifica disparar indiscriminadamente. Lo que sucede es que la guerrilla está camuflada dentro de población civil. Pero créame que no han muerto inocentes. Y lamento tener que decir esto, pero el*

guerrillero para nosotros es objetivo militar, aunque esté de campesino"[(5)].

Así mismo, en una comunicación a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Castaño precisa;

"*En el curso de la actual guerra irregular, la población civil, atrapada en el escenario de las operaciones militares se vuelve necesariamente copartícipe de las partes del conflicto. La diferencia está en que la intención de la guerrilla es mimetizar su militando dentro de la población civil para encubrir sus actos terroristas, lo que involucra a la población civil y por tanto la hace víctima de la confrontación La intención de las autodefensas no es causar el terror sino evitar que la guerrilla siga camuflándose entre la población civil y sólo ha_impulsado la migración de comunidades para salvar su vidas mientras se combate a la guerrilla* (el subrayado es nuestro)"[(6)]

Por su parte el comandante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Manuel Marulanda Vélez sostiene:

"...*estamos en una carretera (...) ejerciendo un control de los vehículos, preguntamos quienes van ahí y si van dos o tres paramilitares los recogemos si es que se conocen (...) si en el vehículo aparecen cinco o seis personas sindicadas de pertenecer al paramilitarismo las recogen y se las llevan (...)* (subrayado nuestro). *Sí después se comprueba que no son responsables, los devuelven a sus familias*..."[(7)]

Los comandantes del Ejército, general Jorge Enrique Mora Rangel, y de la Fuerza Aérea Colombiana, Héctor Fabio Velazco, en declaraciones de prensa sobre el caso de civiles muertos en el

corregimiento Santo Domingo, municipio de Tame, departamento del Arauca, explican las acciones de la fuerza pública en términos que desconocen el debido proceso y las garantías fundamentales que están obligados a observar como agentes de un Estado regido por el ordenamiento constitucional de 1991;

"*Se han realizado ametrallamientos desde los helicópteros y aviones de la fuerza Aérea; se han lanzado cohetes en la zona rural de Santo Domingo, especialmente hacia las matas de monte desde donde eran atacados ios aparatos militares (...) No se sabe con exactitud quién o qué produjo la muerte de civiles (y) de haberse producido como consecuencia de la acción del ametrallamiento y el lanzamiento de cohetes es porque se encontraban en el monte(...)* (subrayado nuestro). *No se descarta la posibilidad de que entre los civiles muertos se encuentren guerrilleros, que utilizaban a la población como escudo para hostigar desde las matas de monte a los helicópteros y los aviones que apoyaban la acción de las tropas*." (8)

Es evidente que, aduciendo una situación de guerra irregular e interpretando desde su posición militar el derecho humanita rio, los actores del conflicto intentan Justificar sus acciones contra la población civil o, en todo caso, negar su responsabilidad, mientras crece el número de muertos civiles, de desaparecidos, de secuestrados, de víctimas de minas antipersonales, de amenazados y de desplazados en Colombia.

En los ataques de grupos paramilitares mueren mujeres, ancianos y niños que difícilmente pueden ser acusados de combatientes armados (9). Tampoco son combatientes armados los defensores de derechos

humanos o los activistas sociales o las comunidades indígenas que insisten en sus "territorios de paz". En las "pescas milagrosas" de las Farc han sido secuestradas personas por intereses económicos, en una práctica que infringe el derecho humanitario. También vulneran los derechos de los civiles los ataques indiscriminados contra poblaciones acusadas de "auxiliar a los paramilitares".(10) El atentado al oleoducto en Machuca, municipio de Segovia, departamento de Antioquia, por parte del ELN, ocurrido en octubre de 1998, fue un hecho grave de irresponsabilidad y barbarie con un impresionante saldo entre la población civil de 75 muertos, 65 heridos y centenares de desplazados.

En algunos de los ataques aéreos o en acciones de las Fuerzas Militares murieron civiles(11) y en muchos otros casos hay denuncias de omisión de la Fuerza Públi ca frente a ataques paramilitares(12).

Crecen los éxodos

Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdes), el 21% del total de la población desplazada durante 1998, aproximadamente 65.117 personas, huyeron en forma de éxodos en masa como última opción para salvar sus vidas ante situaciones registradas como masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, amenazas y ataques aéreos. Es decir que en los últimos dos años (1997 y 1998), del total estimado de población desplazada (565.000), aproximadamente 135.000 personas participaron en desplazamientos masivos con algún nivel de organización y resistencia frente a las circunstancias de violencia que motivaron la decisión.

En promedio, en Colombia, durante 1998, por cada ser humano asesinado en una masacre o en una cadena de asesinatos selectivos, se desplazaron en forma de éxodo aproximadamente 78 personas, en su mayoría mujeres, niños, niñas y jóvenes.

El hecho más grave fue el éxodo de unos 10 mil pobladores del sur de Bolívar hacia centros urbanos de la región, especialmente hacia la ciudad de Barranca bermeja, como consecuencia de la acción de grupos paramilitares que anunciaron la "recuperación" de esa zona del país en una ofensiva que afectó principalmente a personas indefensas.

Otros éxodos relevantes, que involucraron aproximadamente 18.000 personas, se registraron en municipios del departamento de Antíoquia como Frontino, Vegachí, Anorí, San Carlos, Girardota, San Rafael, Granada, Liborina, Dabeiba, Mututá, Murindó, Yolombó, Salgar y San Luis, entre otros, que son escenario de disputa entre grupos paramilitares y guerrilleros[(13)].

La guerrilla fue responsable de la salida de por los menos 3.000 personas de zonas rurales de los municipios de Río Blanco y Planadas, en el departamento del Tolima, en desarrollo de acciones contra la población que infringieron abiertamente el derecho humanitario.[(14)]

En los municipios de la llamada "zona de distensión" (La Uribe, Vista Hermosa, Mesetas y La Macarena, en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá) se registró el desplazamiento de por lo menos de 2.000 personas, algunas de las cuales manifestaron temor "por los abusos que podrían cometer los guerrilleros de las Farc", o para "sacar a los hijos de la influencia de la guerrilla o de posibles reclutamientos"[(15)]

Las acciones de grupos paramilitares en el departamento del Putumayo (Puerto Asís, Valle del Guamuéz y Orito[(16)]) y en municipios del Meta (Granada, Mapirípán, Puerto Gaitán, Puerto López y El Castillo) originaron importantes flujos de población en el sur del país.

El asalto de las Farc en Mitú y la destrucción de parte de la población motivó la salida forzada de por lo menos 1.000 personas.

En el corregimiento de Santo Domingo, jurisdicción del municipio de Tame en el de partamento del Arauca, se registró el desplazamiento masivo de aproximadamente 300 personas luego de enfrentamientos en tre las Fuerzas Militares y guerrilleros de las Farc que incluyeron ataques aéreos que afectaron a la población civil. En el departamento de Córdoba se mantuvo un desplazamiento que afectó por lo menos a 5.000 personas en las zonas del Alto Sinú y Alto San Jorge, del cua los afectados responsabilizaron a grupos paramilitares o a movimientos guerrilleros que se disputan ese territorio.

