CISP
COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DEI POPOLI

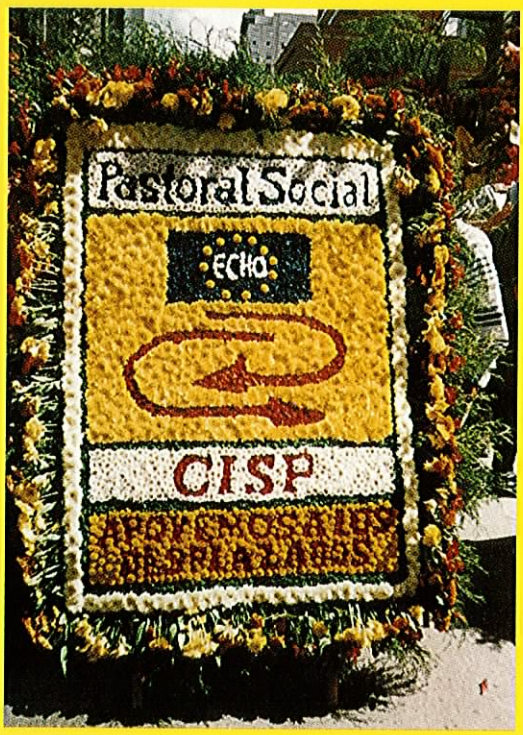
UNION EUROPEA

ECHO

El desplazamiento por la violencia en Colombia

Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia

Memorias del Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia"
Medellín, 27-28 de Julio de 1998



Realizado en coordinación con:

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- Comisión Municipal de Derechos Humanos
- Consejería Presidencial para Desplazados de Antioquia
- Corporación Región
- Defensoría del Pueblo - Regional Antioquia
- Instituto de Capacitación Popular
- Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín - Caritas España
- Personería de Medellín

Editado en colaboración con

ACNUR

PASTORAL SOCIAL
ARQUIDIÓCESIS DE MEDELLÍN

El desplazamiento por la violencia en Colombia

Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia

Memorias del Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia"
Medellín, 27-28 de Julio de 1998

Carlos Tassara, Dalia María Jiménez Castrillón,
Luigi Grando y Yolanda Zuluaga Torres
Compiladores

El desplazamiento por la violencia en Colombia
Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia

CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
Con el patrocinio de ECHO - Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea

Los análisis y opiniones contenidas en el texto no reflejan necesariamente la posición oficial de las instituciones y organizaciones antes mencionadas.

Compiladores: Carlo Tassara, Dalia María Jiménez Castrillón, Luigi Grando, y Yolanda Zuluaga Torres

Para lograr mayor claridad del material, los compiladores revisaron: a) la mayoría de los textos entregados por los autores; b) la totalidad de los textos sacados de las grabaciones de las ponencias no entregadas por los autores; c) las conclusiones de los Grupos de Trabajo del Foro.
Al respecto, huelga decir que los compiladores asumen la plena responsabilidad de esta labor y de las eventuales imprecisiones y omisiones contenidas en el texto.
Foto de la carátula: Desfile de Silleteros, Fiesta de las Flores, Medellín, agosto de 1998

CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
Sede central en Italia
Via Germanico, 198 - Int. 10
00192 Roma, Italia
E-mail: cisp.roma@agora.stm.it

CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
Oficina de Medellín - Colombia
E-mail: cispmed@md.impsat.net.co

Reservados todos los derechos
© 1999 by CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
Queda hecho el depósito que ordena la ley

ISBN: 958-648-221-9
Preparación editorial: ECOE Ediciones
Impresión: Quebecor Impreandes

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

INDICE

Introducción 1
Comité Organizador del Foro

Presentaciones
Jaime Cavanillas y Junquera – Embajador de la Unión Europea para Colombia y Ecuador 3
Carlo Tassara – Director del CISP 5

Saludos protocolarios
Alberto Builes Ortega - Gobernador de Antioquia 7
Alberto Giraldo Jaramillo - Arzobispo de Medellín .....

Prefacio
Respecto a los desplazados en Colombia 12
Daniel Pécaut

Sección 1 – Algunos aspectos del desplazamiento en Colombia
- Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia 27
  Jaime Zuluaga Nieto
- Retos y lecciones de los Comités Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia 39
  Raúl Hernández Rodríguez
- Prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos: el caso de las masacres y el desplazamiento forzado 47
  Alfredo Manrique Reyes
- Propuestas para un sistema municipal de información sobre desplazados 57
  Jorge Rojas

Sección 2 – El marco legal y la Ley 387 de 1997
- Principios rectores de la ley sobre el tratamiento de los desplazados en Colombia 63
  Sergio Calle Noreña
- Análisis de los aspectos operativos de la Ley 387/97 99
  Roberto Vidal
- Unificación de criterios en la aplicación de la Ley 387/97 103
  María Girlesa Villegas Muñoz

Sección 3 – El desplazamiento en el Departamento de Antioquia

- Situación actual y tendencias del desplazamiento en Antioquia 111
  José Fabio Naranjo Mesa
- Presentación de una hipótesis de investigación sobre el desplazamiento en Antioquia 117
  María Teresa Uribe

Sección 4 – Experiencias en atención a desplazados y sus lecciones

- La ayuda humanitaria de las ONG europeas y su trabajo con ECHO en Colombia 123
  Juan Luis Domínguez
- El fenómeno del desplazamiento en Colombia. Atención humanitaria integral y perspectivas de desarrollo social en Medellín 129
  Luigi Grando y Giuseppe Ferrando
- Los programas de apoyo comunitario del CINEP en el Urabá Antioqueño 143
  María Helena Rodríguez
- Experiencias de trabajo con desplazados en emergencia en el Magdalena Medio 149
  Padre Jorge Serrano Ordoñez
- La presencia del ACNUR en Colombia 155
  Leyla Lima

Anexos

A. Hacia una estrategia integral en materia de desplazamiento en el Departamento de Antioquia: las propuestas de los Grupos de trabajo del Foro

1. Problemas, recomendaciones y propuestas 159
1.1 Prevención 159
1.2 Atención 162
1.3 Solución 168
2. Seguimiento y operativización de los resultados 170
2.1 Formulación de un Plan Operativo para el Departamento de Antioquia ... 170
2.2 Constitución y composición de un Comisión Permanente de Seguimiento (CPS) 170
2.3 Funciones 171
2.4 Organización operativa 171
2.5 Metodología de trabajo 172

B. Objetivos, Participantes y Programa del Foro 173

C. Notas informativas sobre algunas de las entidades que convocaron, organizaron o patrocinaron el Foro

- ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Desplazados 185
- ECHO - Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea .. 186
- CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli 187
- Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín 190
- Personería de Medellín 192
- Corporación Región 193
- IPC - Instituto Popular de Capacitación 195

D. Marco jurídico 199
- Ley 387/97 del 18.07.1997, 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 199

E. Lista de las siglas mencionadas en el texto 211

Introducción

Aquí en la ciudad también tenemos miedo. Miedo de la gente que nos mira como si fuéramos ladrones. Miedo de los carros, del ruido, del Metro, del hambre de nuestros hijos, las enfermedades, la falta de techo y el desempleo; añoramos el calor del rancho, el aire limpio, la montaña ... nuestra tierra.

Campesino desplazado del Aro-Ituango 1997

En esta corta frase está enmarcado el drama del desplazamiento por la violencia en Colombia. Mucho se ha dicho, mucho se ha escrito, muchos los recursos invertidos en atención humanitaria. Pero el drama sigue ahí. Se aviva, se expande como un fuego devorador que arrasa el territorio colombiano.

El fuego de la guerra es así, devastador, abominable; y las secuelas de ese fuego son los desplazados. Esas miles de personas que diariamente deambulan por las ciudades, perdidas, confundidas, con el peso de la muerte y el hambre sobre sus hombros. Esas que casi nos hemos acostumbrado a ver, a escuchar hablar de ellas, pero a las cuales evitamos acercarnos.

Los grupos armados los utilizan como un arma más de la contienda, el gobierno desarrolla programas que minimizan la magnitud de la injusticia. Y mientras ¿qué será de las mujeres, niños, ancianos y hombres que en un minuto han perdido todo a causa de la guerra?

Cuando una persona es obligada a desplazarse, sufre una violación a sus derechos humanos. El derecho a la vida, la integridad personal, la libre circulación, la vivienda digna, la educación, la salud, la propiedad privada, y todo lo demás son simple letra muerta, pues el desplazado pasa de ser una persona (con todos los derechos inherentes a ella por el simple hecho de pertenecer a la especie humana) a ser un objeto que estorba los intereses de quienes provocan tal situación.

El debate sobre los intereses geopolíticos provocadores de desplazamientos, sitúa este problema en un contexto internacional; que exige una acción que rebasa los límites nacionales, tendiente a relacionar de manera indisoluble sostenibilidad y política social, ética y economía, empresa política y cultura. La inmensa sospecha que recae sobre los intereses económicos en grandes obras de infraestructura, tendrá solución cuando se incluyan entre las condiciones para la inversión, extranjera y nacional, que los planes a largo plazo sean acompañados de una política social inherente a la inversión en obras de infraestructura, explotación de recursos minero-energéticos, construcciones civiles o a cualquier otra actividad.

Paralelamente, el necesario programa de reparación, que debe acompañar la política social inherente al proceso de paz, debe examinar toda compra o posesión de tierras, en las zonas generadoras de desplazamiento, con el fin de verificar y restituir los derechos de aquellos campesinos, indígenas y negros, que han sido despojados de sus tierras o a los cuales se les ha obligado a vender a bajos precios.

El drama de los desplazados se acentúa hasta lo imposible, cuando las ciudades cierran sus puertas y recursos, y dejan a estos migrantes forzosos en medio de la gran masa de desprotegidos a los cuales tampoco se les ha dado respuestas humanas.

Si nos detenemos a mirar las montañas de Medellín y su Area Metropolitana, descubrimos pequeños pueblos que cuelgan de los barrancos o que han coronado la cima de la cordillera. Entonces sabemos que allí viven el desarraigo, el desconsuelo, la miseria y el miedo, mezclados con la esperanza de poder hacer una nueva vida en la ciudad, donde por lo menos su característica de seres humanos sea respetada. No podemos olvidar, sin embargo, que existe un gran número de desplazados que se han "invisibilizado", pues el desconocimiento o el fantasma de la muerte que los persigue incluso en la ciudad, los ha llevado a no denunciar los hechos motivo de su desplazamiento y por lo tanto a no acceder a la asistencia brindada por el estado, según lo establecido en la Ley 387/97.

Desde hace tiempo, los intereses económicos han llevado al hombre de un sistema económico a otro y en cada uno de ellos siempre han existido la inequidad, la avaricia y el abuso del poder. El problema de desplazamiento que hoy afecta a Colombia es un reflejo más de esa historia; de la lucha por el poder y el irrespeto del hombre por su especie y la naturaleza que le ha permitido vivir como tal.

En aras de esos intereses económicos, Colombia y otros países del mundo viven hoy una grave crisis en derechos humanos. Estamos sumergiéndonos en el proceso de globalización, que afecta a todas las culturas y países del mundo, y con el que pareciera la humanidad estaría escribiendo un capítulo determinante en su historia.

Es por todo lo anterior, que las entidades organizadoras* del Foro Internacional "Desplazados Internos en Antioquia" mismas que de una u otra manera venimos trabajando con y para los desplazados, decidimos convocar a las entidades que por ley deben prestar atención a esta población (aplicación de la Ley 387/97) y a la comunidad afectada, para que aunando esfuerzos encontremos soluciones válidas a esta problemática en el Departamento de Antioquia.

Presentamos a esas entidades y a la comunidad nacional e internacional en general, las memorias del Foro, con la esperanza de que las conclusiones y recomendaciones surgidas de él, encuentren respaldo en las administraciones Departamental y Municipal y que a la vez puedan servir de base o de orientación a otras comunidades que enfrenten igual problemática.

El Comité Organizador del Foro

* ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, CISP – Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos), Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín, Defensoría del Pueblo Regional Antioquia, Personería de Medellín, Consejería Presidencial para Desplazados de Antioquia, Corporación Región, Comité Municipal de Derechos Humanos y el IPC - Instituto Popular de Capacitación.

Presentaciones

Jaime Cavanillas y Junquera
Embajador, Jefe de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador

Lo ideal para el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) sería el no tener que utilizar un sólo euro en emergencias o ayudas humanitarias en ningún país del mundo. Y digo ideal, porque sería un reflejo de que en el mundo ya no habría desastres ni situaciones que demanden este tipo de asistencia.

Por desgracia la realidad es otra, hay hambre en Africa, inundaciones y desastres por todas partes del globo, reconstrucción de la ex-Yugoslavia, emergencias de salud en varias regiones del planeta, desplazados y refugiados en Africa y América Latina.

Desafortunadamente Colombia no escapa al problema del desplazamiento forzoso, de un gran número de personas, a causa del conflicto armado interno que vive el país.

Las cifras de desplazados son aún inciertas. Se habla de 700.000, de 1.000.000, de 1.200.000 de personas que han tenido que abandonar sus hogares en los últimos diez años a raíz de los enfrentamientos entre el ejército colombiano, la guerrilla y los llamados grupos de autodefensa.

Para la Comisión Europea y su Departamento de Ayuda Humanitaria la situación no ha dejado de ser preocupante. ECHO ha pasado de modestas ayudas para respaldar poblaciones damnificadas por terremotos, deslizamientos de tierra o inundaciones, a instalar una oficina permanente en Santafé de Bogotá y aprobar en los últimos dos años planes globales por un monto que asciende a los 16.200 millones de pesos.

Para nosotros es fundamental que esta asistencia humanitaria, más allá de las cifras y de preservar y salvar vidas, también contribuya a la restauración del tejido social en la situación actual de Colombia. Es por esto que la asistencia europea cubrirá, no solamente las zonas de expulsión y de recepción de la población desplazada sino que además, se plantea la posibilidad de poder asistir el regreso de las familias afectadas a sus lugares de origen, en el caso de que los desplazados cuenten con las debidas garantías de seguridad en sus procesos de retorno y reinstalación.

Además, para ejecutar los planes globales, hemos vinculado a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que tienen acuerdos marco con ECHO y experiencia en Colombia en el tema de desplazados. Estas organizaciones que participan en el programa tienen como prioridad atender a los desplazados inmediatamente después de su movilización, en la primera zona de recepción, antes de que se trasladen a otras regiones y que su regreso se haga cada vez más difícil.

Pensamos - como Comisión Europea - que la presencia de ONG internacionales en estas áreas de violencia y desplazamiento y su experiencia en el tema del Derecho Internacional Humanitario puede tener, además, un implícito efecto disuasorio en el conflicto interno.

La ayuda humanitaria presta también asistencia profesional para combatir los profundos problemas psicológicos que deja una situación como la expulsión forzada e introducirá en las comunidades los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario.

Con nuestra asistencia, no pretendemos resolver en toda su amplitud el problema de los desplazados, pues somos conscientes de que el fenómeno obedece a causas muy complejas y estructurales que sólo encontrarán solución a medio o largo plazo, pero si queremos contribuir a que el pueblo colombiano y las víctimas de la violencia tengan un mejor mañana y una convivencia en paz.

Carlo Tassara
Director del CISP

Desde hace más de 17 años el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CIPS) opera en el ámbito de la cooperación y la solidaridad internacional, realizando –en estrecha colaboración con sus *partners* locales– proyectos y actividades puntuales en unos 30 países africanos, latinoamericanos, mediorentales, asiáticos y del Este europeo. En este marco, hemos afrontado múltiples desafíos y ganado una notable experiencia trabajando en sectores como el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, la salud, el manejo de recursos naturales, la ayuda humanitaria y la primera rehabilitación después de catástrofes naturales, y otros.

Sin embargo, a lo largo de los últimos 10 años, hemos asistido con creciente preocupación y pesar al aumento de los proyectos en el campo de la atención integral a comunidades de refugiados, retornados y desplazados internos, que en este momento representan aproximadamente la tercera parte de nuestras actividades y que se concentran en países como la ex – Yugoslavia (Bosnia y Kossovo), Guatemala, Líbano, Palestina, Algeria (con el pueblo Saharawi), Etiopía, y desgraciadamente, Colombia.

De hecho, en diversas áreas del planeta, la vida de millones de seres humanos está amenazada por la explosión de conflictos entre estados o entre diferentes sujetos sociales organizados dentro de un mismo estado. En algunos países, se ha asistido a la total desintegración del tejido social, económico e institucional a causa de conflictos violentos, destructivos y prolongados.