Otras zonas relevantes de desplazamiento masivo, que amplían el mapa de esta modalidad de migraciones forzadas, son: el sur de la Guajira y la Serranía del Perijá, la zona del Atrato medio, los límites del Chocó y Risaralda y la zona rural de la localidad de Usme, en Bogotá. En estas zonas los desplazamiento son consecuencia de masacres, asesinatos o amenazas atribuidas a grupos paramilitares.

Sin embargo, es el desplazamiento individual y familiar, cuya principal característica es la dispersión y el anonimato, el que sigue registrándose mayoritariamente en el país (79% del total de la población desplazada en 1998). El caso más relevante es el de Bogotá, junto con algunos municipios de Cundinamarca como Soacha, Girardot,

Fusagasugá, Facatativá, Madrid, Mosquera, Funza, La Calera, Chía y Cajicá, entre otros. Otros departa mentos, algunas de cuyas principales ciudades o poblaciones presentan un flujo considerable de desplazados en 1998, son: Antioquia (Medellín y los municipios del Valle del Aburra, el Nordeste, el Occidente, el Oriente y el Suroeste), Bolívar (en especial Cartagena que es la ciudad de mayor crecimiento proporcional en número de desplazados en los últimos meses), Santander (no sólo por el éxodo a Barrancabermeja sino por el constante desplazamiento individual y familiar a Bucaramanga y a los municipios del área metropolitana), Valle del Cauca (Cali sigue siendo epicentro de un desplazamiento constante y sostenido), Córdoba (en especial Montería y los municipios del bajo Sinú y la zona costanera), Magdalena (por la llegada cada vez más preocupante de desplazados hacia Santa Marta y los municipios ubicados al pie de la Sierra Nevada), Atlántico (Barranquilla, Malambo y Soledad) y Chocó (Quibdó y Riosucio, que han recibido en los últimos dos años el impacto de una masiva migración forzada que ha desbordado cualquier capacidad de respuesta).

La tendencia que presenta el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia es crítica, en la medida en que no hay ninguna manifestación creíble de acatamiento real de las normas del derecho internacional humanitario y, en general, de la plena vigencia de los derechos humanos aún en medio del conflicto, que sería el paso más urgente para excluir, vía acuerdos verificables nacional e internacionalmente, a los civiles de los rigores de la confrontación armada.

Esta opción humanitaria, que se convirtió con el Mandato por la Vida, la Paz y la Libertad en una exigencia nacional, reclamada con fuerza por la comunidad internacional, constituye un imperativo ético que debería ser acatado por todos los actores armados, como un principio de responsabilidad política y, en la actual coyuntura, como preámbulo de un proceso de paz confiable y sostenible.

Sin embargo, asistimos a un escenario confuso y complejo de prediálogos en medio de un recrudecimiento del conflicto, que implica el reacomodamiento de los actores armados frente a las eventuales negociaciones, nuevas acciones de guerra contra la población civil y, más recientemente, contra las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que hacen más difícil el camino de la paz.

Y este escenario lo único que garantiza es que en 1999 el país que huye siga creciendo, con sus secuelas de exclusión, polarización y marginalidad.

Tabla 2.

Comportamiento desplazados por depto 98

Dpto./Ciudad	Ene/Jun	Jul/Sep	Oct/dic	Total
Antíoquia	20,500	14,959	16,395	51,854
Arauca	900	600	400	1,900
Atlántico	6,900	1,100	9SO	8,950
Bolfvar	7,050	14,350	7,570	28,870

Boyaca	2,075	640	500	3,215
Calda	1,070	360	610	2,010
Cauca	1,875	650	420	2,945
Caquera	2,600	420	610	3,610
Casanare	750	315	1,700	2,765
Cesar	6,340	1,080	1,156	8,576
Córdoba	3,150	8,200	2,001	13,350
C/marca	15,75O	6,043	1,667	23,460
Chocó	4,800	2,780	2,100	3,680
Guajira	625	190	80!	1.618
Cuaviare	100	375	520	1,295
Huila	170	260	509	1,239
Magdalena	4,165	3,050	2,90!	10,418
Medellin	8,500	2,300	2,MO	12,840
Meta	3,290	1,850	1,008	6,148
Nariño	935	350	400	1,685
N. Santander	2,250	1,970	602	4,822

Putumavo	550	550	980	2,080
Quindio	430	185	309	964
Risaralda	305	290	585	1,180
Bogotá	29,500	9,600	3.017	47,117
Santander	8,400	15.ÍSO	3,400	27,150
Sucre	4,900	1,630	650	7,180
Tolima	2,900	600	4,184	7,684
Valle da Cauca	6,500	3,125	3,700	13,325
Sub totales	138,240	93,072	66,683	
Total				308,0

Desplazamiento forzado y proceso de paz

Sin lugar a dudas, el desplazamiento forzado interno es la tragedia social más grave que produce el conflicto armado. Sus manifestaciones son el resultado de dinámicas de lucha entre actores armados que, cada vez más, tienden a expresarse como disputas por el control territorial que comportan formas de persecución política del adversario real o potencial y, además, profundos procesos de recomposición de las diversas formas de poder en las regiones.

No obstante, los generadores del desplazamiento se muestran reacios a reconocer su responsabilidad frente al problema y, en consecuencia,

a adoptar los compromisos del Derecho Internacional Humanitario frente a la población civil no combatiente, y tienden a justificar estas prácticas con diversas explicaciones parciales que sólo dan cuenta de sus intereses estratégicos. Así lo evidencian sus explicaciones sobre el desplazamiento. Para las autodefensas, "en el curso de la actual guerra irregular, la población civil, atrapada en el escenario de operaciones militares, se vuelve necesariamente copartícipe de las partes en conflicto[(17)]". A su vez, las guerrillas plantean el problema del desplazamiento forzado como consecuencia de la acción paramilitar, desconociendo el peso de los demás factores del conflicto. Por eso, en el caso de las Farc, se pide la incorporación del tema en la agenda de las negociaciones de paz al lado de la exigencia de desmonte del paramilitarismo. Mientras el ELN plantea el desplazamiento ante todo como un proceso de contrarreforma agraria adelantado por intereses amparados en la estrategia paramilitar[(18)].

Ahora bien, lo más preocupante es que frente a esta dinámica el Estado se muestre cada vez más ineficaz en la prevención de las complejas causalidades y con secuencias del desplazamiento. Sin duda, en los últimos años la participación de los organismos de la Fuerza Pública en la violación de derechos humanos se ha visto disminuida, pero paradójicamente este resultado también refleja su incapacidad para reducir las causas y manifestaciones del conflicto y, en consecuencia, su incapacidad de evitar un éxodo de las proporciones que conoce el país en los años 90.

De conformidad con las encuestas diligenciadas por los propios desplazados, para 1997 la Fuerza Pública sólo aparece como

responsable activo del 6% de los casos frente a un porcentaje en ascenso del 22% para las guerrillas y un 54% del paramilitarismo[(19)]. Pero ¿cuál es el balance de las acciones de la fuerza pública y, en general del Estado, para evitar que 308 mil colombianos sean desplazados en un año?.