Mucho se ha escrito sobre las razones que han generado esta nueva situación a nivel mundial. Sin embargo, los efectos y las características de estos conflictos tienen algunos denominadores comunes. Como hemos claramente afirmado también de la *Declaración de Intenciones* del CIPS, detrás de motivaciones religiosas, étnicas o nacionalistas, se esconden intereses específicos de grupos de poder económicos o políticos. El papel de los intelectuales y de las personalidades democráticas viene, en la mayoría de los casos, anulado y se afirman como "líderes" los jefes de las fracciones, por lo general verdaderos criminales de guerra, que muchas veces llegan a ser los interlocutores privilegiados de la diplomacia internacional. La población civil se está convirtiendo en el objetivo principal de las acciones de guerra y está siendo sometida a todo tipo de atrocidades. Se desarrollan economías de guerra, verdaderos "*paraísos*" para especuladores, locales o externos, que obtienen beneficios y riquezas del empobrecimiento general, a través del saqueo, la extorsión, el mercado negro y la explotación. Es en este contexto, que algunos grupos sociales pagan el precio más alto; los pobres se vuelven cada vez mas marginales y pierden cualquier forma de protección social, las mujeres sufren, en muchos casos y junto a otras

formas de violencia, la depravación contra su propio cuerpo; los niños, más que nadie, sufren las consecuencias de la carencia de alimentos y de medios de sostenimiento.

Por esto, el CIPS concibe las acciones humanitarias para superar las emergencias más complejas, sobre todo como instrumento para apoyar los procesos de pacificación, tutelar los derechos de los sujetos más débiles, valorizar el papel de las asociaciones, de los sectores y de los individuos cuyos intereses son contrarios a la lógica de los conflictos y de la violencia. Las acciones humanitarias, se basan en la valorización de los recursos humanos y materiales locales, que pueden constituir un puente hacia posteriores planes de rehabilitación y de recomposición del tejido social, institucional y económico. La búsqueda de soluciones inmediatas a las necesidades de los estratos más débiles de la población debe estar acompañada de estrategias a largo plazo; en este cuadro se colocan, por ejemplo, proyectos que promueven la reinserción de grupos de refugiados y desplazados internos en sus áreas de origen o su integración en nuevas áreas a través del impulso de actividades generadoras de ingresos y del apoyo a la pequeña producción agrícola y pecuaria.

Paralelamente a las acciones humanitarias, se debe ejercer, además, una presión constante para que la comunidad internacional, y en primer lugar las Naciones Unidas, se convierta en un instrumento eficaz de prevención y control de los conflictos internos e internacionales y para que su función no sea relegada, como ha sucedido casi siempre en los últimos años, al mantenimiento del *status quo* determinado por el atropello y la agresión.

En el caso de Colombia, además, el conflicto y la cultura de la violencia han generado un verdadero sistema económico "paralelo", que para muchas personas constituye el único recurso para vivir, y un sistema de socialización, que hoy en día representa desgraciadamente una alternativa concreta para miles de jóvenes colombianos. Por esto, concordamos totalmente con Daniel Pécaut cuando, en el prefacio de este mismo texto, afirma que ningún acuerdo de paz por sí solo, puede poner término a la violencia en Colombia y que "el desajuste de la relaciones sociales y políticas durante el período reciente ha sido demasiado profundo como para que pueda creerse que la violencia pueda desaparecer por la mera decisión de los actores organizados. Resolver el problema de los desplazados, implica nada menos que rehacer una nación, lo que quiere decir, a la vez una sociedad y sus instituciones".

Frente a esta situación, el presente texto intenta ofrecer un instrumento de análisis y avanzar propuestas orientadas a la comprensión del proceso y a la formulación de lineamientos de acción y de políticas eficaces para tratar el fenómeno del desplazamiento por la violencia en Colombia en sus dimensiones de la prevención, la atención y la identificación de soluciones a largo plazo.

Saludos protocolarios

Alberto Builes Ortega
Gobernador del Departamento de Antioquia

Nuevamente unimos esfuerzos en el día de hoy, para tratar de afrontar y comprender un tema delicado y al que necesariamente debemos enfrentarnos por sus implicaciones sociales y territoriales: el de los desplazados internos de Antioquia.

Por razones de extensión, por su ubicación estratégica y por su importancia nacional, nuestro Departamento debe afrontar todas las formas de violencia y, como consecuencia de ello, los desplazamientos que se suscitan muy especialmente hacia el Valle de Aburrá, porque se piensa que en Medellín y en su Area Metropolitana se encuentran todas las soluciones cuando en realidad lo que se concentran son todos los problemas, a los cuales no le podemos agregar nuevos agravantes. Pensando que la educación, la salud y el empleo se encuentran en Medellín o en el área metropolitana, muchos campesinos se desplazan con sus hijos buscando alternativas, y lo que tenemos es un fomento del alcoholismo, del tabaquismo, de la prostitución, el desempleo, la extorsión y el chantaje.

Entonces debemos festejar esta unidad de criterios que tratamos de encontrar, porque todas y cada una de las entidades interesadas en la cuestión de los desplazados internos, tienen un punto de vista que merece toda la atención.

Está el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con la amplísima experiencia que le brinda un tema que se ha convertido en pan de cada día en distintos sectores del orbe, de la misma manera llegan las inquietudes del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) y su visión ante este hecho concreto.

Nadie pone en duda el papel que juega la Iglesia Católica de Colombia, porque ella es la amiga de los pobres y la que puede acercarse en forma más directa a las inquietudes comunitarias a través de esos apóstoles abnegados que son los sacerdotes. Creemos que a nivel nacional vamos a tener políticas más definidas sobre desplazados internos en la medida en que el gobierno del Doctor Andrés Pastrana Arango, continúe los procesos que ya han iniciado con singular éxito, y que nos presentan perspectivas de halago por la manera como todos los sectores comprometidos están fijando posiciones.

Lo ideal sería que la sensatez de los distintos actores del conflicto, lo llevaran a reformular sus políticas y a evitar que la población civil siga sufriendo las consecuencias de su accionar; lo ideal sería que de esta manera se respetara a esos ciudadanos y se les permitiera mantenerse en sus terruños sin la angustia del abandono y de la fuga temerosa; pero como estamos en este estado de cosas, debemos preocuparnos por la prevención de esos desplazamientos y en caso de que se presenten, por mirar cuál debe ser la atención que se les brinda sin los sobresaltos que han sido comunes en esta atención. Se requiere ante todo de la mayor coordinación posible, porque no se pueden seguir duplicando esfuerzos ni dilapidando responsabilidades.

Frente a la acción de los organismos de gobierno se debe reclamar de la misma manera la presencia de la sociedad civil para que asuma la totalidad de los compromisos que a ella le corresponden ya que se trata del bien común.

El Departamento de Antioquia y la administración de "Antioquia Nos Une", mira con beneplácito todos estos esfuerzos y mantiene su disposición de ayudar en la medida en que las circunstancias de operatividad y de financiamiento lo permitan, pero partiendo de la base de las dificultades económicas que tenemos en el momento actual y por ende de las trabas que se nos presentan para emprender cualquier labor que no esté previamente consignada en los lineamientos de acción a través del Departamento Administrativo de Atención, Prevención y Recuperación de Desastres (DAPARD), y a través de la Gerencia de Vivienda de Interés Social, el Departamento busca generar y crear 9.000 viviendas de interés social en estos tres años, pero especialmente en la zona rural, en las veredas y los corregimientos en el estilo aldea y villa, ya consagrados en el oriente del orbe.

Pretendemos que el desplazado vuelva a su lugar de origen, siempre y cuando las medidas de seguridad y dignidad así lo permitan, y por eso haremos todos los esfuerzos para que el Departamento apoye a la Oficina de Desplazados de la Presidencia de la República, y a la Iglesia Católica, y a la población civil para poder lograr con efectividad una mejor inversión y justicia social con los desplazados.

La mayor comprensión, sin lugar a dudas, la necesitamos de los organismos internacionales especializados, en primer lugar para que nos enseñen el manejo de estos fenómenos que apenas empezamos a comprender en toda su magnitud, y en segundo término para que nos faciliten toda la ayuda factible a fin de atender este drama de mujeres, niños y adultos que de manera sorpresiva se ven desligados de su tierra y de sus saberes y enfrentados a otras dificultades que aumentan sus angustias y debilidades.

Finalmente, quiero que sepan que agradezco y valoro mucho la presencia de todos los organismos comprometidos en el tema de los desplazados internos, como la Consejería Presidencial sobre el asunto, la Defensoría del Pueblo en Antioquia, la Personería de Medellín, la Comisión Municipal de Derechos Humanos y la Corporación Región.

Esperamos que los exitosos resultados de este Foro sean un nuevo mensaje de paz y de concordia y que de nuestra unidad de criterios surjan alternativas de atención al ser humano, base central de la creación y de nuestros esfuerzos.

Monseñor Alberto Giraldo Jaramillo
Arzobispo de Medellín y Presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia

Frente al mayor desafío a los derechos humanos en Colombia, nuestra perspectiva como Iglesia no puede ser otra que la de la enseñanza social de la iglesia. Esta enseñanza tiene tres principios fundamentales: la dignidad de la persona; el sentido de la solidaridad; el compromiso con la subsidiariedad.

El fenómeno del desplazamiento contradice esos tres principios. La revista "Exodo" afirma en su publicación del mes de marzo de 1998, que el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia constituye una de las más grandes violaciones de los derechos humanos, no sólo por la magnitud misma del problema, sino porque previa a la situación del desplazamiento, las personas y comunidades han sido objeto de violaciones. La gravedad del fenómeno se puede medir, con los datos estadísticos que entrega la misma revista para 1997.

Dice la revista: "Hoy, 1 de cada 40 colombianos es expulsado de su lugar de origen. Cada hora 4 familias inician su éxodo por el territorio nacional en busca de refugio. El desplazamiento individual o familiar fue acompañado de éxodos en masa. Los desplazamiento de pueblos y comunidades completos fueron la tendencia dominante durante el último año y conocemos los datos concretos de la zona metropolitana de Medellín, se habla de 5.092 familias desplazadas, lo cual representa una población aproximada de 27.000 personas". A través de la Pastoral Social Arquidiocesana y en profunda comunicación con los organismos de la ciudad y del Departamento, se ha tratado de atender estas personas en 24 centros.

Miremos primero el *punto de partida del desplazamiento*. Un análisis de sus causas nos ayudaría a tomar consciencia del fenómeno y a investigar caminos de respuesta al mismo. Se pudieran señalar primero estas causas que bien pudiéramos llamar estructurales o subyacentes: falta de oportunidades para el trabajo, la educación y la salud; conflictos sociales, laborales, urbanos; proyectos de desarrollo que marginan o excluyen sectores de la población. Por otro lado, entre las causas inmediatas, que son muy evidentes en el Departamento, encontramos la degeneración del conflicto armado interno y los procesos acelerados y forzosos de compra de tierras. Sobre la degeneración del conflicto armado hemos trabajado a nivel de la Conferencia Episcopal y hemos llegado a la conclusión de que es precisamente la población civil la que más sufre con la degeneración del conflicto.

Me parece que aquí hay un análisis importantísimo, arriesgado de hacer, pero me atrevo a decirlo públicamente: Ustedes no pueden ignorar todo lo que en este fenómeno del desplazamiento ha significado todavía, la acción del narcotráfico en algunos rincones del Departamento. Si no se analiza esto, nos quedamos a mitad del camino en la búsqueda de soluciones. Las consecuencias de esas causas son claramente verificables. Se abandonan los campos, se van muriendo las poblaciones pequeñas, faltan horizontes a las nuevas generaciones, se va originando como una especie de círculo vicioso puesto que las causas

que enumeramos van repitiéndose y acelerando el proceso mismo de desplazamiento. La presencia del Estado se hace más extraña e imposible y el manejo de las regiones que quedan en poder de las fuerzas violentas se hacen más evidentes. Esto es pues mirando el fenómeno desde el punto de partida, de donde sale el desplazamiento.

Es necesario fijarse también sobre los *desafíos que se presentan en el lugar de llegada.* En las personas mismas se puede percibir el peligro de la pérdida de una serie de valores que se poseían en el lugar de origen. Por ejemplo: se pone en peligro la estabilidad y el equilibrio afectivo de la familia; se hace evidente la tentación de violencia como única salida a la problemática sentida y, algo que hemos sentido también como pastores de la comunidad: los valores religiosos sufren gran mella y estas personas que llegan a lugares que para ellos son desconocidos, son fácilmente víctimas de movimientos religiosos de toda clase que pululan ofreciéndoles soluciones. Aparece entonces la urgencia de unas respuestas inmediatas, principalmente en los siguientes campos: atención psicológica y espiritual a las personas y a las familias.

Por otra parte aparecen necesidades inaplazables que exigen soluciones prontas, hospitalidad, alimentación, atención a la salud, y otras. Y si se miran las soluciones a mediano o a largo plazo, aparecen dos respuestas posibles.

La primera posibilidad es *promover el regreso de las personas a sus lugares de origen,* y asegurar la posesión de la tierra en el cual se han de ubicar y los demás recursos y condiciones para que se puedan brindar las condiciones elementales para una vida digna: vivienda, trabajo, educación, salud. Ofrecer los elementos necesarios para la seguridad de las personas y las familias de tal manera que no perezcan víctimas de las fuerzas obscuras que han causado su salida. Aquí hay personas que participaron en una reunión que hicimos hace muchos meses sobre el fenómeno de Urabá y recuerdo que me decían: "Es fácil, relativamente fácil lo primero, asegurar que van a tener escritura de la tierra. Es fácil, relativamente fácil lo segundo, asegurar recursos y créditos para trabajo, vivienda, y así adelante. Lo más trabajoso es lograr que las personas no corran peligro en sus vidas", y fue ahí cuando apareció esa tarea sobre la cual se podría comentar muchísimo, que han cumplido con tanto interés, tanto desprendimiento, con testimonio verdaderamente ejemplar muchas religiosas, religiosos, sacerdotes, en la zona de Urabá.

La otra posibilidad es ubicar estas personas aquí, en el lugar a donde han llegado. Es todo el desafío sobre el cual hemos conversado varias veces. Se ha referido ya el Señor Gobernador a los programas de vivienda, de educación, de salud, pero cualquiera de nosotros puede darse cuenta que este tipo de soluciones se presenta con una dificultad mayúscula en cualquier ciudad de Colombia.

Aquí estamos hablando del fenómeno del desplazamiento en Medellín y en el Valle del Aburrá. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el fenómeno tiene dimensiones nacionales. En la Conferencia Episcopal, por ejemplo, escuchamos asombrados los desafíos que enfrenta Santafé de Bogotá, cuando la Pastoral Social Arquidiocesana nos presentaba el gran número de familias por hora que llega a la ciudad. Frente a una situación tan difícil y compleja, ¿cuál ha sido y cuál puede ser nuestro aporte como iglesia? A continuación les voy a presentar algunas reflexiones al respecto.

1. La Conferencia Episcopal Colombiana posee ya una base de datos para un análisis exacto del fenómeno y sus servicios pueden ser aprovechados también para otras instituciones y personas que trabajan sobre esta problemática.

2. Me parece fundamental que se conozca el trabajo de organización de las comunidades para que las mismas personas puedan definir su propio destino. No podemos olvidar que el desplazado no es solamente parte del problema, tiene que ser parte, y muy importante, también de la solución. La organización que le demos, la asistencia psicológica, espiritual, metodológica, la animación de pequeñas comunidades de los mismos desplazados, es parte muy importante para la solución.
3. Ofrecemos el testimonio de sacerdotes y comunidades religiosas. Es muy interesante ver lo que ha sido la fuerza del acompañamiento para dar seguridad a las personas desplazadas.
4. Y por último me parece que es muy importante también que comentemos entre todos cuáles son las experiencias de labor asistencial, para que como decía el Señor Gobernador, no hagamos acciones paralelas que de pronto resultan a veces contradictorias, sino que busquemos unidad y complementariedad.

Una última reflexión. En 1968, cuando se celebró en Medellín la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, se decía: "Es necesario que 20 años después de la declaración de los derechos del hombre (1948, ndr) se haga una evaluación para ver como estamos".

Hoy estamos ya a 50 años de esa declaración y es interesante que nosotros hagamos hoy, ya terminando este siglo veinte, una evaluación de esos derechos. Juan Pablo II nos sugiere este tema muy específico para la Jornada Mundial de la Paz de 1999, lo formula así: "En el respeto de los Derechos Humamos está el secreto de la verdadera Paz".