En algunas regiones, la actitud "indiferente" de la fuerza pública frente conflicto es realmente incomprensible a la luz del postulado del monopolio del uso de la fuerza y la administración de justicia.

El Estado mismo aún no tiene una política unificada y muchas veces las intenciones de las políticas se contradicen con las acciones y omisiones del mismo Estado. En relación con el desplazamiento forzado esta situación es evidente, pues se han creado nuevas agencias oficiales para enfrentar las consecuencias de un problema que implica el reconocimiento del fracaso del Estado o de su desbordamiento por el conflicto. Por eso mismo, las políticas puestas en marcha en los últimos años, sólo han logrado movilizar recursos mínimos de atención humanitaria de emergencia y contados proyectos dirigidos a la consolidación socioeconómica de pequeños núcleos de desplazados a partir de proyectos de reasentamiento o retorno que lógicamente no cuentan con las garantías suficientes.

En estas condiciones, el problema del desplazamiento requiere ser pensado en su complejidad, en relación con las diferentes situaciones geopolíticas y momentos del conflicto, para señalar las exigencias que se desprenden para las diferentes partes en contienda, en la perspectiva de llegar a soluciones políticas que contribuyan al respeto de los derechos humanos y la consolidación de la paz.

El incremento acelerado del desplazamiento forzado va de la mano con el deterioro y la expansión del conflicto armado y por eso el tratamiento estructural de sus causas y consecuencias no puede hacerse sin avanzar por el camino de la paz. En la medida en que se involucra la población civil como víctima, se cierran los espacios de la participación ciudadana y se agudiza la polarización entre los colombianos; el desplazamiento forzado rompe los lazos de sociabilidad en las regiones y profundiza las secuelas de la crisis social en los niveles rural y urbano.

En las actuales circunstancias, el escalamiento del conflicto empieza a configurar características de guerra civil que ahondan la fragmentación y las rupturas estructurales de nuestra sociedad, levantan nuevas fronteras y alejan las posibilidades de reconciliación y de afirmación de principios de identidad nacional entre los colombianos.

La alternativa de la paz promete conver tirse en una oportunidad para construir esa esquiva nacionalidad que los colombianos no hemos logrado fundar y que nos ha llevado a coexistir con la violencia por cerca de dos siglos. Por el contrario, la guerra sólo ofrece la impronta trágica de una nueva etapa histórica de violencia para festejar el nuevo siglo del mismo modo como recibimos el presente.

Más allá de los discursos hilados estratégicamente para justificar acciones de guerra, el Estado, los actores armados y los entusiastas de la guerra deben plantearle a la sociedad colombiana cuál es el país que se podrá levantar sobre tanta sangre derramada y tantos colombianos sometidos a los vejámenes de la guerra irregular.

Pero la magnitud y las características del desplazamiento en Colombia plantean la necesidad de construir respuestas sociales e institucionales de acuerdo con los diferentes momentos del conflicto y los escenarios en los que se mueve su eventual resolución. La salida de la negociación política tiene hoy el apoyo de la mayor parte de los colombianos y nuevos procesos de diálogo entre el Estado y las organizaciones insurgentes pero, mientras tanto, la confrontación sigue su curso, al igual que la suerte de las comunidades desplazadas. En este sentido, es urgente desarrollar acciones en los siguientes niveles:

En el marco del *escalamiento del conflicto armado*, la tarea fundamental tiene que ver con lograr acuerdos humanitarios verificables y efectivos que permitan la protección de la población civil y no combatiente. Igualmente es necesario fortalecer mecanismos preventivos como los sistemas de alerta temprana que permitan detectar situaciones de violación de los derechos humanos que suelen preceder los procesos de éxodo y desplazamiento. Pero estos sistemas de alerta sólo tienen sentido como herramienta para crear mecanismos de intervención y presencia oportuna de la sociedad civil, las instituciones encargadas de la protección de los Derechos Humanos y la comunidad internacional.

Simultáneamente es necesario congregar esfuerzos sociales e institucionales capaces de proteger y ofrecer soluciones sociales, económicas y culturales de emergencia y de largo plazo a las poblaciones en situación de desplazamiento. Pero este tipo de propósitos exige superar, por una parte, la precariedad social de un Estado incapaz de garantizar el acceso al desarrollo y la seguridad

social a todos los ciudadanos y, por otra, las barreras de discriminación puestas a los desplazados, por parte de funcionarios públicos y otros sectores sociales, que los perciben más como nuevas fuentes de conflictos y demandas sociales, que como colombianos víctimas de la violencia.

Un segundo escenario tiene que ver con los procesos de diálogo por la paz, en los que, sin lugar a dudas, el problema del desplazamiento forzado debe discutirse a fondo, en la perspectiva de dilucidar responsabilidades y llevar a cabo los reformas que permitan el retorno o el reasentamiento voluntario de los afectados, la reparación de los daños causados y la creación de condiciones que impidan el desarrollo de nuevas fuentes y dinámicas de conflicto violento.

Como lo indicaron los propios candidatos a la presidencia en la última campaña, la solución de estos problemas pasa, además del cese de las hostilidades, por el problema de la tenencia de la tierra y la reactivación de la economía rural que hoy concentra los menores índices de crecimiento y los mayores de pobreza.

Pero igualmente deberán sentarse las bases de una nueva política social urbana y reformas orientadas a garantizar el acceso a los derechos sociales y económicos a las poblaciones hoy excluidas.

En todos los casos, la sociedad espera que las autoridades muestren mayor compromiso con los derechos de estas comunidades, mayor eficacia en la prevención de la violación de los mismos y procesos de estructuración de políticas que permitan enfrentar e impedir la reproducción de la crisis social asociada a estos fenómenos; la omisión de estos deberes constitucionales solo contribuye a erosionar la

legitimidad de las instituciones, a expandir el teatro de operaciones de los actores armados y a escalar el conflicto social y armado.

Ahora bien, la sociedad colombiana debe igualmente prepararse y construir las soluciones del presente teniendo en cuenta la perspectiva de un eventual postconflicto armado, en el que los desafíos sociales tienden a ser complejos y difíciles como lo muestran las experiencias centroamericanas. La materialización de los acuerdos de paz es una primera etapa, que inaugura el proceso de reconstrucción social. El postconflicto plantea nuevas crisis en la que los desafíos tiene que ver con la sostenibilidad de la paz y el desarrollo de capacidades sociales e institucionales que permitan la participación democrática en la construcción de alternativas incluyentes de desarrollo.

Notas:

1. La realización de este informe contó con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef ECHO), de Cristian AID y del Fondo Noruego para los Derechos Humanos; también con la colaboración de diversas jurisdicciones eclesiásticas de la Iglesia Católica, la Defensoría del Pueblo, personerías, gobiernos

2. Versión de la oficina de Prensa de la Presidencia de la República

3. La situación ya habia sido advertida en el caso de la frontera con el Ecuador durante el Foro Binacional Humanitario "Putumavo frontera de Paz", realizado en Octubre de 1998 por convocatoria de Unicef, Acnur, Codhes.y agencias internacionales como dakonía y organizaciones humanitarias del Ecuador, para "llamar la atención nacional e

Internacional sobre la necesidad de crear mecanismos de prevención de causas de desplazamiento y refugio ante las progresivas violaciones a los derechos humanos, la expansión del conflicto, la presencia de nuevos actores armados, especialmente de paramilitares y la necesidad de proteger a la población civil en caso de situaciones de emergencia".