Y entonces mi punto de vista es muy sencillo: muy interesantes los Diálogos de la Puerta del Cielo y los Diálogos entre el Presidente Pastrana y las FARC, y el encuentro que se realizó en julio de 1998 con las Autodefensas Unidas de Colombia. Son todos elementos muy importantes para la Paz, pero si no atendemos a los desplazados, que representan el mayor desafío de los Derechos Humanos en Colombia, no podemos decir que estamos edificando la Paz en el país.

Prefacio

Respecto a los desplazados en Colombia

Daniel Pécaut
Profesor de la *Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* - Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Centro de Estudios de los Movimientos Sociales), París.

Después de 1995 Colombia ha descubierto la ampliación del fenómeno del "desplazamiento forzado". Hasta esa fecha, los datos estimativos hacían referencia a la existencia de 500.000 a 600.000 desplazados. Según las evaluaciones más recientes, su número está alrededor de 1.500.000, lo que significa que constituyen un problema social y político mayor. Refugiados en condiciones precarias se concentran ya en varias ciudades, medianas y grandes y lo harán aún más en el futuro: todo hace pensar que los desplazamientos forzados van a continuar.

Hasta el momento son pocos los trabajos dedicados a la situación de los desplazados. Se sabe poco de sus experiencias pasadas, no siempre se conoce su ubicación en las ciudades receptoras, y menos la manera como se adaptan.

Ignoramos si, en la nueva conformación de grupos se mantienen los antagonismos o las solidaridades permanecen, las estrategias individuales o las de cooperación. No siempre está claro si la mayoría desea permanecer allí donde pudieron refugiarse o si preferirían, dadas circunstancias favorables, regresar a sus aldeas. Somos aún menos capaces de definir una política al respecto.

Son bienvenidos por lo tanto, los esfuerzos realizados por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) y las demás entidades que permitieron la organización del Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia" y la publicación de esta obra. Se trata, en efecto, de una importante contribución al análisis de los procesos del desplazamiento en Colombia, presenta y discute las disposiciones jurídicas que se han adoptado, esboza lineamientos de políticas y formula propuestas operativas. Su importancia es, por lo tanto, innegable.

1. Quisiera proponer aquí algunas reflexiones complementarias concernientes al contexto de los desplazamientos actuales como también a las implicaciones de la experiencia del desplazamiento. Desde mi punto de vista, se trata de un problema político y social cuya dimensión real no se deja abordar fácilmente. Colombia no ha podido jamás sanear los efectos de otra experiencia masiva de desplazamiento, como fue la de la Violencia de los años 50. Todo hace pensar que se necesitarán varias décadas para saldar cuentas con la experiencia actual, que pesará sobre otras tantas generaciones.

Si el tema de los desplazados no apareció sino recientemente, en el centro de la escena, no es solamente por que se ha agravado singularmente en los últimos años.

Durante mucho tiempo, una gran parte de la opinión pública se acostumbró a vivir en una situación de "ni guerra, ni paz", reaccionando sobre todo a los acontecimientos de contornos más terribles, a las masacres más impresionantes, los magnicidios, los atentados terroristas y se manifestaba especialmente sensible a los fenómenos de violencia urbana que la afectaba directamente: los sicarios, las bandas juveniles. Pero no se tomó consciencia sino muy tardíamente de las transformaciones profundas que la violencia había producido, la expansión de las guerrillas, las nuevas estrategias territoriales de los paramilitares o la continua expansión del cultivo de la droga.

Para que se alcanzara a tomar consciencia de lo que estaba aconteciendo no bastaba con que se multiplicaran los desplazados en las ciudades. Se necesitaba también que la opinión pública y sus voceros adoptaran nuevas categorías para pensar los fenómenos de la violencia.

Mientras tales fenómenos fueron percibidos como una suerte de mal crónico que golpeaba ciertas zonas rurales o como el resultado de una economía de la droga inducida desde el exterior y que tendría sus lados buenos y malos, los desplazamientos no podían aparecer sino como realidades capilares e individuales. Por supuesto no se podía ignorar la campaña de exterminación que golpeaba a la Unión Patriótica, ni tampoco las acciones de desestabilización realizadas por los narcotraficantes o el aumento del poder de la guerrilla y de los paramilitares. Pero no se quiere reconocer que todo esto engendraba verdaderas situaciones de terror en diversas regiones. Muchos sin duda sabían que en las ciudades como Barrancabermeja o Apartadó existían fronteras invisibles entre los barrios bajo la tutela de uno u otro grupo y que los habitantes vivían en medio del miedo. Pero Colombia es un archipiélago: lo que sucede en una región no parece necesariamente ser susceptible de difundirse hacia las otras.

Los portavoces de la opinión pública llevaban a cabo lo que puede llamarse una negación colectiva, en la medida en que no se solidarizaban verdaderamente con alguna de las partes en conflicto; sin ubicarse ante lo que parecía un enfrentamiento confuso donde los protagonistas de la violencia combinaban a su manera todas las formas de lucha, echando discursos políticos, acaparando recursos financieros y utilizando métodos de gran delincuencia, se negaban a reconocer que una buena parte de la población estaba sometida a una verdadera situación de guerra.

Recién cuando la polarización de los enfrentamientos se volvió evidente las percepciones comenzaron a cambiar. El empuje de las fuerzas paramilitares y las masacres sistemáticas que lo acompañan, la expansión de las guerrillas y el fortalecimiento de su capacidad militar han quebrado la banalidad de la violencia. Sólo así se ha podido tomar consciencia de la existencia de poblaciones que están en medio de fuegos cruzados, sometidas al terror, en amplias regiones del país.

Los fracasos de las fuerzas militares, que empezaron con la operación de las FARC en Las Delicias[1] y siguieron con varios otros reveses, acabaron por convencer que el conflicto ya no tenía mucho en común con la violencia rutinaria.

---

1 El 31 de agosto de 1996 las FARC atacaron la base militar de Las Delicias, ubicada en los límites de los Departamentos del Putumayo y Caquetá. Como resultado de este ataque murieron 26 militares, 16 fueron heridos y 60 retenidos por la guerrilla. Los militares capturados duraron 10 meses en cautiverio. Desde esa fecha, las FARC dieron otros golpes tan espectaculares haciendo cada vez nuevos "retenidos" (en términos del gobierno) o "prisoneros" (en términos de ellas) hasta tener en sus manos más de 260 militares o policías.

Fue entonces que el problema de los desplazados emergió a plena luz. El recrudecimiento de los enfrentamientos y los desplazamientos masivos de poblaciones no son más que dos caras de una misma situación.

El tema de los desplazados está, ahora sí, en la agenda nacional. Pero aún así suscita embarazo. El Congreso ha aprobado una ley pero se sabe que ninguna ley, por si sola, hace una política y el gobierno pareciera tener dificultad en adoptar alguna. Las autoridades locales no muestran gran afán por ocuparse del tema: además de las dificultades financieras a las que se ven enfrentadas, insisten en que los desplazados engendran tensiones sociales y que una ayuda a su favor contribuye a fijarlos definitivamente en el sitio que se le ha otorgado provisionalmente. Aún las ONGs tienen dificultades en identificar los objetivos a seguir, cuando se trata de ir más allá de las acciones asistenciales de primera necesidad.

¿Se debe perseguir la instalación definitiva de los desplazados en las ciudades o, por el contrario, favorecer su regreso a sus lugares de origen, cuando éste es posible? Existen diferentes respuestas a esta pregunta que dependen de la manera como se interpreta la violencia y sus posibles salidas.

2. En el libro "El Imperialismo", Hannah Arendt comenta la situación de los desplazados europeos en el período del fascismo y de la segunda guerra mundial. Se trata del traslado de los desplazados hacia otros países, llamados "apátridas" a pesar de ellos. Su tragedia, dice Arendt, se puede leer en un triple plano.

Consiste, en primer lugar, en el hecho de que han sido arrancados de los puntos de referencia de su identidad personal y colectiva e inclusive de aquellos que marcan su memoria. La pérdida de su "residencia" no es sólo una pérdida de propiedades, sino de todos los elementos que los enmarcan en una tradición que es parte de su individualidad. La pérdida de la residencia, escribe Arendt, significa "la pérdida de toda la trama social en la cual se ha nacido, y en la cual se ha organizado un espacio particular en el mundo"[2].

En segundo lugar, la tragedia consiste en que la expulsión no se origina en una oposición explícita al régimen sino a su pertenencia a categorías negativas basadas en características consideradas como "naturales": se trata simplemente de que "nacieron en una mala categoría de raza o de clase"[3]. Son entonces "inocentes" golpeados por una persecución política carente de sentido para ellos.

Finalmente, la tragedia proviene de que los apátridas se encuentran desprovistos de todo derecho. Los derechos, los que se han definido a lo largo del siglo XIX, están relacionados con la pertenencia a una comunidad nacional. Los apátridas son por principio los "sin derechos". Su gran desgracia, comenta Hannah Arendt, es la "de haber dejado de pertenecer a una comunidad. Su tara no es que no son iguales frente a la ley, sino que no existe para ellos ninguna ley"[4].

Los desplazados colombianos no son apátridas: son miembros de una comunidad política pero sin embargo, en muchos aspectos, se parecen a los apátridas.

Han sido sustraídos de su "trama social"; han sido privados de vínculos sociales que les pertenecían en su lugar de origen. Muchos de ellos tienen familiares muertos en el conflicto, la mayoría de las unidades familiares se han resquebrajado y basta ver los hoga-

2 *L'Impérialisme,* Paris, Fayard, 1982, pág. 276.
3 Ibid., pág. 278.
4 Ibid., pág. 280.

res de los desplazados compuestos por mujeres solas. La ruptura de la memoria está en el centro de su experiencia.

No pueden sino apelar a su "inocencia". En la mayoría de los casos, no han sido expulsados por haber tomado parte activa en las confrontaciones. Si la raza o la clase no es la causa, su lugar de residencia sí lo es ya que tuvieron que huir porque habitaban en tal o cual zona. No es frecuente tampoco que logren conferir un sentido a lo que les ha sucedido. Los conflictos en su región de origen no responden a objetivos con los que se identifican.

Son, ellos también, los "sin derechos". Es cierto que disfrutan teóricamente de los derechos de todos los ciudadanos colombianos y que pueden reclamar el estatuto jurídico de los desplazados. Pero esos derechos son abstractos ya que no poseen los medios para hacerlos valer. Por un lado su desorganización, por el otro las presiones a las que están sometidos, los privan de la posibilidad de actuar colectivamente. Saben que están catalogados como "desplazados" y que los desplazados se vuelven frecuentemente "sospechosos". Los mismos refugiados en una ciudad, por el hecho mismo de provenir de una zona determinada, se exponen a ser catalogados como pertenecientes a un campo u otro, a pesar de que muchos de ellos buscan mezclarse con la población de su nueva residencia para evitar ser estigmatizados como actores de la violencia.

Aunque no son apátridas, los desplazados colombianos viven la experiencia de la triple pérdida descrita por la Arendt: pérdida de la inserción social, del significado de la experiencia y de los derechos.

Es cierto sin embargo que la suerte de los desplazados colombianos se diferencia en diversos aspectos de la vivida por los refugiados europeos. Hay que subrayar que los desplazados colombianos no han tenido jamás acceso a una ciudadanía plena y total. Se han acostumbrado desde hace mucho tiempo a vivir bajo el signo de la violencia y no pueden esperar encontrar un refugio seguro ni siquiera en las grandes ciudades. El desplazamiento no es, así, una simple coyuntura sino que es vivido como una condición social casi permanente.

3. La ciudadanía supone, además de derechos y deberes reconocidos por el Estado, la atribución a los individuos de la dignidad ligada a su pertenencia a una comunidad política nacional. Pero muchos son los desplazados que no han tenido jamás acceso a tal ciudadanía, sobre todo entre quienes provienen de las zonas de colonización más o menos reciente.

En Colombia el acceso a la tierra ha sido siempre incierto, ligado a intermediarios políticos. Ya en 1930, en ciertas zonas cafeteras, los colonos no poseían la tierra sino a través de intercambios con los jefes políticos locales; éstos ayudaban a los colonos a recibir tierras a cambio de sus votos y los votos aseguraban a los jefes políticos locales recursos políticos para llevar a cabo las transacciones políticas con las autoridades departamentales o nacionales. Además, no faltaron casos en los que los títulos de propiedad eran de hecho revocables. Por ejemplo, el pueblo de Trujillo, en el norte del Valle del Cauca, analizado por Adolfo Atehortua[5], donde se muestra como, a lo largo de cincuenta años, las estrategias personales de los jefes políticos podían en todo momento llevar a la expulsión de los colonos. En zonas de colonización reciente, como la Amazonía, el Urabá o el sur del Cesar, la obtención de los títulos de propiedad sigue siempre con retraso a la ocupación de la tierra y en muchos casos no llega a obtenerse.

5 *El Poder y la Sangre. Las Historias de Trujillo, Valle,* Cali, Gobernación del Valle del Cauca, 1996.

Alfredo Molano describe perfectamente el peregrinaje de los colonos amazónicos, obligados a revender las mejoras logradas en sus terrenos a quienes poseen capitales y a ubicarse cada vez más lejos. En Urabá, el empuje de los grandes dominios, en manos de los propietarios tradicionales o de los "nuevos ricos" (los narcotraficantes), ha expulsado a los colonos. Estamos lejos del estatus del campesino europeo, heredero de generación en generación de las tierras familiares. Para utilizar la expresión de Hannah Arendt, la garantía sobre la propiedad de la tierra es lo que engendra una inserción en la "trama social": es portadora de una memoria y de un futuro por medio del cual el individuo se reconoce como persona.

En Colombia, la relación con la comunidad nacional sigue siendo en cierta medida una ficción y prevalece la dependencia de redes particulares de poder. También en Europa la inserción de los campesinos en la política nacional fue un largo proceso, durante todo el siglo XIX, y fue largo igualmente el período de dependencia respecto de los "notables". Sin embargo, la situación colombiana difiere ya que los colonos pueden sufrir sanciones, incluyendo la expulsión y a veces la muerte, cuando no se someten al orden establecido por el líder local. Un vez más, el caso de Trujillo aporta la prueba de que, en un municipio rico y situado cerca de importantes ejes de comunicación, la violencia manejada por un gamonal alcanza a tener el rango de regla social. Con mayor razón, en regiones de población reciente, los colonos se encuentran sin otra alternativa que plegarse a la tutela de cualquier grupo político que disponga de medios de fuerza.

Tales grupos pueden ser manejados por los políticos tradicionales pero también por la guerrilla y, recientemente, por los paramilitares. Cuando estos grupos ejercen su poder por largo tiempo, terminan por engendrar comportamientos de identidad colectiva. En Trujillo, la identidad colectiva provenía del prestigio departamental reconocido al gamonal. En las zonas de Urabá, donde las FARC han estado presentes desde la llegada de los primeros colonos (como en las veredas San José de Apartadó o de Belén de Bajira), los habitantes han interiorizado los comportamientos exigidos por la organización armada. En los dos casos se evidencia una identidad delegada, mientras que la subordinación a los agentes políticos va a la par con la prohibición de toda acción colectiva autónoma. En lugar de la ciudadanía, de los derechos y de formas de acción propias, predomina la obediencia hacia quienes se han apoderado del poder.

En los últimos años, diversos autores han hecho referencia a la lógica de protección que mantiene generalmente la relación de los habitantes con estos poderes. Han subrayado además la desorganización y la violencia cotidiana que existía ya entre los colonos, particularmente en las zonas de cultivo de la coca, antes de que las organizaciones armadas se implantaran e instauraran reglas para dirimir los conflictos y sancionar las infracciones. Esta es una manera de retomar el análisis en términos de acción racional, como lo ha desarrollado Diego de Gambetta a propósito de los fenómenos mafiosos del sur de Italia[6].

Pero tales análisis tienen sus límites en el caso colombiano. Por ejemplo, la coerción utilizada por los núcleos de poder toma generalmente caracteres arbitrarios o excesivos y la protección se parece fuertemente al terror. Es así como en los primeros años 80, un frente de las FARC (en el Magdalena Medio) comenzó a practicar el secuestro de manera indiscriminada con toda la población. Así, la problemática de la extorsión reemplaza la de protección. Se han multiplicado desde entonces casos similares. Es muy probable que si

6 *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Cambridge (Mass.), 1993.

los habitantes de los barrios de Barrancabermeja bajo la influencia del ELN o de los paramilitares pudieran alzar la voz, revelarían que el orden que les ha sido impuesto se parece a una disciplina carcelaria. Por otra parte, el valor de la protección desaparece cuando surgen otros protagonistas: los límites de las zonas se vuelven inciertos y la gente descubre que mañana puede caer bajo la tutela de otro protector. No les queda entonces otro recurso que adoptar el perfil más bajo posible mientras se produce el reemplazo de grupo. En este contexto toda noción de derecho es absurda.

La noción misma de desorganización es discutible. Es cierto que en ciertas zonas de colonización convergen poblaciones de origen muy diverso. En las plantaciones bananeras de Urabá coexisten paisas, chilapos, y chocoanos. En las zonas de cultivo de la droga, los colonos rurales de todas las proveniencias se mezclan con individuos de origen urbano. ¿Debe concluirse que esta mezcla implica necesariamente desorganización y violencia? De hecho en muchos casos, los colonos manifiestan una notable aptitud para organizarse por medio de las Juntas de Colonizadores, del rol de los "fundadores", etc. La desorganización y la violencia surgen a gran escala sólo cuando comienzan a circular recursos monetarios abundantes y cuando comienzan a ejercer influencia los actores organizados de la violencia.

Lo que es cierto es que muchos colonos se ubican en un horizonte de corto plazo. Pretenden permanecer sólo el tiempo necesario para acumular algunos medios económicos. Un estudio ha mostrado la gran rotación de la mano de obra en las plantaciones de banano a comienzos de los años 80. En las zonas de la droga la mayor parte de los colonos se consideran de paso y por lo tanto no hacen nada para mejorar su hábitat. Pero esta limitación del horizonte temporal prevalece aún más cuando la violencia organizada invade la escena y las lógicas de protección pierden su utilidad. En cuanto a la conciencia de ciudadanía, difícilmente puede tener mucha sustancia en el cuadro de semejante horizonte temporal. Tampoco puede conseguirla cuando las instituciones formales parecen singularmente abstractas y lejanas.

La ciudadanía implica ante todo el sentimiento de pertenecer a un conjunto social concreto y de beneficiarse de las garantías que ofrecen las instituciones. Tanto lo uno como lo otro son escasos en muchas regiones. El "sentimiento comunitario" no puede ser sino frágil, menos en razón de la heterogeneidad de la población que de las presiones ejercidas por las redes políticas. En cuanto a las instituciones, su presencia no se mide sino por las ocasionales inversiones realizadas por el Estado. Ahora bien, tal presencia se define también en el plano simbólico y el hecho es que están ausentes a menudo los actores capaces de dar sustento a cualquier proceso de institucionalización simbólica. Los jueces, los policías, los alcaldes y los consejeros municipales se vuelven partícipes de las interacciones que van definiendo las reglas de hecho de los juegos locales. Tienen que formar parte de las redes organizacionales prevalecientes, luchar por la apropiación del poder, negociar con unos o otros de los protagonistas de la violencia. Nada más lejos de la institucionalidad democrática.

Para muchos de los habitantes de una zona bajo la violencia el Estado toma frecuentemente el aspecto de los militares, que inspiran generalmente tanto miedo como los otros protagonistas, y aún más. Y ello no solamente por los "deslices" que cometen; su imagen se ve deteriorada también por sus frecuentes compromisos con intereses inconfesables. El caso de Trujillo ofrece una vez más un ejemplo al respecto, puesto que la masacre de 1991 no hubiera sido posible sin la colaboración entre militares y narcotraficantes. Esta complicidad con los paramilitares ha aparecido a la luz después en muchas zonas y la población ha aprendido a adivinar la inminente incursión de los paramilitares a partir de las disposi-

ciones tomadas por los militares. No faltan tampoco los casos en los cuales los militares parecen adherir a las representaciones de las élites civiles, identificando espontáneamente a los colonos con los "bárbaros". Pero si la animosidad frente a los militares supera generalmente a la que inspiran otros protagonistas, ello se debe también a que no buscan salvo excepciones una presencia estable con la protección que ésta implica; proceden en cambio frecuentemente a realizar operaciones fugaces en las zonas bajo el dominio de la guerrilla, retirándose tan rápido como han llegado, sin dejar el tiempo a la población de establecer las estrategias de adaptación. A través de ellos el Estado es visto entonces como un Estado peligroso, que obliga en muchos casos al desplazamiento forzado.

Los desplazamientos forzados no afectan la existencia de individuos que estarían asegurados por su calidad de "ciudadanos"; afecta en cambio a poblaciones acostumbradas a adaptarse en cada momento a las formas de coacción que pesan sobre ellos. Poblaciones que no ignoran que son desde siempre desplazados en potencia.

4. La violencia es parte de la experiencia de la casi totalidad de los individuos. Si se les pregunta a los colonos por qué llegaron a establecerse en una región determinada, responden casi unánimemente: "por causa de la violencia". Ese lugar común merece ser cuestionado.

La alusión a la violencia no se refiere siempre al episodio de la Violencia de mediados de siglo. Puede referirse a las huellas más o menos imaginarias dejadas por las guerras civiles, como lo muestra el poblamiento de Trujillo donde se mantiene la referencia a la guerra de los Mil Días. También puede estar basada sobre los recuerdos del período posterior a la Violencia. Sin embargo en la mayor parte de los casos sigue siendo el episodio de la Violencia el que sirve de marco constitutivo de la memoria.

Poco importa que dos generaciones se hayan sucedido después. Todo sucede como si el presente no hubiera sido jamás otra cosa que la continuación de ese período. Las marcas que ha dejado, directas o no, se encuentran en las representaciones que los colonos tienen del mundo social y político.

Los recuerdos de la Violencia alimentan la representación de un primer desplazamiento masivo de población. Aunque los padres o los abuelos se hayan establecido en otras zonas rurales o en la ciudad, el traumatismo trasmitido permanece casi siempre vivo como si, desde entonces, la vida social hubiera estado afectada por la inestabilidad.

Estos mismos recuerdos testimonian constantemente que la noción de comunidad nacional carece de contenido. La Violencia ha inculcado una convicción: la división entre comunidades cuenta más que la pertenencia a una misma nación. Tampoco los partidos tradicionales, aún en su mejor –o peor- época fueron comunidades unificadas. Aún durante la Violencia siguieron siendo coaliciones precarias de múltiples redes de poder; tanto o más que un proceso de división, la Violencia favoreció procesos de fragmentación. No es para sorprenderse que para muchos colombianos la idea nacional no tenga un contenido muy preciso y que sean referentes más importantes los poderes legales o ilegales.

Colaboró en la perpetuación de la memoria de la Violencia que, cuando finalizó el episodio, ni los gobernantes ni las otras élites sociales hayan hecho la menor tentativa para dar cuenta de lo sucedido y de sus responsabilidades. La fórmula del Frente Nacional ofreció un epílogo político, que se puede juzgar bueno o desastroso, pero que fue, también, un acuerdo para imponer silencio sobre los años recientes. Ningún tribunal se constituyó para juzgar a quienes iniciaron la Violencia: las clases populares fueron las únicas enjuiciadas. Hubo unanimidad entre las élites socio-políticas para acusarlas por su falta de

educación, su " barbarie", etc. Así, las víctimas tuvieron que asumir toda la responsabilidad por la tragedia que habían vivido. Más aún, no pudieron insertar su experiencia personal en una narración colectiva que hiciera acceder a la Violencia al estatus de drama colectivo y socialmente reconocido, como aconteció con dramas que acompañaron la historia de otros países.

En semejantes condiciones, la memoria no puede sino tomar caminos más problemáticos. Para muchos se trata del recuerdo de una humillación que no ha encontrado hasta ahora ninguna expresión política. Se manifiesta también frecuentemente a través de la percepción de itinerarios familiares o individuales de un lugar al otro. Pero para casi todos toma la forma de un imaginario según el cual lo social y la político están condenados a ser atravesados permanentemente por la violencia, puesto que ésta constituye la realidad oculta de las relaciones sociales. Se trata de un imaginario colectivo pero que no existe sino refractado a través de las experiencias individuales y que se traduce en una desconfianza radical hacia las instituciones. Inclusive el lenguaje del derecho no parece ser sino un engaño; todos saben que no es sino un recurso más al servicio de estrategias meramente instrumentales, cuando no ilegales, que van construyendo reglas de hecho, las únicas que sirven.

No todos los movimientos migratorios de la población durante los años 60 y 70 están conectados con las secuelas de la Violencia. La ocupación progresiva de las tierras libres se hubiera producido de todos modos: muchos colonos partieron libremente con la esperanza de encontrar mejores condiciones de subsistencia. Pero aún en este caso, están convencidos que su migración fue una consecuencia de la Violencia. La Violencia es una experiencia histórica fundadora de la que todo parece derivar. Desplazamiento forzado y migración voluntaria pueden ser percibidos en los mismos términos: los de una violencia que continúa. Y el desplazamiento forzado aparece frecuentemente, como la migración, siendo parte del orden de las cosas.

En entrevistas que realicé a nuevos desplazados, lo que más me llamó la atención fue constatar que lamentan menos la pérdida de sus casas que las de sus pobres pertenencias, los productos de sus parcelas, los animales. Como si la residencia no fuera más que una estación precaria un itinerario sin fin, mientras que estos bienes les permitirían comenzar otra etapa.

5. Ya observé que la violencia actual tiende a tomar localmente la forma de una guerra civil como sucedió en el caso de la Violencia. Recurre cada vez más a los mismos métodos de terror. Sus protagonistas, los paramilitares sobre todo, ya no se contentan con matar, sino que repiten las prácticas descritas por María Victoria Uribe: mutilan los cuerpos con el fin de demostrar que están dispuestos a destruir hasta los últimos restos de lo que es un ser humano. No se trata de procedimientos "naturales" y no estaban difundidos en los años 80. Atestiguan que se ha producido una reinvención de la tradición como si, para sembrar el terror, bastara con volver a los ritos de la anterior Violencia y acudir a la memoria que de ellos se conserva. Sin embargo, la violencia actual se distingue claramente en muchos aspectos de la Violencia anterior.

En primer lugar debe anotarse que la población está lejos de identificarse con los actuales protagonistas, como sí lo hizo, directa o confusamente, con los actores de la Violencia. Durante este episodio la población estaba identificada con los partidos tradicionales así como lo estaban también los actores organizados, aún cuando persiguieran objetivos múltiples. Los protagonistas actuales pueden tener por cierto sus simpatizantes, pero la

inmensa mayoría de los habitantes de las zonas de violencia no se reconoce en ellos ni considera que actúen en función de una línea divisoria que tenga sentido para el país. El recurso al terror y al horror encuentra aquí una explicación. Se pretende implicar a la población, sometiéndola y obligándola a huir, demostrando que toda neutralidad es imposible.

Una segunda diferencia reside en que los protagonistas de la Violencia anunciaban a voz alta, claramente, las razones por las cuales combatían y cuando no lo hacían sus razones eran evidentes para todo el mundo. Los protagonistas actuales son menos elocuentes. Es indudable que los dirigentes nacionales comenzaron a expresarse a partir del momento en que se comenzó a hablar de negociación. Pero a nivel local permanecen callados la mayor parte del tiempo. Desde hace mucho tiempo renunciaron a convencer; les basta con controlar los habitantes sin interesarse mucho en sus sentimientos. Se descubre aquí otro origen de la reanudación de las prácticas del terror: éstas substituyen al lenguaje. No hay necesidad de lanzar discursos: las prácticas hablan por si solas y su interpretación no plantea duda alguna.

La violencia actual se diferencia además por otro hecho: las fronteras que separan un grupo de otro son infinitamente móviles. En los tiempos de la Violencia, las fronteras espaciales entre un campo y otro terminaban por ser evidentes: había municipios liberales y municipios conservadores. Hoy no es así. Las fronteras se desplazan sin cesar según el ritmo de los avances de un bando o del otro, y más cuando los paramilitares logran desalojar a la guerrilla. Esta guerra tiene un giro más moderno puesto que sus protagonistas son capaces de golpear lejos de sus bases principales. Los paramilitares logran realizar acciones en zonas de guerrilla, lo mismo que a la inversa. En estas condiciones las poblaciones no tienen ninguna garantía de estar al abrigo del terror. Saben que la protección otorgada por un grupo u otro sólo tiene una validez limitada; han aprendido que cuando el control de una zona pasa a manos de otro protagonista, son ellos quienes tendrán que responder por todos los gestos que hayan realizado y serán castigados por el más mínimo.

Hay otra novedad respecto a los años 50: la violencia destruye todos los mecanismos de confianza. La confianza en los actores armados, cuando existía, se derrumba ya que muchos de los habitantes han vivido la experiencia de las promesas no cumplidas cuando llega la hora y han visto al protector dejar, sin vacilar, a la población librada a su propia suerte. Nadie ignora que muchos guerrilleros y milicianos se han pasado a las filas de los paramilitares y que serán ellos quienes "señalarán" luego a los sospechosos. La literatura sobre los traumatismos de guerra muestra abundantemente que la confusión de los civiles no es jamás tan grande como cuando se ven enfrentados a los actos de quienes cambiaron de bando.

En fin, la violencia actual rompe la confianza en el interior de la misma población porque cualquiera puede tener un vecino o un pariente que milita con el adversario. La ley del silencio que reina en las zonas de violencia no es solamente el reflejo el terror sino que tiene que ver con desconfianza generalizada. Los desplazamientos se efectúan en medio de ese terror y de esa desconfianza.

Es realmente problemático hablar globalmente de los desplazados. Los desplazamientos acontecen en condiciones muy diferentes con consecuencias también diferentes. Se dan desplazamientos "organizados" donde los habitantes se dirigen hacia una localidad cercana, en principio provisoriamente, para huir del terror que están viviendo. Tales desplazamientos no siempre son espontáneos. En muchos casos se dan bajo el control de un grupo armado, más específicamente de la guerrilla. Todos los testimonios muestran que, cualquiera que sea el sentimiento de los desplazados hacia su "protector", el éxodo se vive

como una prueba terrible y que seguramente será el preludio de salir tarde o temprano de manera definitiva de la zona de origen.

Otros desplazamientos son la respuesta a amenazas o asesinatos; quienes parten sólo tienen pocos instantes para escapar. Existen asimismo desplazamientos masivos que llevan a la desocupación de toda una zona. También hay desplazamientos individuales, a cuenta gota. Estas diferentes modalidades influyen en el sentido que los desplazados dan a su situación.

En casi todos los casos, el desplazamiento toma finalmente el aspecto de una aventura individual o familiar. Donde existían solidaridades, éstas se dislocan fácilmente aunque los refugiados se reagrupen por proveniencia y establezcan mínimas formas de cooperación con personas conocidas, pero están minadas las posibilidades de una solidaridad más extensa por la misma extensión de la desconfianza. Desconfianza que está en la base de un proceso de individualización acompañado por la impotencia de los individuos para asumirse como responsables de su existencia.

Se suma, además la incertidumbre. Hay desplazados que parten "para siempre" mientras que muchos piensan regresar. Interviene aquí nuevamente el corto plazo que inhibe cualquier proyección sobre el futuro.

La experiencia individual de los desplazados es como una explosión de todos sus puntos de referencia. No es casualidad si en las entrevistas se refieren a menudo a visiones muy contradictorias. Llevan las sensibilidades que adquirieron donde vivían y mantienen a veces un discurso marcado por la influencia de las guerrillas si es que su zona de origen estaba bajo control de éstas, al mismo tiempo ya no creen en los actores armados. Esperan la ayuda del gobierno y de las otras autoridades pero son portadores de una nueva humillación que alimenta su falta de confianza en las instituciones. Quieren protestar pero no confían en las posibilidades de acción colectiva. Más allá de su identidad social, es su identidad como sujeto individual que está puesta en tela de juicio.

6. Lo que les queda en común es el miedo y las imágenes del terror que los desplazados transportan con ellos. Un miedo y un terror que, aun cuando se ubiquen en otro sitio, no los abandona. Porque la desconfianza subsiste hasta en las ciudades.

En este sentido la situación actual también se distingue de la de los años 50. Durante la Violencia, las ciudades eran refugios más o menos seguros para los desplazados. Es cierto que los asesinatos urbanos de los desplazados no estuvieron ausentes en los años 50 y se sabe que los "pájaros"[7] golpearon también en Cali y en otras ciudades. También es cierto que muchos refugiados debían establecerse en terrenos de invasión con el riesgo de suscitar la reacción violenta de la policía. Pero esos refugiados podían por lo menos sustraerse a la influencia de sus antiguos gamonales y otros gestionarios locales de la violencia.