4. La difícil situación de los colombianos que huyeron hacia Panamá motivo una visita "adhoc" de carácter humanitario integrada por la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal, la Defensoría del Pueblo y Codhes, que advirtió sobre la tendencia del conflicto interno en Colombia de desbordar las fronteras Codhes Informa N^{o} 10 Colombianos en busca de refugio en Panamá, noviembre de 1997.

5. **Castaño de Perfil**. Entrevista de la revista Cromos a Carlos Castaño, Santa Fe de Bogotá. 19 de octubre de 1998.

6. Carta de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá a la directora de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Almudena Mazarraza, 23 de mayo de 1998, en www colombialibre.org

7. **El estado debe quitarse la careta** Entrevista de Arturo Alape a Manuel Marulanda Vete El Espectador, domingoSi de enero de 1999, pagina 22 A.

8. Militares hablan Se 14 civiles muertos, Ejército reconoce ametrallamiento en Tame. El universal. 15 de diciembre de 1998, pagina 2B.

9. Grupos paramilirares realizaron diversas incursiones en los municipios del Sur de Bolivar. una de ellas en Tinuisio. en octubre de

1998, donde un comando paramilitar asesinó a la anciana Ana Trinidad Acosta en una Incursión en la que Quemaron veinte casas y acusaron a los habitantes de serauxiliadores de la guerrilla IEI Tempo, 7 de octubre, pagina 7Al. Con el mismo argumenta asesinaron, mutilaron y enterraron superficialmente al señor Ramón Quintero de 70 años de edad en el corregimiento de Mico Ahumado. (Vanguardia Liberal, domingo 22 de noviembre de 19981. A los grupos paramilitares se atribuyen multiples masacres en diversas zonas del territorio nacional ocurridas en 1998 Tal es el caso de la incursión en Barrancabermeja, el 16 de mayo. con saldo de 3 muertos y 17 desaparecidos, la masacre de Puerto Príncipe, municipio de Puerto Gaitán, en el departamento del Meta, el 4 deJulio, que dejó 26 muertos; los asesinatos selectivos en los municipios de Puerto Asís y la Hormiga en el departamento del Putumayo y la muerte violenta de más de 30 personas en los municipios del Sur de Bolívar en los meses de octubre y noviembre, según fuentes de prensa y de la Defensoría del Pueblo.

10. Uno de los casos que mas movilizó a la opinión pública fue el de la niña Jeny Prieto, de 16 años. Que permaneció en poder del frente 53 de las Farc durante 9 meses, sin que se haya demostrado ninguna vinculación con grupos paramilitares. Otro caso atribuido a la guerrilla es el ataque de las Farc a un campamento de las Autodefensas de Córdoba y Uraba en el Alto Sinú. departamento de Córdoba, el 2S de diciembre, donde murieron 19 personas, entre ellas dos niños menores de cinco años. los guerrilleros quemaron treinta casas en El Diamante y El Venado y según las denuncias de los pobladores, entre los muertos se hallaban vanos civiles desarmados que fueron acusados por los

guerrilleros como "auxiliadores de los paramilitares' (El Tiempo, 31 de diciembre de 1998. pagina 3 A)

11. Según las organizaciones no gubernamentales Minga. Humanidad Vigente, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y el Comité de Derechos Humanos Joel Sierra, de Saravena, y la Asociación Nacional de Ayudas Solidarias (Andas), el 15 de diciembre de 1998 murieron 18 personas (siete menores de edad y once adultos) como consecuencia de ataques aéreos de la aviación del Ejército y de la Fuerza Aérea en hechos ocurridos en ia Vereda Santo Domingo en el municipio de Tame, departamento de Arauca El hecho causó conmoción y controversia y es obieto de investigación por parte de las autoridades

12. La Procuraduría General de la Nación elevó pliego de cargos contra cuatro miembros del Ejercito, tres de la Policía y dos del Departamento Administrativo de Seguridad (dasi, por no impedir la masacre de diez personas y la desaparición de 35 mas en una incursión paramilitar en el municipio de Barrancabermeja. departamento de Santander, el 6 de mayo de 1998. La vinculación de los miembros de la Fuerza Pública obedeció a "posibles faltas cometidas contra el honor militar porque presuntamente tos militares dejaron de perseguir al enemigo cuando estaban en capacidad y obligación jurídica de hacerlo" Pliego de cargos por masacre en Barranca. El Liberal, 9 de diciembre de 1998, pagina 6B

13. Según el Consejero Presidencial para Desplazados en Antioquia, José Fabio Naranjo, el recrudecimiento del conflicto en esa región del país provocó en el segundo semestre la llegada de miles de desplazados a varios municipios de Antioquia, incrementando el número de personas

afectadas por esta modalidad de migraciones forzadas. Cierran Consejería y crecen desplazados, El Tiempo, 7 de diciembre de 1998.

14. A los ataques de la guerrilla se sumaron los ataques aéreos del Ejército contra veredas del corregimiento Puerto Saldaña, municipio de Río Blanco, según denuncia formulada por el inspector de policia Carlos Alberto García. El Nuevo Día, 20 de noviembre de 1998, página 6A.

15. Elementos para una acción humanitaria en la zona de despeje. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), septiembre de 1998.

16. Las denuncias de las autoridades municipales y de organizaciones sociales y de la Iglesia en la región y el Sistema de Alerta Temprana de Codhes motivaron la realización de un Foro Binacional Humanitario, que bajo el lema "Putumayo: Frontera de paz" se realizó en el municipio de Valle del Guamuéz (La Hormiga), en un intento por llamar la atención del país sobre la inminencia de un ataque paramilitar, que finalmente se produjo en enero de 1999.

17. Comunicación de las ACCU a la directora de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Almudena Mazarraza, www.colombialibre.org, 23 de mayo de 1998.

18. Ver www.voces.org

19. Codhes Informa Boletín No. 10. Julio de 1998.

Anexos

Indice

Ley 387 de 1997

Ley 387 de 1997

Principios rectores de los desplazamientos internos

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DEL DESPLAZADO Y DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Artículo 1°. *Del desplazado.* Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo que se entiende por condición de desplazado.

Artículo 2°. *De los principios.* La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

1°. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2°. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3°. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4°. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5°. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6°. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

7°. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

8°. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.

9°. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

Artículo 3°. *De la responsabilidad del Estado.* Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioecómica de los desplazados internos por la violencia.

Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

TITULO II

DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA

CAPITULO I

Creación, constitución y objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 4°. De *la creación.* Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

1°. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.

2°. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia
que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y

la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

3°. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.

4°. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

Parágrafo. Para el logro de los anteriores objetivos, el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia contará con el Plan Nacional para la Atención Integral a la población desplazada por la violencia.