Hoy en día las cosas acontecen de otra manera. Las ciudades ya no representan un refugio y los desplazados no pueden soñar con escapar a la influencia de los protagonistas que han conocido en el lugar de la partida y menos aún de los que actúan en el medio urbano. Ya no hay espacios libres de la influencia de las redes informales o ilegales de poder en Colombia.

Estas redes pueden estar formadas por bandas juveniles, por milicias que controlan los barrios, por individuos que mantienen contacto con la guerrilla o con los paramilitares.

7 Nombre dado a asesinos a sueldo actuando por cuenta de dirigentes políticos o de propietarios.

Puede tratarse también sencillamente de las organizaciones que asumen la voz de los asentamientos de desplazados. Entre todas estas redes las interferencias son muchas. No faltan los casos en los cuales los desplazados por la acción de los paramilitares y por la acción de las guerrillas se encuentran instalados los unos cerca de los otros, lo que agudiza todavía más las tensiones. En cualquiera de estas condiciones se hace difícil la emergencia de lazos que den cohesión a los desplazados.

La situación, entonces, no es muy diferente de la que tenían cuando partieron. Prevalece nuevamente la desconfianza, los rumores circulan, es diariamente posible la incursión de tal o tal grupo, la sensación de ser espiados por los agentes de uno o otro grupo es general. Los desplazados pueden considerarse como rehenes ya que de un día para otro pueden ser instrumentalizados en función de planes que no son los suyos. Mientras tanto, alimentan los argumentos de cada campo para denunciar los desmanes del otro.

No sólo son rehenes sino también sospechosos. Lo son a los ojos de la población que está alrededor de los asentamientos que se preocupan del desorden provocado por los recién venidos. Lo son igualmente para las autoridades, que insisten en que su instalación favorece la intromisión de los grupos armados y no saben qué medidas tomar, dudando como lo hemos señalado, entre aceptar su instalación definitiva o presionar para hacerlos regresar al punto de partida. Lo único claro para esas autoridades es que están frente a un problema social explosivo, más aún cuando el desempleo masivo hace ilusoria la posibilidad de empleo de los recién llegados en la ciudad. La manera como las autoridades han delimitado los asentamientos, alejándolos lo más posible del centro de la ciudad, muestra la intensidad de esta manera de ver las cosas, sin atenuar con ello el desorden ocasionado.

Se comprende perfectamente por qué tantos refugiados se esfuerzan por escapar a su condición, buscando introducirse individualmente en la ciudad, solos o con la ayuda de parientes. Esfuerzos que pueden ser exitosos si se poseen los medios para empezar una actividad económica. Pero el motivo principal es sin duda otro. Manifiestan el deseo de escapar a la condición de rehenes y de sospechosos así como el de sustraerse de las redes informales que se encuentran en las ciudades; el deseo, en fin, de huir de la violencia. Se constata nuevamente un proceso de individualización, esta vez inducido por la estrategia de fundirse en la ciudad.

Cuando existe una organización colectiva, la violencia puede aparecer en cualquier momento. Si no es posible abandonar los vínculos con el grupo para tentar suerte, conviene al menos limitar los contactos a familias y conocidos de mucho tiempo, participando lo menos posible en la organización para evitar el riesgo de ser tildados una vez más como "activistas".

7. Hannah Arendt dice que no hay ley para los apátridas. Si se ha hecho una ley específica para los desplazados, éstos saben que tal ley no sirve sino para los miembros especializados de la "sociedad civil" quienes hablan por ellos. No modifica su suerte y tampoco impide que estén sometidos a otras leyes de hecho, como son las que hacen prevalecer los actores que disponen de la fuerza y de otros medios de coerción.

Desde el punto de vista de las autoridades y de los observadores, los desplazados constituyen un problema social y político. La coyuntura económica actual no permite esperar que el problema social pueda ser resuelto pronto y la coyuntura política no ofrece tampoco muchas razones para el optimismo. La guerra puede durar y, con ella, el flujo de nuevos desplazados.

En estas condiciones, es sin duda necesario reflexionar sobre lo que implica la experiencia misma del desplazamiento. Me parece que ésta se inserta en una historia más am-

plia, donde el desplazamiento constituye una prueba repetitiva. Si las estrategias de los desplazados se ubican en el corto plazo, el imaginario que las sustenta remite a representaciones instaladas en la larga duración. Sobre el telón de fondo de la violencia y de las migraciones sucesivas, una ciudadanía nunca conseguida aparece, nuevamente, fuera de alcance.

La Violencia de los años 50 es el origen de un traumatismo que no ha encontrado jamás un lugar en una historia colectiva que le habría dado, si no una justificación, al menos un sentido. El riesgo de que suceda lo mismo con la violencia actual es grande, porque los factores que la alimentan y las interacciones entre los actores son aún más heterogéneos y complejos que los de los años 50. En esa época se podía soñar con que, más allá de la catástrofe vivida, las víctimas podían beneficiarse de un proceso de modernización que se daba a nivel mundial. No pasa lo mismo ahora, con la crisis de los procesos de modernización y la pérdida de sentido que se experimenta en el conjunto de las sociedades.

Tampoco se puede pensar que un acuerdo de paz pueda poner término a la violencia. El desajuste de las relaciones sociales y políticas durante el período reciente ha sido demasiado profundo como para que pueda creerse que la violencia pueda desaparecer por la mera decisión de los actores organizados.

Resolver el problema de los desplazados, implica nada menos que rehacer una nación, lo que quiere decir, a la vez, una sociedad y sus instituciones. La nación ha permanecido siempre incompleta; hoy está hecha pedazos.

Lo que significa que la tarea va más allá del tiempo de un gobierno y aún del tiempo de quienes todavía piensan sinceramente que el uso de la violencia puede llevar a algo mejor.

Sección 1
Algunos aspectos del desplazamiento en Colombia

Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia

*Jaime Zuluaga Nieto**

1. Introducción

Miles de campesinos del sur de Bolívar y del oriente Antioqueño han marchado a Puerto Wilches y Barrancabermeja, en una evidencia más de que el fenómeno del desplazamiento forzoso es el problema social más grave que tiene que afrontar el país. De continuar el conflicto interno armado con las características que hoy tiene, la intensidad y magnitud de los desplazamientos será mucho mayor de lo que hasta ahora ha sido. Permítanme ofrecer este ensayo como expresión de solidaridad con esos miles de campesinos que han tenido que abandonar su tierra, sus ranchos, sus referentes de vida como consecuencia de los asesinatos de familiares, amigos y vecinos, de las amenazas y del hostigamiento, en medio de esta guerra que poco a poco ha ido perdiendo su sentido.

Lamentablemente debo señalar que existe en nuestra sociedad una gran insolidaridad. Es frecuente que estos compatriotas víctimas de la violencia sean recibidos con desconfianza, que se los trate como criminales o agentes de la subversión. De allí la pertinencia e importancia de multiplicar ocasiones como la del Foro "Desplazados internos en Antioquia", en el que se encontraron delegados de los desplazados, organizaciones que trabajan con ellos, y funcionarios municipales, departamentales, nacionales e internacionales en cuyas manos está en gran medida la responsabilidad de la prevención del desplazamiento y el diseño y ejecución de una política de atención integral a los desplazados.

Finalmente, hay que insistir hasta la saciedad que no habrá paz si no se respetan los Derechos Humanos. Colombia es el país de América Latina en el que más se violan los Derechos Humanos, la situación es tan crítica que lo que estamos defendiendo a las puertas del siglo XXI es el simple derecho a vivir, a permanecer en la tierra en la que se quiso echar raíces. Y tampoco habrá paz si no hay justicia social, esto es, derecho a una vida digna, a acceder a bienes económicos y a oportunidades. Compromiso por la paz que nos lleva a asumir su construcción como tarea colectiva de todos y todas; compromiso al que debemos aportar más quienes hemos sido favorecidos por el acceso a oportunidades que a los demás se les han negado.

* Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia

En este ensayo me voy a ocupar de las características del conflicto interno armado y en particular de su dinámica, como la principal causa del desplazamiento forzado en Colombia.

2. El conflicto interno armado

Hay dos variables que inciden de manera determinante en la dinámica del conflicto interno armado: la expansión y consolidación de la economía del narcotráfico, y el clima de violencia generalizada en el que se desenvuelve la sociedad colombiana.

2.1 Economía del narcotráfico y violencia política

En las dos últimas décadas se expandió y se consolidó la economía del narcotráfico. El impacto en la sociedad colombiana ha sido de gran magnitud y multidimensional: económico, social, cultural, político, ético. Sin duda el más grave impacto ha sido a nivel ético, que se traduce en una acelerada mutación de valores que ha operado como catalizador de la corrupción en todos los niveles e instancias de la sociedad, e inducido a la complicidad colectiva con lo ilícito, entre otras cosas.

En lo que tiene que ver específicamente con el conflicto armado quisiera destacar la incidencia que ha tenido la adquisición de tierras por parte de los narcotraficantes y la expansión de los llamados cultivos ilícitos.

Los procesos de acumulación de capital ligados a la economía del narcotráfico han provocado un movimiento de relevo de élites y de reconfiguración de poderes locales y regionales en muchos sitios del país. En algunas áreas rurales este fenómeno ha sido muy fuerte como consecuencia de la concentración de la propiedad territorial en manos de los narcotraficantes. Estudios del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) revelan que entre 1987 y 1997 las propiedades de los narcotraficantes pasaron a unos 4 millones de hectáreas, la mayoría de ellas tierras planas y de buena calidad (Urabá, la costa norte, el nororiente y suroriente entre otras regiones) dedicadas a la ganadería. Estas tierras se localizan en el 42% de los municipios del país. De los 114 millones de hectáreas que tiene Colombia sólo 18,78 millones tienen vocación agrícola, lo cual significa que en poder de los narcos está cerca del 25% de ellas.

Estamos de hecho ante una verdadera contrarreforma agraria: desde su organización, hacia finales de los años 50, el INCORA no ha repartido o entregado a los campesinos una cantidad semejante de tierras. La narcoeconomía ha acentuado la concentración de la propiedad y agravado la situación de exclusión social y de pobreza en el campo, al paso que ha contribuido a reactivar el mercado de tierras y, en algunos casos, conducido a una hipervalorización de éstas en algunas regiones.

Pero el fenómeno particular que quiero destacar en relación con el conflicto armado es que la expansión de la economía del narcotráfico, que se manifiesta en el fortalecimiento del narcolatifundio y en el crecimiento de los cultivos ilícitos a cargo de campesinos pobres y colonos, ha producido de hecho una convergencia de intereses entre el narcotráfico y las Fuerzas Armadas de un lado, y entre el narcotráfico y la guerrilla del otro lado.

Veamos la cuestión en detalle. Primero, la convergencia de intereses entre el narcotráfico y las Fuerzas Armadas. En las zonas de conflicto en las que se formaron narcolatifundios los narcos crearon y/o apoyaron la creación y consolidación de grupos paramilitares, con el objeto de contener y expulsar a la guerrilla de estas zonas. Y en el desarrollo de esta actividad se asociaron con sectores de las Fuerzas Armadas. Conviene aclarar que algunos de los grupos paramilitares fueron o son desde su origen organizaciones de justicia privada al servicio de los narcotraficantes, como fue el caso del grupo Muerte a Secuestradores (MAS) organizado en 1981 por los narcotraficantes a consecuencia del secuestro por parte del Movimiento 19 de Abril (M19) de un miembro del poderoso clan de la familia Ochoa. Otros fueron organizados por sectores de las Fuerzas Armadas, como al parecer ocurrió con los paramilitares del Magdalena Medio en Puerto Boyacá, a comienzos de los años 80, que contaron con el apoyo de oficiales al mando del Batallón Bárbula. La convergencia de intereses se materializó entonces en la organización, financiamiento y entrenamiento de grupos paramilitares, actividad en la que se aliaron los narcotraficantes y sectores de las Fuerzas Armadas, como está hoy demostrado por los procesos judiciales que adelanta o ha adelantado la Fiscalía. De tal manera que un primer impacto de la expansión del narcolatifundio es el crecimiento y fortalecimiento de los grupos paramilitares o de autodefensa, como ellos mismos se denominan.

Esta convergencia de intereses le confiere al conflicto armado interno una característica que lo diferencia de otros de América Latina: la presencia de tres actores armados: las Fuerzas Armadas, los grupos de autodefensa o paramilitares y los grupos guerrilleros. Tres actores pero sólo dos lados, porque las Fuerzas Armadas y los paramilitares tienen vocación contrainsurgente.

Segundo, la convergencia de intereses entre el narcotráfico y las guerrillas. En las dos últimas décadas se han expandido los cultivos ilícitos en diferentes sitios de la geografía nacional. Estos tienen especial importancia en los departamentos del oriente y suroriente del país, en donde las plantaciones extensas alternan con las parcelas sembradas por pequeños campesinos y colonos. En muchos sitios de éstos había presencia guerrillera y la población era potencial o efectivamente su base social. La introducción de los cultivos de coca llevó a las guerrillas ubicadas en esos territorios, luego de una oposición inicial, a aceptarlos con un sentido eminentemente pragmático: la ostensible mejoría de los ingresos de campesinos y colonos como resultado de la producción de coca, hacía imposible oponerse sin entrar en conflicto con la población. Por lo que aceptado el cultivo, lo que la guerrilla hizo fue crear un complejo y eficaz sistema "tributario" para cobrar "impuestos" a los intermediarios que compraban las cosechas o la pasta básica, así como a los narcotraficantes que instalaron en esas regiones sus laboratorios, pistas para aviones, etc. De esa manera la guerrilla encontró una fuente importante de financiamiento que le permitió aumentar sensiblemente sus ingresos, factor que ha coadyuvado a su mejor equipamiento para el desarrollo de su proyecto político-militar. A su vez los narcotraficantes se han beneficiado de la presencia guerrillera en la zona en tanto que ésta implica la contención de la acción militar y policial.

El efecto complejo de esta convergencia de intereses entre los narcotraficantes y sectores de las Fuerzas Armadas y entre narcotraficantes y sectores de la guerrilla ha sido: (a) el crecimiento del paramilitarismo como expresión de la alianza de hecho entre sectores de

las Fuerzas Armadas y del narcotráfico; (b) la colusión en la lucha contraestatal entre sectores del narcotráfico y de la guerrilla en algunas de las regiones de cultivos ilícitos. Y, finalmente (c) ha determinado que los dos actores tradicionales del conflicto tengan identidad o rostro variable, de acuerdo a la región y dinámica del conflicto. En el Magdalena Medio, Urabá, Llanos Orientales, entre otras regiones, sectores de las Fuerzas Armadas se alían de hecho con los narcotraficantes para combatir a la guerrilla por medio de los paramilitares. Allí las guerrillas son el enemigo común de las Fuerzas Armadas y de los narcotraficantes. Pero en otras regiones las Fuerzas Armadas se enfrentan a los narcotraficantes, no son aliados sino enemigos. A su vez, en el suroriente del país, sectores de la guerrilla se alían de hecho con narcotraficantes y hacen frente común contra las Fuerzas Armadas y policiales.

En síntesis, la presencia del narcotráfico atraviesa a unos y otros actores del conflicto armado, ha contribuido a consolidar y fortalecer el paramilitarismo y ha generado en guerrillas y Fuerzas Armadas un carácter multifacético asociado a las dimensiones regionales del conflicto.

2.2 Violencia política y violencia común: el contexto de violencia generalizada

La segunda variable que incide en el conflicto armado interno es el contexto de violencia generalizada en el que éste se desenvuelve. En esta situación se dan manifestaciones de violencia organizada producida por la acción de grupos paramilitares, milicias urbanas, narcotraficantes, organizaciones de delincuentes, y de violencia desorganizada. En 1997 hubo cerca de 31.000 homicidios. De estos solamente el 8% es atribuible de manera directa al conflicto político-militar, y el 92% restante obedece a otras formas de violencia. Aproximadamente el 40% de los muertos son el resultado de riñas callejeras, o de ajustes de cuentas entre organizaciones delincuenciales; de ese 40% la mayor parte son jóvenes entre los 16 y los 25 años. La tasa de homicidios en Colombia es de más de 70 por cada 100.000 habitantes, casi tres veces más que en el Brasil (24,6) y solamente superada en los dos últimos años por El Salvador.