Artículo 5°. *De la constitución.* El sistema estará constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada.

Artículo 6°. *Del Consejo Nacional para la Atención Integral ala Población Desplazada por la Violencia.* Créase el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuesta! de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.

Este Consejo Nacional estará integrado por:

• Un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá.

• El Consejero Presidencial para los Desplazados, o quien haga sus veces.

• El Ministro del Interior.

• El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

• El Ministro de Defensa Nacional.

• El Ministro de Salud.

• El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

• El Ministro de Desarrollo Económico.

• El Director del Departamento Nacional de Planeación.

• El Defensor del Pueblo.

• El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o quien haga sus veces.

• El Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces.

• El Gerente de la Red de Solidaridad Social o quien haga sus veces, y

• El Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. Los Ministros del Despacho que, de acuerdo con el presente artículo, conforman el Consejo Nacional, podrán delegar su asistencia en los Viceministros o en los Secretarios Generales de los respectivos Ministerios. En el caso del Ministerio de Defensa Nacional, éste podrá delegar en el Comandante general de las Fuerzas Militares.

En el caso del Director del Departamento Nacional de Planeación podrá delegar en el Subdirector del mismo Departamento, y en el evento de la Red de Solidaridad, en el Subgerente de la misma.

Cuando la naturaleza del desplazamiento así lo aconseje, podrán ser invitados al Consejo otros Ministros o jefes de Departamentos Administrativos o directores, presidentes o gerentes de entidades descentralizadas del orden nacional o representantes de las Organizaciones de Desplazados.

Parágrafo 2°. El Director de la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior ejercerá la secretaría técnica del Consejo Nacional.

Artículo 7°. De los *comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral ala Población Desplazada por la Violencia.* El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que estarán conformados por:

1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.

2. El Comandante de Brigada o su delegado.

3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.

4. El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.

5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Di rector de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar familiar.

6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana.

7. Un representante de la Defensa Civil.

8. Un representante de las iglesias.

9. Dos representantes de la Población Desplazada.

Parágrafo 1°. El Comité, por decisión suya, podrá convocar a representantes o delegados de otras organizaciones o en general a organizaciones cívicas o apersonas de relevancia social en el respectivo territorio.

El Ministerio del Interior o cualquier entidad del orden nacional, miembro del Consejo Nacional puede, para efectos de coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención, asistir a las sesiones de dichos comités.

Parágrafo 2°. Cuando el desplazamiento se produzca en poblaciones, veredas o corregimientos en donde no puedan convocarse todos los anteriores miembros,
el Comité podrá sesionar con la primera autoridad política del lugar inspector de policía o quien haga sus veces, el representante de los desplazados y/o el representante de las Iglesias, de la Fuerza Pública y de la Policía Nacional.

Parágrafo 3°. En aquellos municipios o distritos donde se presenten situaciones de desplazamiento provocadas por la violencia, será obligación de los alcaldes convocar de emergencia los comités

municipales y distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada. Será causal de mala conducta omitir el cumplimiento de esta disposición.

Artículo 8°. *De las acciones de prevención de los comités municipales.* Las acciones de prevención que deberán emprender los comités municipales, entre otras, serán:

1. Acciones jurídicas. Los miembros del comité municipal deberán orientara las comunidades que puedan verse afectadas por un hecho de desplazamiento, en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Así mismo, analizarán la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendarán o decidirán la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.

2. Los miembros del comité municipal tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.

3. Acciones asistenciales. Los miembros del comité municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas o comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán, con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso.

CAPITULO II

Del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

SECCIÓN 1

Del Diseño y Objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 9°. *Del diseño.* El Gobierno Nacional diseñará el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el cual, una vez aprobado por el Consejo Nacional, será adoptado mediante decreto.

Para la elaboración de dicho plan se contará con el concurso de las entidades publicas, privadas y comunitarias que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Las medidas y acciones que se adopten en el Plan Nacional deberán atender las características y condiciones especiales de las "zonas de expulsión" y de las"zonas recepción".

Parágrafo. El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en ejecución, en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el plan a que hace referencia este artículo.

Artículo 10. De /os *objetivos.* Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros:

1. Elaborar diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere.

2. Diseñar y adoptar medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.

3. Adoptar medidas de atención humanitaria de emergencia a la población desplazada, con el fin de asegurarle su protección y las condiciones necesarias para la subsistencia y la adaptación a la nueva situación.

4. Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.

5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social.

6. Adoptar las medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento.

7. Brindar atención especial a las mujeres y niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos.

8. Garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios, y

9. Las demás acciones que el Consejo Nacional considere necesarias.

SECCIÓN 2

De la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 11. *Funcionamiento.* La Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.

Además, le permitirá evaluar la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional.

Artículo 12. *Puntos de información locales.* La Consejería Presidencial para los Desplazados y la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales, las personerías municipales, las oficinas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, la Iglesia y las organizaciones de desplazados, acordarán la instalación de puntos de red en los municipios de las zonas afectadas por el desplazamiento.

Artículo 13. *Del Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia.* El Gobierno Nacional creará un Observatorio del

Desplazamiento Interno por la violencia, el cual producirá informes semestrales sobre la magnitud y tendencias que presenta el desplazamiento y los resultados de las políticas estatales en favor de la población desplazada. Dicho observatorio fortalecerá la Red Nacional de Información y contará con la participación de expertos y centros académicos de reconocida trayectoria.

SECCIÓN 3

De *la prevención*

Artículo 14. *De la prevención.* Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará, entre otras, las siguientes medidas:

1. Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.

2. Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación.

3. Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada.

4. Diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario, y

5. Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas delos planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.

Parágrafo. La Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, deberá concertar con las autoridades municipales y/o departamentales la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.

SECCIÓN 4

De la Atención Humanitaria de Emergencia

Artículo 15. *De la Atención Humanitaria de Emergencia.* Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos inter institucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional,

departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.

El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcional mente por otros tres (3) más.

SECCIÓN 5

Del retorno

Artículo 16. *Del retomo.* El Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen, de acuerdo con las previsiones contenidas en esta ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómica.

SECCIÓN 6

De la consolidación y estabilización socioeconómica

Artículo 17. *De la consolidación y estabilización socioeconómica.* El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada ala oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.

2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.

3. Fomento de la microempresa.

4. Capacitación y organización social.

5. Atención social en salud/ educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y

6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

SECCIÓN 7

De la cesación de la condición de desplazado forzado

Artículo 18. *De la cesación de la condición de desplazado forzado.* La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.

Parágrafo. El desplazado cooperará en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.

SECCIÓN 8

De las instituciones

Artículo 19. *De las instituciones.* Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarías de la presente ley.

4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.

5. La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.

6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

8. El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.

9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

10. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.

12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados.

13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y

14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

Artículo 20. *Del Ministerio Público.* Corresponde al Ministerio Público y a sus oficinas regionales y seccionales la guarda y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población víctima del desplazamiento forzado, así como el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Las autoridades municipales deberán informar, de manera inmediata, al representante del Ministerio Público correspondiente, sobre la ocurrencia del desplazamiento o sobre la ocurrencia de eventos que puedan generarlo.