Para tener una idea más exacta de la magnitud del problema baste considerar que mientras en América Latina el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes es de 21, en Colombia es de 74; que para todo el mundo los homicidios representan el 1% de las muertes, mientras que entre nosotros el 25%, lo que significa que por esta causa mueren más personas que por cualquier enfermedad; que contribuimos con el 16% de los años de vida potencial que se pierden en el mundo por causa de homicidios[1].

Las interacciones de los actores de la violencia han dado origen a nuevas regulaciones y nuevas percepciones y coadyuvado a que surjan porosidades en las fronteras entre la violencia política y las otras formas de violencia, así como entre el delito político y el delito común[2]. La violencia política favorece de alguna manera el desarrollo de la violencia

1 Juan C. Ramírez, "En busca de salidas para la paz", en El Tiempo, pág. 2B, lunes 15 de septiembre de 1997.
2 Cfr. Daniel Pécaut, "Presente, pasado, futuro de la violencia", en *Análisis Político*, N° 30, IEPRI-UN, Bogotá, 1997.

común, y ésta, a su vez, favorece la expansión de la violencia política. Los costos de esta violencia generalizada son altos en lo económico, político, ético y social[3]. Su efecto más profundo es el desgarramiento del tejido social y la ruptura de las redes de solidaridad.

3. Algunas características del conflicto armado interno

Hechas estas precisiones, quisiera destacar algunas de las características del conflicto armado interno, de manera muy breve.

Primero, la guerrilla colombiana ha probado que no depende de factores externos, como durante mucho tiempo se creyó. El hecho de que justamente después del derrumbe catastrófico del llamado campo socialista a fines de los '80, la guerrilla haya experimentado los más altos niveles de crecimiento demuestra que ésta depende más de factores endógenos que de factores exógenos. Ya no se puede sostener la tesis de que formaba parte de una conspiración comunista internacional: existen factores en nuestra sociedad que alimentan el desarrollo y el crecimiento de la guerrilla.

Segundo, en los tres últimos lustros la guerrilla ha buscado establecer un mayor control sobre los poderes locales y regionales. De alguna manera eso está expresado en sus consignas de acercarse a la administración local, de construir poder local, lo cual no significa -como algunos analistas lo sostienen- que se hubieran olvidado de la Casa de Nariño: se trata ahora de llegar a la Casa de Nariño mediante la acumulación de poderes municipales. Y de esa manera la guerrilla ha sabido adaptarse y responder a los procesos de descentralización y fortalecimiento de las autonomías municipales.

Tercero, las guerrillas han definido una estrategia de crecimiento militar y expansión territorial, desde comienzos de la década del '80, que les ha producido frutos positivos. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) en su VII Conferencia decidieron desdoblar sus frentes; el Ejército Popular de Liberación (EPL) en el X Congreso definió romper su carácter regional y ganar presencia nacional rural y urbana; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) por su parte acordó expandirse en un proceso de construcción de poder local. Los resultados de sus estrategias de crecimiento están a la vista: si en 1985 se registraba presencia guerrillera en 173 municipios, en 1995 ésta había ascendido a 622 municipios, lo que representa alrededor del 60% de los municipios del país.

Este crecimiento de la presencia territorial de la guerrilla se manifiesta en la condensación creciente de su actividad en el nororiente y suroriente del país, en la zona del Magdalena Medio santandereano, boyacense y antioqueño, en la expansión hacia la costa Atlántica y lo mismo un aumento significativo de la presencia guerrillera en el suroriente del país.

---

3 Las pérdidas en capital humano por homicidios se estiman en 2% del PIB, cifra que es superior al 5% cuando se contabilizan las pérdidas en infraestructura, seguridad, salud, sobrecarga penitenciaria y judicial, costos de oportunidad de inversión alternativa de recursos públicos y afectación de oportunidades de inversión, empleo y crecimiento.

A mediados de los años 90 la localización de la guerrilla permite trazar una línea imaginaria de norte a sur, en la cual el país Orinoquense y Amazónico queda separado del país Andino por los frentes guerrilleros localizados sobre la Cordillera Oriental. Igualmente una línea de occidente a oriente que comunica al Golfo de Urabá con el nororiente del país, siguiendo la ruta de la minería del oro y del carbón y de la economía petrolera por el Magdalena Medio.

La expansión de la guerrilla y su actual localización geográfica pone de presente que las guerrillas se articularon a las economías más dinámicas del país, y en particular a las economías exportadoras: a la coca, especialmente en las zonas de cultivos ilícitos en el suroriente; al petróleo, en el nororiente y el Magdalena Medio, y a la economía minera del oro y del carbón. Y al hacerlo la guerrilla encontró fuentes de financiamiento muy importantes para el desarrollo de su proyecto político-militar. Sin ninguna ambigüedad quiero dejar claro que no utilizo el concepto de narcoguerrilla, que alguna vez se trató de imponer para mirar el fenómeno del crecimiento de la guerrilla en Colombia. Así como no se habla de petroguerrilla por los ingresos que obtiene el ELN de la "vacuna" a las compañías petroleras, tampoco debe hablarse de narcoguerrilla por los ingresos que derivan sobre todo las FARC-EP de las vacunas a la economía del narcotráfico. Lo que ha hecho la guerrilla es articularse a economías dinámicas y desarrollar un complejo sistema tributario para apropiarse de parte de los excedentes económicos, con lo cual ha fortalecido de manera significativa su capacidad financiera. Y ello ha contribuido indudablemente a su fortalecimiento.

Al expandirse territorialmente, las guerrillas han ido avanzando de zonas marginales geográfica, política y militarmente hacia municipios con economías en crecimiento, polos de producción minera y de economía exportadora y hacia algunos centros urbanos[4], con lo cual hoy tienen mayor capacidad para afectar el sistema productivo nacional, disponen de importantes fuentes de financiamiento, e inciden sobre un mayor volumen de población. En síntesis, la guerrilla ha desarrollado una política orientada a controlar polos de producción.

Esta política ha significado una variación en sus retos estratégicos. Si en el pasado, hasta comienzos de los '80, había una relación dominante entre la violencia guerrillera y las tensiones y conflictos sociales, hoy no es así: han pasado de la lucha por las tierras a la lucha por el dominio territorial. Desde luego que el control de los territorios es una forma de acumular recursos y de ejercer un mayor control sobre las poblaciones y las élites dirigentes. Pero las implicaciones son el desplazamiento de la política por la fuerza, la pérdida de significación de la población y la importancia que en esas condiciones adquiere la capacidad de intimidación y el recurso al terror.

Este crecimiento ha significado un aumento notable de su capacidad militar que se ha expresado, en los dos últimos años, en las significativas victorias que ha obtenido sobre

4 Camilo Echandía, "Tendencias de Colombia", en Análisis Político, IEPRI-UN, N° 28 de 1996, Bogotá. "La evolución reciente del conflicto armado en Colombia" en Memorias del Seminario Taller "El estado del conflicto político armado y su solución negociada", Melgar, 1996.

unidades especializadas de las Fuerzas Armadas: la destrucción de la base militar de Las Delicias marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la guerra insurgente en el país, a partir del cual se sucedieron las batallas de La Carpa, San Juanito, El Billar, San Vicente del Caguán, y otras.

3.1 Paramilitares y control territorial

Pero el crecimiento de los grupos paramilitares también ha sido notable. En 1985 la presencia de estas organizaciones se localizaba básicamente en algunos municipios del Magdalena Medio boyacense, Urabá y en el sur de los Llanos Orientales. Ya en 1993 estaban presentes en 272 municipios, esto es el 27% de los municipios colombianos, y hoy se han expandido aún más.

Los paramilitares definieron sus estrategias de crecimiento en función de su vocación contrainsurgente. En la "I Cumbre de las Autodefensas de Colombia" aprobaron "por consenso general (...) seguir considerando como blancos militares, a los cuadros políticos y sindicales de la extrema izquierda, mientras los grupos insurgentes no humanicen la guerra y continúen asesinando militares y civiles fuera de combate, así como a los familiares de los miembros de las autodefensas"[5]. En la III Cumbre definieron una estrategia de expansión territorial para reconquistar "zonas que la guerrilla [les] ha venido arrebatando. Se plantea como planeamiento urgente la recuperación de zonas como: la zona cafetera, el norte del Valle, el noroccidente antioqueño, la Guajira, el norte del Cesar, Casanare, el Bajo Magdalena, Putumayo, el noroccidente del Tolima y los Llanos Orientales en general", e intensificar tareas de inteligencia en centros urbanos: Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Barranquilla, Ibagué, Pereira y Barrancabermeja considerada "prioritaria, en razón a que la subversión a (sic) reconquistado zonas que ya estaban libres de este flagelo"[6].

En abril de 1996 fueron creadas las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) "(...) en la segunda conferencia nacional de dirigentes de Autodefensas Campesinas convocada por la ACCU se determinó: 1.- Agrupar los diferentes frentes de Autodefensa dentro de un movimiento nacional, con el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia [...] como un movimiento de ciudadanos armados, de carácter antisubversivo que no atenta contra el Estado y tampoco depende ni es prolongación de éste"[7], y se impulsó la apertura de frentes en el Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo "fieles a nuestra consigna *donde haya guerrilla habrá autodefensa*"[8].

Como se aprecia, la expansión de los grupos paramilitares es reactiva a la presencia de la guerrilla, de donde se sigue que el mapa de la presencia de éstas tiende a superponerse con el de las guerrillas, como ocurre en los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Sucre, Bolívar, Boyacá, Santander, Huila, Tolima, Valle, Casanare y Caquetá entre otros.

---

5 I Cumbre de las Autodefensas de Colombia, s.f. y s.e., pág. 55.
6 III Cumbre Nacional del Movimiento Autodefensas de Colombia, s.f. y s.e.
7 Ibidem.
8 *Colombia Libre,* Órgano de divulgación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), agosto de 1997, N° 2.

Y su ubicación es en zonas planas, de agricultura comercial que son las de más reciente presencia guerrillera[9]. De esta superposición deriva la mayor causa de hechos de violencia contra la población civil.

Recientemente, publicaron un extenso documento en el que dan a conocer, en un lenguaje inusual en estas agrupaciones, la "naturaleza político-militar del Movimiento". En él afirman que las AUC "constituyen una organización civil defensiva en armas, surgida como consecuencia de las contradicciones de carácter político, económico, social y cultural de la sociedad colombiana las cuales se han ido agravando a causa de la conducta omisiva del Estado en claras normas constitucionales que ordenan garantizar la vida, el orden social, la paz ciudadana; el patrimonio económico, cultural y ecológico de la nación; la justicia social y económica, la libre participación democrática, la seguridad pública, etc., factores estos que han originado el surgimiento de las expresiones armadas de cuya existencia sólo es responsable el mismo Estado, mientras que de sus actuaciones violentas son destinatarios una inmensa mayoría de colombianos indefensos, ubicados en vastas regiones del país en las que el Gobierno no alcanza a cumplir con sus obligaciones constitucionales [...] siempre hemos considerado la necesidad urgente de grandes transformaciones sociales en beneficio del pueblo. Reconocemos la identidad y convergencia en muchos aspectos que guerrilla y Autodefensas reclamamos del Estado como condición para allanar los caminos de paz. Pero rechazamos, eso sí, el desbordamiento de los medios utilizados para conquistar estos fines de todos modos altruistas y de mucha significación para las grandes mayorías marginadas"[10].

Con la creación de las AUC los paramilitares aspiran a ser reconocidos como actores político-militares y ser los terceros en una mesa de negociación del conflicto interno armado. Vienen desarrollando una serie de acciones en esa dirección, particularmente consolidando base social propia y articulaciones funcionales con las élites regionales y locales. En la segunda entrega de su órgano "Colombia Libre", de agosto de 1996, expresan su "satisfacción [por el] anuncio del señor Presidente de la República [...] al reconocernos como interlocutores válidos ante eventuales diálogos de Paz en Colombia. Este reconocimiento representa para las AUC ser percibidas por el Estado colombiano como un movimiento político-militar, al cual no se le podrá dar un tratamiento diferente del que se ha ofrecido reiteradamente a los grupos subversivos[11]".

Los paramilitares han buscado ganar espacios políticos por diversos medios. La última tentativa fue la llamada Declaración del Nudo de Paramillo. Sin embargo la reacción ha sido clara de parte de diversos sectores: no se trata de actores a los que pueda otorgársele un estatus similar al de la guerrilla. Y el gobierno del Presidente Pastrana ha señalado de manera inequívoca que con ellos una eventual negociación se regiría por normas distintas a las que regularían las negociaciones con la insurgencia.

---

9 De los 272 municipios en los que se registró presencia paramilitar 81 son de agricultura comercial o empresarial o son centros urbanos de alguna importancia, y 47 son de predominio de latifundio.

10 "Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Naturaleza político-militar del Movimiento", Montañas de Colombia, Junio 26 de 1997.

11 *Colombia libre,* (...), pág. 3.

3.2 Las Fuerzas Armadas: los costos de una delegación tácita

La situación descrita es alimentada por la debilidad de un Estado que se ha revelado incapaz de imponer los intereses generales; que no logra cubrir con su acción la totalidad del territorio nacional ni llegar a todos los sectores sociales; que es ineficiente en la resolución de las necesidades básicas y ausente en la regulación de los conflictos sociales, cuando no abiertamente represivo frente a la inconformidad de los ciudadanos.

Expresión de esa precariedad del Estado es la presencia de un Ejército que la mayoría de las veces es deslegitimado localmente por el recurso a la arbitrariedad y a la fuerza; asociado a la violación de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, con lo cual lejos de contribuir a reducir los niveles de violencia lo que hace es estimularlos; que no persigue a los paramilitares y que tampoco ha resultado eficiente en la acción contrainsurgente. A pesar del incremento de sus recursos, de la creación de unidades profesionales, del aumento del número de efectivos las Fuerzas Armadas han sufrido en los dos últimos años golpes contundentes por parte de la guerrilla, lo que ha provocado la crítica airada de diversos sectores de la sociedad. Ese parece ser el costo que en eficacia y legitimidad deben pagar por haber delegado de hecho, en algunas zonas del país, la lucha contrainsurgente en grupos paramilitares, como al parecer ocurrió en Urabá, en donde los paramilitares lograron expulsar a las FARC de la costa oriental del Golfo, pacificaron la zona a sangre y fuego y provocaron éxodos masivos de población, sin que las Fuerzas Armadas hicieran nada por controlar su acción.

Como se reconoce en el Informe de la Comisión Exploratoria de Paz, "al Estado en su conjunto le cabe un importante grado de responsabilidad por la creación y expansión de los grupos de autodefensa. Ha habido una histórica ambigüedad por parte de la política oficial en relación con estos grupos. De hecho, fueron amparados por la ley entre 1968 y 1989, pero su desbordamiento y claros nexos con el narcotráfico llevaron a que fueran declarados ilegales. Sin embargo, no se previó su desmantelamiento efectivo y los procesos de reinserción que fueron pactados con algunos grupos en el Magdalena Medio a comienzos de los noventa no se cumplieron a cabalidad. Tampoco se hizo un deslinde claro con el Estado y existen denuncias sobre casos aislados de colaboración activa de miembros de la Fuerza Pública con los grupos ya prohibidos. Es también evidente que en muchos sectores de la sociedad, del Estado y de la Fuerza Pública existe la creencia de que "el enemigo de mi enemigo es mi amigo", que en algunos casos se ha convertido en un franco apoyo a estas agrupaciones. Ante una percibida incapacidad de la Fuerza Pública a hacerle frente a la subversión, se ha generalizado el mito de que los grupos de autodefensa sí son una fuerza contrainsurgente efectiva"[12].

Creencia compartida al parecer por importantes sectores de las Fuerzas Armadas, del Estado y de la sociedad, que han visto en el modelo de pacificación sangrienta aplicado en el Magdalena Medio y Urabá un arma eficaz de contención de la expansión guerrillera.

12 "Construir la paz de mañana una estrategia para la reconciliación", informe de la Comisión Exploratoria de Paz. Presentado al Presidente de la República Ernesto Samper Pizano, por José Noé Ríos Muñoz y Daniel García-Peña Jaramillo, Santafé de Bogotá, D.C., 9 de septiembre de 1997 (mimeo).

Modelo que intenta ser aplicado en los Llanos Orientales, en donde en el lejano poblado de Mapiripán, al sur del Meta, se realizó una incursión aerotransportada por cuerpos expedicionarios de las temibles Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) de los hermanos Castaño. Pocas semanas después, y como había ocurrido en los años 80 en la Rochela, la maquinaria de terror se ensañó con una comisión judicial que venía de ejecutar una diligencia de extinción de dominio sobre las propiedades de un poderoso narcotraficante, con lo que el modelo paramilitar puso una vez más en evidencia sus límites y peligros. Peligros acentuados dramáticamente con las masacres de Barrancabermeja y Puerto Alvira, y con la pública implicación de algunos generales por su posible relación con los grupos paramilitares, como viene siendo denunciado incluso por sectores del Congreso y del gobierno norteamericano y hoy investigados por la Fiscalía.