CAPITULO III

Del Fondo Nacional para la Atención Integrala la Población Desplazada por la Violencia

Artículo 21. *De la creación y naturaleza.* Créase el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas.

Parágrafo. La Consejería Presidencial para los Desplazados coordinará la ejecución de los recursos de este Fondo.

Artículo 22. *Del objeto.* El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tiene por objeto financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.

Parágrafo. La participación del Fondo Nacional en la financiación y/o cofinanciación de los programas mencionados, no exime a las instituciones y entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada, de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia.

Artículo 23. *De los recursos.* Los recursos del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estarán constituidos por:

1. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.

2. Las donaciones en dinero que ingresen directamente al Fondo, previa la
incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas.

3. Los recursos de crédito que contrate la Nación para atender el objeto y funciones del Fondo, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

4. Los aportes en dinero provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación.

5. Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que ad
quiera a cualquier título de conformidad con la ley.

Artículo 24. *De la administración.* La administración del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia estará a cargo del Director General de la Dirección General Unidad Administrativa Especial paralos Derechos Humanos del Ministerio del Interior, quien será ordenador del gasto en virtud de la delegación que le otorgue el Ministro del Interior.

Artículo 25. *De la reglamentación.* El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta ley, reglamentará la organización y funcionamiento del Fondo, los objetivos y funciones que le corresponden, el régimen de apropiaciones y operaciones en materia presupuesta! y patrimonial necesario para su operación.

Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuéstales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

TITULO III

MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA

Artículo 26. De *la definición de la situación militar de los desplazados.* Las personas que teniendo la obligación legal de resolver su situación militar y que por motivos relacionados con el desplazamiento forzado no lo hubiesen hecho, podrán presentarse a cualquier distrito militar, dentro del año siguiente a la fecha en laque se produjo el desplazamiento, para resolver dicha situación sin que se le considere remiso.

Artículo 27. *De la perturbación de la posesión.* La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.

El poseedor interrumpido en el ejercicio de su derecho informará del hecho del desplazamiento a la Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Agraria, o a cualquier entidad del Ministerio Público, a fin de que se adelanten las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

Artículo 28. *De los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte.* En los procesos judiciales y administrativos en los que el desplazado forzado es parte, las autoridades competentes evaluarán conforme a las circunstancias del caso, los cambios de radicación, comisiones, traslados y demás diligencias necesarias a fin de garantizar la celeridad y eficacia de los procesos de que se trate, sin perjuicio de los derechos de terceros.

TITULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 29. *De la protección a las personas desplazadas.* La Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior brindará protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, bajo los parámetros que establezca el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión.

Artículo 30. *Del apoyo a las organizaciones de desplazados.* El Gobierno Nacional brindará las garantías necesarias a las organizaciones de los desplazados y a las Entidades No Gubernamentales que desarrollen acciones en pro de los derechos humanos y de los desplazados internos.

Artículo 31. *De los informes al Congreso.* Con el fin de evaluar el desarrollo del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, antes del 16 de marzo de cada año, un informe sobre la ejecución del plan y los correctivos y propuestas de acción a seguir.

Artículo 32. *De los beneficios consagrados en esta ley.* Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias

previstas en el artículo 1° de esta ley y que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad, y

2. Que además, remitan para su inscripción copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal.

Parágrafo. Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 33. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Nacional, los beneficiarios de la presente ley, las Organizaciones No Gubernamentales y las entidades oficiales encargadas de la defensa o promoción de los Derechos Humanos, podrán ejercitar la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados en la presente ley en favor de los desplazados.

Mientras se desarrolla legalmente el artículo 87 de la Constitución Nacional, la acción de cumplimiento se tramitará de conformidad con las disposiciones procedimentales y de competencia consignadas en el Decreto número 2591 de1991 sobre acción de tutela.

Artículo 34. *De la vigencia de la ley.* Esta ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República, Luis Fernando Londoño Capurro.

El Secretario General del honorable Senado de la República, Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes, Giovanni Lamboglia Mazzilli.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes, Diego Vivas Tafur.

REPÚBLICA DE COLOMBIA GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese. Dada en Ibagué, a 18 de julio de 1997.

El Presidente de la República ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro del Interior, Carlos Holmes Trujillo García.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo Gaviria.

El Ministro de Defensa Nacional, Gilberto Echeverri Mejía.

Principios rectores de los Desplazados Internos

Notas de presentación de los Principios Rectores

1. Existe hoy día el convencimiento general de que los desplazamientos internos, que afectan en todo el mundo a más de 25 millones de personas, se han convertido en uno de los fenómenos más trágicos de nuestro tiempo. Los desplazamientos, consecuencia habitual de

experiencias traumáticas de conflictos violentos, violaciones manifiestas de los derechos humanos y causas similares en las que la discriminación tiene un papel significativo, generan casi siempre condiciones de sufrimiento y penalidad para las poblaciones afectadas. Provocan la ruptura familiar, cortan los lazos sociales y culturales, ponen término a relaciones de empleo sólidas, perturban las oportunidades educativas, niegan el acceso a necesidades vítales como la alimentación, la vivienda y la medicina, y exponen a personas inocentes a actos de violencia en forma de ataques a los campamentos, desapariciones y violaciones. Los desplazados internos, tanto si se agrupan en campamentos como si huyen al campo para ponerse al abrigo de posibles fuentes de persecución y violencia o se sumergen en comunidades igualmente pobres y desposeídas, cuentan entre las poblaciones más vulnerables y más necesitadas de protección y asistencia.

2. En los últimos años la comunidad internacional ha adquirido una mayor conciencia de la causa de los desplazados internos y está tomando medidas para resolver sus necesidades. En1992, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró un representante sobre la cuestión de los desplazados internos, con el mandato de que estudiara las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, el estatuto de las personas internamente desplazadas en derecho internacional, el grado de protección que les conceden los marcos institucionales existentes y la forma de mejorar su protección y asistencia, incluso a través del diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes.

3. En consecuencia, el Representante del Secretario General ha centrado las actividades de su mandato en la elaboración de marcos normativos e institucionales adecuados para la protección y asistencia de los desplazados internos, la realización de visitas a los países para continuar el diálogo con los gobiernos y otros órganos competentes, y la promoción de una respuesta internacional a todos los niveles a la causa de las poblaciones internamente desplazadas.

4. Desde que las Naciones Unidas señalaran a la atención internacional por primera vez la crisis de los desplazamientos internos, muchas organizaciones, intergubernamentales y no gubernamentales, han ampliado su mandato o el alcance de sus actividades para hacer frente con mayor eficacia a las necesidades de los desplazados internos. Los gobiernos se han hecho más receptivos al reconocer su responsabilidad primaria de proteger y asistir a las poblaciones afectadas que se encuentran bajo su control, y cuando no pueden hacer frente a esa responsabilidad por falta de medios, se muestran menos reacios a solicitar la asistencia de la comunidad internacional. Sin embargo, justo es decir que, tanto normativa como institucionalmente, la comunidad internacional está más animada de buenas intenciones que preparada para responder con eficacia al fenómeno de los desplazamientos in ternos.

Una de las esferas del mandato del Representante del Secretario General en la que se han hecho significativos progresos es el desarrollo de un marco normativo relacionado con todos los aspectos de los desplazamientos internos. Trabajando en estrecha colaboración con un grupo de expertos jurídicos internacionales, el Representante preparó

una compilación y análisis de las normas jurídicas aplicables a las necesidades y derechos de los desplazados internos y a los derechos y obligaciones correspondientes de los Estados y la comunidad internacional en cuanto a su protección y asistencia. El Representante del Secretario General sometió en1996 la compilación y el análisis a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1996/52/Add.2).

Es importante señalar que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados(ACNUR) ha preparado un manual basado en la compilación y análisis para uso de su personal, especialmente en las oficinas exteriores. Existen también indicios de que otras organizaciones y organismos seguirán el ejemplo del ACNUR en la utilización del documento.

En la compilación y análisis se examina la normativa internacional de derechos humanos, el derecho humanitario y, por analogía, el derecho de los refugiados, y se llega a la conclusión de que si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos de particular importancia para los desplazados internos, hay algunas esferas importantes en las que las leyes no contienen una base suficiente para su protección y asistencia. Por otra parte, las disposiciones del derecho vigente se encuentran dispersas en una amplia variedad de instrumentos internacionales, circunstancia que las hace demasiado difusas y periféricas para proporcionar suficiente protección y asistencia a los desplazados internos.

8. En respuesta a la compilación y análisis y para superar las deficiencias del derecho vigente, la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General pidieron al Representante del Secretario General

que preparara un marco adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos (véanse las resoluciones 50/195de 22 de diciembre de 1995 y 1996/52 de 19 de abril de 1996, respectivamente). En consecuencia, y en colaboración permanente con el Grupo de Expertos que preparó la compilación y análisis, se inició la redacción de los Principios Rectores. La Comisión de Derechos Humanos aprobó en su 53° período de sesiones, en abril de 1997, la resolución 1997/39, en la que tomaba nota de la preparación de los Principios Rectores y pedía al Representante que informara de ello a la Comisión en su 54° período de sesiones. Los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos, concluidos en 1998, figuran en el anexo al presente documento.

9. Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios.

10. Los Principios pretenden orientar al Representante en el cumplimiento de su mandato; a los Estados en su tratamiento del fenómeno de los desplazamientos; a todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos, y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su respuesta a los desplazamientos internos.

11. Los Principios permitirán al Representante vigilar con mayor eficacia los desplazamientos y dialogar con los gobiernos y todos los órganos competentes en nombre de los desplazados internos; invitar a los Estados a que los apliquen cuando proporcionen protección, asistencia y apoyo para la reintegración y el desarrollo de los desplazados internos, y movilizar la respuesta de los organismos internacionales, las organizaciones regionales intergubernamentales y no gubernamentales sobre la base de los Principios. En consecuencia, los Principios Rectores pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos.

12. En la preparación de los Principios Rectores se han aprovechado los trabajos, la experiencia y el apoyo de numerosas personas e instituciones. Han aportado valiosas contribuciones, además del grupo de expertos jurídicos citado supra, numerosos expertos de organizaciones humanitarias internacionales y de desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos, organismos regionales, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad jurídica. Particular agradecimiento merece el Centro de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Facultad de Derecho de la Universidad Americana de Washington, la Asociación Americana de Derecho Internacional, la Facultad de Derecho de la Universidad de Berna, el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boitzmann de la Universidad de Viena y el Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos.

13. Es de agradecer el apoyo prestado a la redacción de los Principios por la Ford Foundation, el Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, la Fundación Europea de los Derechos Humanos, la Hauser Foundation y la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.

14. El desarrollo de los Principios contó también con el apoyo del proyecto sobre desplazamientos internos del Grupo de Política sobre los Refugiados de la Brookings Institution, que recibió un generoso apoyo de numerosas fuentes como el Gobierno de los Países Bajos, Noruega y Suecia y la McKnight Foundation.

15. Particular agradecimiento merece el Gobierno de Austria por haber acogido en Viena en enero de 1998 una reunión de expertos para dar los últimos toques a los Principios Rectores.

Principios Rectores de los Desplazamientos internos

Introducción: alcance y finalidad

1. Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.

2. A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

3. Estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Sirven de orientación a:

a) el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos, en el cumplimiento de su mandato;

b) los Estados afectados por el fenómeno de los desplazamientos internos;

c) todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos; y

d) las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.

4. Estos Principios se deberán difundir y aplicar con la mayor amplitud posible.

Sección I:

Principios generales

Principio 1

1. Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

2. Estos Principios no afectarán a la responsabilidad penal del individuo con arreglo al derecho internacional, en particular en relación con el delito de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Principio 2

1. Estos Principios serán observados por todas las autoridades, grupos y personas independientemente de su condición jurídica y serán aplicados sin distinción alguna. La observancia de estos Principios no afectará a la condición jurídica de las autoridades, grupos o personas involucradas.

2. Estos Principios no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho

interno. En particular, estos Principios no afectarán al derecho de solicitar y obtener asilo en otros países.

Principio 3

1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud.

Principio 4

1. Estos Principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico o social, condición jurídica o social, edad, discapacidad, posición económica, nacimiento o cualquier otro criterio similar.

2. Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.

Sección II:

Principios relativos a la protección contra los desplazamientos

Principio 5

Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

Principio 6

1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual.

2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:

a) basados en políticas de apartheid,"limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;

b) en situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;

c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;

d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y

e) cuando se utilicen como castigo colectivo.

3. Los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias.

Principio 7

1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.

2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.

3. Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes:

a) la autoridad estatal facultada por la ley para ordenar tales medidas adoptará una decisión específica.

b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;

c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;

d) las autoridades competentes tratarán de involucrar a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento;

e) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y

f) se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.

Principio 8

El desplazamiento no se llevará a cabo de forma que viole los derechos a la vida, dignidad, libertad y seguridad de los afectados.

Principio 9

Los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.

Sección III:

Principios relativos a la protección durante el desplazamiento

Principio 10

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana y estará protegido

por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra:

a) el genocidio;

b) el homicidio;

c) las ejecuciones sumarias o arbitrarias; y

d) las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

2. Los ataques u otros actos de violencia contra los desplazados internos que no intervienen o han dejado de intervenir en las hostilidades estarán prohibidos en toda circunstancia. Los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

a) los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil;

b) la privación de alimentos como medio de combate;

c) su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares;

d) los ataques a sus campamentos o asentamientos; y

e) el uso de minas antipersonales.

Principio 11

1. Todo ser humano tiene derecho a la dignidad y a la integridad física, mental o moral.

2. Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra:

a) la violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual;

b) la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños; y

c) los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos;.

Se prohibirán las amenazas y la inducción a cometer cualquiera de los actos precedentes.

Principio 12

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

2. Para dar efecto a este derecho, los desplazados internos no podrán ser recluidos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias.

3. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.