Pero la impotencia estatal es además institucionalmente reconocida al impulsar el gobierno la creación de las Cooperativas de Seguridad Rural (Convivir). En la actualidad hay 700 de estas cooperativas, con 120.000 miembros, y sus promotores aspiran a tener 600.000 hombres organizados en 1.200 cooperativas a finales de 1998[13], en lo que constituye una manera de involucrar a la población civil en el conflicto armado. Recientemente se decidió cancelar las personerías de un poco más de la mitad de estas organizaciones. Una parte de ellas anunció que se acogerían entonces a la protección de las Autodefensas Unidas de Colombia.

4. La dinámica del conflicto y el desplazamiento forzado

He querido detenerme en la presentación de estas dinámicas expansivas para mostrar, entre otras cosas, cómo hemos pasado a una guerra en la que una parte importante de la lucha se centra en el control de polos de producción, en la disputa territorial. Guerra en la que hay zonas "en equilibrio" o "en paz", en la que coexisten las fuerzas, y zonas en las que la ruptura de estos equilibrios precipitan la confrontación. Algunas zonas bajo control hegemónico de una cualquiera de las fuerzas son tranquilas, el problema está es en las zonas en disputa territorial. Cuando se trata, por ejemplo, de expulsar a las FARC del Nudo de Paramillo, al ELN y a las FARC de los Montes de María, se aplica por los paramilitares la política de arrasamiento de la población civil. La estrategia de los paramilitares consiste en atacar a la población civil que consideran auxiliadora de la guerrilla; la de la guerrilla, a su vez, en atacar a la población civil que a su juicio auxilia a los paramilitares. Todos los informes de Derechos Humanos muestran una cosa muy clara en la escalofriante escalada de masacres que hemos vivido a lo largo de 1997 y 1998: el mayor número de estas masacres, casi todas, son atribuibles a los grupos paramilitares, y en menor proporción la guerrilla. Una de las consecuencias de estas estrategias de lucha es el desplazamiento forzado de la población.

Si bien el conflicto armado de naturaleza política es la principal causa del desplazamiento, en éste se confunden muy fácilmente causas políticas con causas económicas.

13 Estas cifras son dadas por el Presidente de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural (Convivir), en reportaje publicado por El Tiempo, julio 6 de 1997, p. 14A.

Hay desplazamientos que son provocados por intereses económicos de reapropiación de la tierra como está ocurriendo en el norte del Chocó, en zonas del Magdalena Medio en las que hay tierras muy importantes para la cría de búfalos y sobre las cuales hay intereses de grandes compañías. Un campesino desplazado de esa zona le acaba de otorgar con su relato a Darío Arizmendi, el Premio Simón Bolívar de periodismo. Los invito a que vuelvan a ver esa dramática entrevista al campesino para entender cómo no solamente es el problema político militar sino también el económico el que produce el desplazamiento. Estamos ante una nueva modalidad de la lucha por la apropiación de la tierra mediante el despoblamiento forzado de la misma. En ese sentido podemos decir, que de alguna manera, nuestra historia y la del desplazamiento forzado es una historia de una colonización ininterrumpida, caracterizada por sucesivos desplazamientos, unos más violentos que otros.

El conflicto colombiano es un conflicto profundamente regionalizado, que obedece a dinámicas regionales: una cosa es Urabá, otra el Magdalena Medio, el sur del Cesar, los Llanos Orientales, en fin. Este conflicto regionalizado se ha ido rebosando. Con ello quiero decir que se han ido desbordando las fronteras imaginarias de las regiones, y en ese rebosamiento algunas regiones se han convertido en las principales zonas expulsoras. La mayor parte de la población desplazada, individual o colectivamente, se está dirigiendo hacia los centros urbanos. Allí dejan de ser comunidades, pierden su identidad, y lo que es peor, son fácilmente criminalizados y discriminados. Hay un efecto perverso como resultado de las características del desplazamiento en nuestro país: la dificultad posterior que habrá para tratar de reagrupar estas poblaciones y eventualmente comprometerlas, si es que fuera posible, en programas de retorno, dado que en las ciudades se dispersan.

Valga el ejemplo de los desplazados de Bellacruz, que hicieron una peregrinación por gran parte del territorio nacional porque en ninguna localidad eran aceptados por las comunidades ni se les garantizaba su asentamiento. Y no se les garantizaba bajo el pretexto de que ellos eran agentes de la subversión, y que en consecuencia lo que estaban haciendo era expandir el proyecto subversivo. Tratamiento similar reciben también poblaciones de regiones desoladas por la guerrilla en zonas de influencia paramilitar. Sin duda, si la dinámica expansiva del conflicto sigue durante algún tiempo, el desplazamiento va a ser recurrente. Estas personas van a tener que estar migrando permanentemente de una zona a otra en búsqueda de protección. Y hay un elemento adicional, que hace aún más compleja la búsqueda de soluciones duraderas: es muy difícil, casi imposible, concentrar los desplazados porque lo que podemos generar, al concentrarlos, es una especie de microguerra civil local. Dicho en otros términos, los que vienen de zonas de influencia guerrillera no pueden concentrarse con los que vienen de zonas de influencia paramilitar. En Apartadó había o hay fronteras simbólicas dentro de la ciudad. Y hay que decirlo con dolor, pero es de alguna manera el sentido de la degradación de este conflicto, que cuando en uno de los barrios de Apartadó ocurría una masacre en el barrio vecino la gente la festejaba, y lo contrario. Ese proceso de polarización y de ruptura de solidaridades es un fenómeno que se ha venido extendiendo por el país. Para terminar quiero señalar una dimensión particular en todo este drama del desplazamiento: la de género. Proporcionalmente el mayor volumen de población desplazada son mujeres. Y a las mujeres le siguen en número los niños y personas de la tercera edad, lo que amerita el diseño de planes específicos en la definición de los programas de atención, reasentamiento o retorno.

Creo que lo que todos podemos hacer -los que son autoridades civiles, políticas, militares, eclesiásticas y los que no somos autoridades-, es pugnar por fortalecer la autonomía de la población civil frente a los actores armados, frente a las guerrillas, frente a las autodefensas y paramilitares e incluso frente al Estado; conseguir que las autoridades cumplan cabalmente con sus deberes en materia de atención al desplazado y de prevención al desplazamiento. Quiero citar un ejemplo: desde abril de 1997, las Autodefensas Unidas de Colombia anunciaron que se iban al Meta a implantar las Autodefensas. Pasó casi un año, se produjo la masacre de Mapiripán y meses después la de Puerto Alvira, y en ninguno de esos sitios las autoridades civiles y militares tomaron las medidas adecuadas para prevenir una masacre y su secuela, el desplazamiento. Estas fueron masacres y desplazamientos anunciados. Es indispensable que el Estado y sus Fuerzas Armadas no estén a la defensiva en este campo, sino que adopten verdaderas medidas de prevención, de garantías y de seguridad para proteger a las poblaciones amenazadas. Es imperioso también que establezcamos los mecanismos que permitan coordinar la multitud de acciones que desde diferentes campos se vienen desarrollando en atención a los desplazados; que tratemos de evitar el protagonismo y la competencia entre nosotros; que podamos establecer regionalmente mecanismos de coordinación, organización de redes para la prevención y la atención de desplazamiento que hagan posible potenciar el trabajo que tanto desde el sector público y desde el privado se viene realizando.

Tengo la convicción de que a pesar de los espacios alentadores para iniciar conversaciones eventualmente conducentes a una negociación política del conflicto armado en el país, vamos a tener guerra por algún tiempo. Probablemente más dura de la que hasta ahora hemos tenido, como quiera que las maquinarias de guerra tienen proyectos estratégicos que no van a abandonar en lo inmediato en aras de una eventual negociación futura. Sabemos que las negociaciones, si se dan, se adelantarán en medio del conflicto, y eso significa, en consecuencia, que seguirá aumentando el caudal de desplazados. Por lo tanto sociedad y Estado debemos coordinar esfuerzos para atender eficientemente a esos miles de colombianos, con la convicción de que de esa manera estaremos contribuyendo a crear condiciones favorables para la paz. Tenemos que sumar todos estos esfuerzos regionales, realizar foros como éste en la Costa Atlántica, en los Llanos, en el Putumayo para analizar y recoger las características regionales del conflicto y su incidencia sobre el desplazamiento, y así aportaremos a la salida política negociada del país. Si este es un conflicto profundamente regionalizado no podrá terminarse nacionalmente si al mismo tiempo no logramos desatar las especificidades regionales, y ésa podría ser una de nuestras más importante contribuciones.

Creo en el camino nunca renunciado y nunca renunciable de tratar de hacer de este país un espacio en el que todas y todos podamos convivir con nuestras diferencias y en donde finalmente logremos acordar los cambios que nuestra sociedad necesita para que podamos avanzar en la construcción de la justicia social. Esta no es más que la garantía de que todos los colombianos, particularmente aquellos que siempre han estado privados de todo, puedan acceder a los bienes y a las oportunidades. Solamente la equidad y la justicia nos dará la paz, si es que todas y todos estamos dispuestos a comprometernos y a luchar por ella, tal como se dice en la convocatoria de la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil que se instaló a partir del 30 de julio de 1998 en muchos sitios del país: "(...) es de todos y de todas, todo el tiempo, es la Paz". Nuestro compromiso con los desplazados es nuestro compromiso con la justicia social.

Retos y lecciones de los Comités Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*

*Raúl Hernández Rodríguez***

Uno de los pilares del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia[1], conforme lo dispone el Art. 7 de la Ley 387/97, lo constituyen los Comités Departamentales, Distritales y Municipales, encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional.

Formalmente los Comités son concebidos como "espacios de coordinación interinstitucional para la atención integral del desplazamiento forzado donde, a partir del Plan Nacional, las entidades que lo constituyen definirán los proyectos y acciones que se llevarán a cabo en su jurisdicción"[2], que deben ejecutar las acciones para la prevención, la atención humanitaria de emergencia y la consolidación y estabilización socieconómica de los desplazados.

Más específicamente, a los Comités Departamentales les corresponde la realización de las tareas especificadas a continuación:

1. Diseñar, aprobar y hacer seguimiento al Plan Local de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de acuerdo con los parámetros de la Ley 387 de 1997 y del Plan Nacional respectivo.
2. Conformar comisiones técnicas, temporales o permanentes, integradas por personal especializado de las entidades responsables de ejecutar las acciones de prevención, atención humanitaria y consolidación y estabilización, de tal manera que se logre una oportuna y eficaz intervención.

---

* El ensayo refleja las opiniones del autor y no compromete la posición del Programa por la Paz, ni la de las entidades convocantes.

** Abogado, especialista en derechos humanos, Consultor del Programa por la Paz

1 El sistema descansa estructuralmente en el Consejo, Plan y Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y en la Red Nacional de Información. También hacen parte de él la Consejería Presidencial para los Desplazados, la Dirección General - Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, así como el Observatorio de Desplazamiento Interno por la Violencia.

2 Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Decreto 172 de 1998.

3. Poner en marcha un sistema de información de alerta temprana sobre los conflictos y circunstancias que obligan al desplazamiento, de tal manera que se logre identificar riesgos, evaluar la magnitud del problema, tomar medidas inmediatas y formular alternativas de solución de los conflictos.
4. Recoger y suministrar a la Red Nacional de Información y al Observatorio del Desplazamiento, la información y los datos sobre el desplazamiento, la población desplazada y las acciones ejecutadas en desarrollo de las estrategias de prevención, atención humanitaria y consolidación y estabilización de tal manera que se posibilite un seguimiento adecuado y una evaluación permanente eficaz.
5. Asesorar procesos de autogestión comunitaria de la población desplazada, de tal manera que se les facilite su reincorporación social y económica.
6. Coordinar y facilitar la participación de las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales en las acciones de atención integral a la población desplazada.

El propósito del presente trabajo es analizar la experiencia de algunos de los comités departamentales y municipales hasta ahora constituidos en el país. Sin embargo, es importante aclarar que el alcance de las conclusiones es provisional y su nivel de generalidad es relativamente precario en tanto que la aproximación obedece a una experiencia práctica y a los contactos directos tenidos con administraciones departamentales y municipales, ONGs, iglesias, y víctimas, en el marco de un programa de formación para prevención de la movilidad humana forzosa que el Programa por la Paz de la Compañía de Jesús adelanta en convenio con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). Además del contacto directo hemos recopilado unas de las actas de constitución y de las actas de sesiones de los comités, así como tenemos como marco de referencia algunos de los avances de la investigación que el Comité Internacional de la Cruz Roja adelanta sobre el análisis de la oferta estatal en materia del desplazamiento forzado.

Una visión general de los Comités

A un año de la expedición de la Ley 387, el balance de su constitución es, por decirlo con alguna benevolencia, insuficiente, a pesar de que el año 1997 se caracterizó por el incremento del desplazamiento en todo el país. Durante el segundo semestre de 1997, se conformaron los Comités, entre otros, de Norte de Santander en agosto 22, Magdalena en junio, Sucre en agosto y Córdoba en diciembre. También, se conformaron algunos Comités en municipios importantes, en Cúcuta, producto de una actividad del Programa por la Paz y el ACNUR, los restantes comités han sido creados durante el primer semestre de 1998. Incluso, hay departamentos que todavía no han integrado los comités, como el Departamento del Valle, aunque Cali, constituyó el Comité Municipal en julio de 1998. Esto es importante para entender la forma como las autoridades territoriales han asumido la aproximación al tema. Al respecto, quiero señalar la existencia de tres enfoques distintos.

Sobre la base de asumir que *el problema no existe en la región,* o que si existe es relativamente menor y que siendo menor se trata de departamentos que son expulsores antes que receptores, hay gobernadores, alcaldes, y otras autoridades que no quieren asumir la problemática del desplazamiento. Aún bajo la consideración de que efectivamente hay algunos fenómenos de desplazamiento, para ellos éstos son relativamente menores,

sobre todo por inexistencia de desplazamientos masivos, y en la mayoría de los casos se trata de situaciones de expulsión que se escapan de sus manos, de su autoridad. En cualquier caso, estas administraciones no reconocen el tema del desplazamiento forzado como un tema de derechos humanos. Se podría citar el caso de Arauca, donde a pesar de que semanas atrás se habían presentado tomas simultáneas a algunos pueblos, a varios municipios importantes, incluso que se había destruido Puerto Roldón, las autoridades nos decían que allí no tenían problemas de desplazados y de hecho el comité no se ha constituido.

El segundo enfoque reconoce que *el problema existe, pero es muy poco lo que se puede hacer,* por dos razones. Primero porque el manejo del orden público es de responsabilidad nacional y es relativamente poco lo que se puede hacer en el departamento por el tema de la paz, salvo algunos esfuerzos aislados de gobernantes que han obtenido autorización del gobierno para entrar en diálogos con las organizaciones insurgentes. Segundo, y este me parece supremamente delicado, porque si se atienden a los desplazados la ciudad o el departamento se les inunda de desplazados. Esta posición envía un mensaje muy preocupante: un nuevo modelo de segregación y de imposibilidad de desarrollar políticas por el temor de las mismas puedan atraer personas que quieran resolver su situación.

El fundamento de esta segunda aproximación es el siguiente: "Nosotros no podemos prevenir y por tanto poco podemos hacer". Esto desorienta el sentido de la constitución de los comités y la manera como van a trabajar hacia el futuro. Al contrario, es necesario operar sobre la base de que el problema existe, es grave y es necesario atenderlo y por tanto se puede concretar una voluntad política en ese sentido. También existen casos positivos al respecto. Uno es el caso del Norte de Santander, donde producto de un seminario sobre desplazamiento, y sobre todo de la plataforma y del espacio que creó el seminario (que además empezó pocos días después de la sanción de la Ley 387/97 por parte del Presidente de la República en Ibagué, el 19 de julio de 1997), el Gobernador de ese entonces decidió constituir el Comité Departamental el 22 de agosto (siendo el primero que se constituyó a nivel nacional), designar partidas para salud, aceptar un censo realizado por organizaciones de los mismos desplazados en conjunto con la Personería y con la Oficina de Convivencia del Departamento, y en fin, asignarle la responsabilidad del tema a una oficina en particular y con más concreción a dos personas que venían trabajando desde antes temas sociales de esta naturaleza.