4. Los desplazados internos no podrán ser tomados como rehenes en ningún caso.

Principio 13

1. Los niños desplazados no serán alistados en ningún caso ni se les permitirá o pedirá que participen en las hostilidades.

2. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra las prácticas discriminatorias de alistamiento en fuerzas o grupos armados como resultado de su desplazamiento. En particular, se

prohibirán en toda circunstancia las prácticas crueles, inhumanas o degradantes que obliguen a los desplazados a alistarse o castiguen a quienes no lo hagan.

Principio 14

1. Todo desplazado interno tiene derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.

2. En particular, los desplazados internos tienen derecho a circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos.

Principio 15

Los desplazados internos tienen derecho a:

a) buscar seguridad en otra parte del país;

b) abandonar su país;

c) solicitar asilo en otro país; y

d) recibir protección contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

Principio 16

1. Los desplazados internos tienen derecho a conocer el destino y el paradero de sus familiares desaparecidos.

2. Las autoridades competentes tratarán de averiguar el destino y el paradero de los desplazados internos desaparecidos y cooperarán con las organizaciones internacionales competentes dedicadas a esta labor. Informarán a los parientes más próximos de la marcha de la investigación y les notificarán los posibles resultados.

3. Las autoridades competentes procurarán recoger e identificar los restos mortales de los fallecidos, evitar su profanación o mutilación y facilitar la devolución de esos restos al pariente más próximo o darles un trato respetuoso.

4. Los cementerios de desplazados internos serán protegidos y respetados en toda circunstancia. Los desplazados internos tendrán derecho de acceso a los cementerios de sus familiares difuntos.

Principio 17

1. Todo ser humano tiene derecho a que se respete su vida familiar.

2. Para dar efecto a este derecho, se respetará la voluntad de los miembros de familias de desplazados internos que deseen estar juntos.

3. Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.

4. Los miembros de familias internamente desplazadas cuya libertad personal haya sido limitada por la reclusión o el confinamiento en campamentos tendrán derecho a estar juntos.

Principio 18

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.

2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo,

los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos:

a) alimentos esenciales y agua potable;

b) alojamiento y vivienda básicos;

c) vestido adecuado; y

d) servicios médicos y de saneamiento esenciales.

3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.

Principio 19

1. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren, sin distinción alguna salvo por razones exclusivamente médicas. Cuando sea necesario, los desplazados internos tendrán acceso a los servicios psicológicos y sociales.

2. Se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

3. Se prestará asimismo especial atención a la prevención de enfermedades contagiosas e infecciosas, incluido el SIDA, entre los desplazados internos.

Principio 20

1. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Para dar efecto a este derecho, las autoridades competentes expedirán a los desplazados internos todos los documentos necesarios para el disfrute y ejercicio de sus derechos legítimos, tales como pasaportes, documentos de identidad personal, partidas de nacimiento y certificados de matrimonio. En particular, las autoridades facilitarán la expedición de nuevos documentos o la sustitución de los documentos perdidos durante el desplazamiento, sin imponer condiciones irracionales, como el regreso al lugar de residencia habitual para obtenerlos documentos necesarios.

3. La mujer y el hombre tendrán iguales derechos a obtener los documentos necesarios y a que los documentos se expidan a su propio nombre.

Principio 21

1. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones.

2. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes:

a) expolio;

b) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia;

c) utilización como escudos de operaciones u objetos militares;

d) actos de represalia; y

e) destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo.

3. La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.

Principio 22

1. No se harán entre los desplazados internos, con independencia de que vivan o no en campamentos, distinciones basadas en su desplazamiento en el disfrute de los siguientes derechos:

a) el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, opinión y expresión;

b) el derecho a buscar libremente oportunidades de empleo y a participar en las actividades económicas;

c) el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios;

d) el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos públicos y gubernamentales, incluido el acceso a los medios necesarios para ejercerlo; y

e) el derecho a comunicar en un idioma que comprendan.

Principio 23

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.

3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.

4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

Sección IV:

Principios relativos a la asistencia humanitaria

Principio 24

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.

2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.

Sección V:

Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración

Principio 28

1. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que

permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

2. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.

Principio 29

1. Los desplazados internos que regresen a su hogar o a su lugar de residencia habitual o que se hayan reasentado en otra parte del país no serán objeto de discriminación alguna basada en su desplazamiento. Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles y a disponer de acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

Principio 30

Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán a las organizaciones humanitarias internacionales y a otros órganos competentes, en el ejercicio de sus respectivos mandatos, un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos para que les presten asistencia en su regreso o reasentamiento y reintegración.

Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39de la Comisión de Derechos Humanos.

©1998 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Geneva, Switzerland

---

Epílogo

Voces desplazadas

Uno piensa, me quedo o me voy y empieza la indecisión, Pero cuando se ve la muerte cerquitica y a los conocidos de uno degollados y tirados al río o amarrados y con un poco de tiros en la cabeza, entonces uno dice: carajo, yo mejor me voy antes de que me toque a mí... A mí me tocó salir de la zona de despeje porgue la guerrilla comete muchos abusos contra la gente y ahora que quedaron solos iba a ser peor (..) Antes de venirme ya me habían sentenciado porque, dicen ellos, yo colaboré con los militares (..) lo que pasa es que si uno habla con un soldado o le brinda un vaso de agua, enseguida lo acusan a uno..Los paramilitares nos dieron tres días para abandonar el pueblo (...) nos acusaban de

auxiliadores de la guerrilla y pusieron unos avisos en la escuela y frente a la alcaldía. Ya habían matado a mi hermano y a mi marido lo andaban buscando desde hacía varios días para matarlo y entonces no nos quedó más remedio que salir corriendo…Todo se perdió porque primero llegaron los guerrilleros dando órdenes y organizando a la gente y después llegaron el ejército y las autodefensas amenazando con matar a quienes colaboraran con la guerrilla. Cuando eso fue que mataron a mi papá y nosotros tuvimos que dejarlo todo y venirnos con una plata que nos dió el cura para acá, para Bogotá…El me decía. "A mi no me venga con cuentos de paz y perdón, aquí lo que hay es que dar plomo. Yo le dije a usted desde el día que mataron a mi papa que ustedes se dejan matar porgue quieren y, preciso, mataron un tío y todavía siguen las amenazas. A esa gente lo que hay es que darle candela" (..) *Un día del año pasado se me perdió, se salió del colegio y apenas le faltaban tres meses para terminar grado 11. Después de unos meses me llamó y me dijo que ahora sí podía vengar la muerte del papá.. Fue en diciembre. Como cada año en en ese mes la familia se reunía en la casa de mi abuela cerca del mar y esa fecha que era tan especial para toda la familia se convirtió en una pesadilla.* Yo estaba con mi papá sentado en la puerta de la casa escuchando música. *Estábamos muy cerca los dos. De pronto llegaron una camioneta y una moto y se bajaron varios hombres, no recuerdo cuántos, tampoco recuerdo sus caras. Todo fue muy rápido, sacaron sus armas y le dispararon a mi papá. No me gusta recordar esto.*

Estos testimonios fueron recogidos en el trabajo de campo realizado por los investigadores de Codhes en Bogotá.