Los que utilizan el tercer enfoque reconocen la existencia del problema, su gravedad y la necesidad de atenderlo, sin embargo no actúan de manera consecuente. También este enfoque es preocupante, porque a pesar de ese reconocimiento muchos comités se han constituido de manera tardía y no han contado con la suficiente atención e interés de las diferentes autoridades. Si la mayoría de los comités se han formado en el segundo semestre de 1998, las autoridades llevan entre 7 y 10 meses sin tomar las decisiones administrativas que la Ley 387 les obligaba tomar para atender el problema de desplazamiento. Meses claves, sobre todo porque coinciden con aspectos administrativos - como la aprobación de los presupuestos de los planes de desarrollo municipales y departamentales - que van a determinar la oferta de prevención, atención o de consolidación económica. Hasta se podría llegar a hipotizar que en algunos casos la falta de constitución de los comités obedeció a demorar su integración para evitar que ejercieran presiones sobre la aprobación de los planes de desarrollo.

Un caso interesante es el Comité del Atlántico, que se conformó alrededor del mes de abril de 1998, coincidiendo una de sus primeras sesiones con el lanzamiento del Plan de Desarrollo departamental. En dicho plan los desplazados habían literalmente "desaparecido": no había rubro presupuestal, ni política sectorial, ni asignación de responsabilidades concretas. Paradójicamente el gobierno creó además un comité con un perfil de funcionarios medios sin mayores compromisos concretos y posibilidad de decisión.

Aclarado ésto, es importante evidenciar otros problemas que, según la misma percepción de diversas autoridades y organizaciones, de una u otra forma merman la constitución y/o la acción de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Departamentales, Distritales o Municipales).

El primer problema es el siguiente: *la forma organizativa de los comités funciona para buena parte de los municipios, pero resulta limitada para las ciudades intermedias y grandes,* que son las mayores receptoras de desplazados. Los comités no se corresponden con su organización política y administrativa[3]. De manera que podría hipotizarse que su figura institucional, así como está concebida, es apropiada para vincular a todos los actores sociales relevantes de la capitales de algunos departamentos, mientras que las autoridades de los municipios menores sienten que están asumiendo responsabilidades que le corresponden al gobierno central de su localidad, o sea al alcalde mayor, y por tanto no a ellos. Eso plantea unos problemas de fondo, de coordinación interinstitucional y de diálogo entre los actores con responsabilidad.

Otra apreciación tiene relación con la *forma jurídica* de estos comités: asunto relativamente sencillo pero que ha sido aprovechado para algunas autoridades para evitar sus responsabilidades. De hecho hay gobernadores que dicen "yo tengo muchos deseos de constituir el comité pero eso se hace a través de una ordenanza de la asamblea", y resulta que las asambleas no están funcionando o, si están funcionando, pueden condicionar políticamente el proyecto de ordenanza. Al mismo tiempo, existe una gran confusión sobre este tema. Algunos departamentos constituyeron el comité con el acto jurídico de la ordenanza, otros – la mayoría – lo constituyeron por decreto. A pesar de que la ley no tiene prohibiciones al respecto, en cualquier momento podría resultar alguien por ahí que una vez vea que el comité está funcionando, se le dé por impugnar la decisión y demandarlo por que debería haber sido constituido por una ordenanza y no por decreto. Al mismo tiempo es importante evidenciar que los alcaldes ven los decretos departamentales con mucha prevención, y en algunos casos podrían tratar de sacarle el cuerpo al cumplimiento de algunas obligaciones que se podrían derivar de las decisiones del comité departamental respectivo.

Otro asunto importante es que *el contenido del acto jurídico de constitución se ha convertido en un asunto estrictamente formal,* o sea la transcripción de las normas de la

3 Esto lo señalaba un alcalde local en Bogotá, el alcalde de Usme, que decía: "Nosotros no fuimos invitados a participar en el Comité, fueron invitados otros alcaldes, y sin embargo, nosotros estamos manejando en Usme un número importante de desplazados por la violencia de la región del Urabá, que son personas que además han estado en Medellín primero y luego van a parar a zonas muy marginales de Bogotá en la región de Usme al sur de la ciudad".

Ley 387 en cuanto a las personas que lo integran. Por ejemplo, luego de la participación en un seminario en Bogotá, algunos funcionarios del Meta se dieron cuenta que se habían quedado por fuera de las Consejerías[4] creadas por el Departamento (Consejerías para Poblaciones Vulnerables, para la Paz y para el Desarrollo Comunitario), que tenían efectiva responsabilidad sobre el tema del desplazamiento. Como dichos funcionarios no querían ser simplemente invitados, sino participar con voz y voto en las reuniones del Comité, el mismo sólo pudo sesionar después de que el decreto fuera modificado y adicionado para incorporar con responsabilidad a las demás entidades.

Una constatación práctica es *el desconocimiento de la ley, su equívoca apreciación por parte de algunas autoridades* que han logrado por esa vía convertir la certificación en un verdadero calvario para las víctimas. Un ejemplo: según lo que resulta en una acta y está confirmado por una organización de derechos humanos que opera en Apartadó, el Alcalde se aboga la expedición de las certificaciones correspondientes para los desplazados, de manera abiertamente contraria a la ley, obligando de hecho a la Personería a consultar con el Alcalde antes de expedir la certificación; asunto supremamente delicado en tanto que se nota la mediación política en el asunto. Este y otros ejemplo están consignados además en un informe sobre el "Análisis de la oferta estatal en materia de desplazamiento de las gobernaciones y de algunos municipios" que está terminando de elaborar el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Miremos ahora como están trabajando los comités que ya se han constituido. En primer lugar, vale la pena destacar que *casi ningún comité trabaja sobre la base de datos y diagnósticos reales de la situación local y regional.* Al contrario, son bien contradictorios los datos que manejan las autoridades respecto a los desplazados (número, origen, ubicación, etc.)[5].

También hay que tener en cuenta que buena parte de los desplazados tienen miedo de registrarse, no quieren que el estado los ubique y los controle, y acuden al sistema como una última opción para conseguir un mercado, un albergue provisional o servicios médicos. Si un desplazado logra llegar donde alguien conocido que le brinde su techo durante unos días, ese desplazado sale del sistema, o no entra nunca al sistema.

Los datos (sobre todo las estimaciones sobre el número de los desplazados) pueden depender, por ejemplo, del interés de una determinada administración municipal o departamental de atraer recursos del orden nacional (sobre estimación) o de desconocer la gravedad del problema en la zona (sub-estimación).

Lo cierto es que con frecuencia los datos de las entidades oficiales difieren mucho de las informaciones manejadas por las organizaciones que trabajan con seriedad sobre el asunto, como en los casos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) o de la sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal, que gracias al trabajo de base realizado por la iglesia, maneja datos más aproximados a la realidad.

4 En mi opinión, las Consejerías constituyen verdaderos "gobiernos paralelos" que han ido creando tanto la Presidencia de la República a nivel nacional como los Gobernadores en los Departamentos.

5 Algunos ejemplos: en el caso de Medellín, en el informe relativo a 1997 la Consejería Presidencial consigna 1.000 personas desplazadas, mientras otras fuentes manejan cifras entre 12.000 y 15.000 personas; en los Departamentos del Atlántico y del Valle del Cauca las estimaciones de las personas desplazadas oscilan entre 5.000 y 40-45.000 unidades.

Además, muchas veces los cuestionarios son manejados más como un trámite burocrático (para tener derecho a un servicio determinado hay que llenar la ficha correspondiente) y no como una fuente de información que tiene que circular y llegar a las entidades directamente involucradas con los temas que en ellos son tratados[6].

Al respecto, sería necesario consolidar el procedimiento de elaboración del dato, o sea, unificar criterios de manejo estadístico tanto de descriptores, como de protocolo de encuesta, intentando llegar a tener finalmente un solo protocolo en todo el país. En todo caso, la información es un elemento sustancial para la definición de cualquier política y el diseño de planes de atención y prevención integral.

No disponiendo de informaciones actualizadas y de planes definidos y concertados, *los comités actúan sin criterios claros y sin darle mucha trascendencia al tema de la prevención*[7], sujetándose a las prioridades determinadas por el peso político de la autoridad local que lidera el asunto, o por las pautas establecidas a nivel nacional. Además, cada entidad tiene "sus" planes, "sus" ritmos y "sus" presupuestos y difícilmente los mismos se integran o se complementan de alguna manera. Esto implica varias paradojas. Una de las más comunes es que como una entidad dispone de recursos, sale inmediatamente a "cubrir necesidades", así sea con el suministro de productos innecesarios[8].

Otro problema general es la *falta de coordinación*[9]. Se trata de una cuestión muy compleja, y por varias razones. En primer lugar, porque los entes involucrados en el Sistema Nacional, y por ende en el funcionamiento de cada Comité, son muchísimos: hay entidades nacionales, departamentales y municipales, ONGs, e incluso entes privados. En segundo lugar, porque existe una falta de experiencia generalizada en el manejo de sistemas nacionales de prevención y atención de urgencias, como lo demuestra, salvo algunas importantes excepciones, el antecedente representado por el Sistema Nacional para la Atención de Emergencias y los Comités Regionales respectivos. En tercer lugar, hay problemas específicos de coordinación entre algunas entidades encargadas de atender cuestiones puntuales: como en el caso de la Defensoría, la Procuraduría y la Personería en lo que se refiere a la expedición de certificaciones. A veces, la falta de coordinación depende de políticas opuestas entre las administraciones departamentales y municipales, debidas incluso a la afiliación de los administradores a partidos o corrientes políticas distintas. Otras veces, como la oferta estatal está altamente politizada, las decisiones están mediadas por la proximidad o por la distancia entre los funcionarios integrantes del comité o por la ocurrencia de elecciones municipales o departamentales. Este tipo de activismo institucional dificulta la coordinación. Otro tema clave es la falta de promoción y de integración de las

6 Por ejemplo, si en un cuestionario suministrado por una alcaldía para censar los desplazados que llegan contiene datos sobre la cuestión de la tierra, es bien difícil que esos datos sean procesados oportunamente y lleguen al INCORA.

7 Entre las excepciones positivas hay que señalar la del Departamento de Córdoba.

8 Algunos ejemplos: en el Chocó todavía están encartados con chancletas y regalos (patines, botas, árboles de navidad, etc.), y en Sucre hay una bodega donde están cientos de morrales todavía por entregar (falta entender con que propósito, además...).

9 Entre otras cosas, la ley plantea que las ONGs y el sector privado tienen casi la misma responsabilidad del estado. A veces, lo que pasa es que las entidades oficiales transfieren a las organizaciones no gubernamentales (p.e. a Pastoral Social) que hacen parte del Comité la carga más pesada de la atención a los desplazados y, al mismo tiempo, se toman el mérito por haber "resuelto el problema".

organizaciones de los desplazados al trabajo de los Comités. En la mayoría de los casos los "representantes" de los desplazados son personas que hasta no son desplazados, pero que lograron establecer buenas relaciones con algún administrador o con algún funcionario. Otra práctica difundida es la de reunir el Comité sólo para ratificar a las consejerías las responsabilidades que ya tenían.

Sin embargo, hay que hacer un esfuerzo para compartir y valorizar las experiencias positivas acumuladas, tanto por ONGs (nacionales e internacionales), como por muchos funcionarios públicos, que a veces han logrado atender las necesidades de los desplazados peleando con sus propias administraciones. Al respecto, sería importante que los comités crearan una unidad interna que se encargara únicamente de realizar el trabajo de coordinación operativa, sin tener que atender directamente a las necesidades de los desplazados.

Otro asunto importante, que en cierta medida se relaciona con el anterior, es la *falta de metodologías consolidadas para resolver asuntos y definir responsabilidades.* Por ejemplo, una metodología sencilla para elaborar el acta de la sesión, que es algo muy importante para registrar y darle seguimiento a los compromisos específicos de cada entidad. Sin embargo, en muchísimos casos las actas reportan únicamente los nombres de los presentes y el listado de los temas tratados, sin ninguna especificación adicional.

Entre los problemas relacionados con las orientaciones propias de administradores y funcionarios locales, vale la pena señalar dos: la primera es que *muchos funcionarios están asimilando los desplazados a los desmovilizados,* mientras que el desplazado tiene una caracterización bien distinta, y a veces darle un tratamiento de desmovilizado lo que hace es agregarle un riesgo adicional a su propia condición; otra cuestión relevante es *el alto nivel de discrecionalidad de los funcionarios* en atender la situación y darle orientaciones a los desplazados. Si el funcionario amaneció con buen genio se sienta y le dice al desplazado exactamente lo que tiene que hacer, si no, puede quedar a la deriva y empezar a recorrer entidades y hasta ciudades sin encontrar solución alguna a sus problemas.

Otra constatación importante es que *la estatal es una oferta de gestión antes que una oferta de solución* y sin recursos definidos. Se valora más el cumplimiento formal del trámite previsto por la ley que la solución real del problema. Realmente, lo que hay es gestión, pero no hay solución.

Sin embargo, es necesario destacar también varios elementos positivos. Entre ellos, por un lado, que *el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el sistema de salud en su conjunto han respondido de manera muy importante a la emergencia* (a pesar de la elevada discrecionalidad que manejan algunos directores de hospital y de la preferencia de algunos funcionarios para determinadas Entidades Prestadoras de Salud) y están soportando una carga de trabajo notable, y, por el otro, el *trabajo valioso realizado por algunos Comités,* como el Comité de Acacías (Meta) que funciona de manera extraordinaria, no tienen vínculos políticos y además están generando empleo para algunas de las víctimas, y el Comité de Sucre, que está utilizando un criterio de coordinación operativa muy práctico y efectivo, o sea que ningún proyecto que comprometa presupuesto estatal para los desplazados es aprobado sin que el Comité le dé el visto bueno.

Prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos: el caso de las masacres y el desplazamiento forzado

*Alfredo Manrique Reyes**

Las violaciones masivas a los derechos humanos se presentan en países colapsados en su estructura básica de la legalidad, legitimidad, consenso, desarrollo social y humano, monopolio en el uso de la fuerza y participación ciudadana. Ese colapso trae como consecuencia la existencia de un Estado antidemocrático que produce víctimas y el deber ético de sus asociados es reemplazarlo.

Al finalizar este milenio, la humanidad no tolera tanto irrespeto a los derechos humanos. Nuestro drama es una vergüenza que tenemos que superar los colombianos para evitar que la comunidad internacional tenga razones irrefutables para intervenir en el conflicto interno.

Hoy es urgente hablar de la prevención de las violaciones a los derechos humanos. Las dolorosas circunstancias de Colombia nos han llevado a actuar de manera reactiva frente a las muertes violentas. Nos hemos acostumbrado a lamentarnos, a buscar culpables, a denunciar y pedir explicaciones sólo en las exequias de nuestros amigos. Hemos perdido la capacidad de actuar frente a las intimidaciones de unos pocos, quizás por el profundo miedo que nos produce el poder ser las próximas víctimas. Hemos perdido también nuestra sensibilidad por el dolor ajeno. ¡Ya no nos conmueven ni los muertos!

Nos estamos acostumbrando a referirnos a las violaciones de los derechos humanos, sólo a partir del análisis estadístico de las transgresiones, sin tener en cuenta el drama humano de cada una de las personas de "carne y hueso" que las padecen.

1. Riesgos, amenazas y vulnerabilidades

El *riesgo,* es decir la posibilidad de violación a los derechos humanos en Colombia hoy es muy alto en virtud de las amenazas imperantes que se ciernen sobre el respeto de la dignidad humana, así como por la vulnerabilidad de la población.

* Defensor del Pueblo delegado para los derechos económicos, sociales y culturales, y Coordinador de la Comisión de Estudio de las Masacres en Colombia de la Defensoría del Pueblo

Por *amenazas* entendemos aquellos fenómenos externos a un grupo social, que son peligrosos o dañinos a la vigencia de los derechos humanos.

La *vulnerabilidad* hace referencia a aquellas circunstancias internas de una comunidad que la hacen especialmente débil frente a las amenazas de violación a sus derechos, que impiden o limitan su protección.

La combinación de factores amenazantes y factores vulnerables, determinan el grado de riesgo que una comunidad padece.

Como *principales amenazas* que ponen en peligro la vigencia de los derechos humanos fundamentales en Colombia, podríamos señalar, la concurrencia de por lo menos tres circunstancias. Primero, *la existencia de un modelo de desarrollo económico y social excluyente, centralista y promotor de una alta concentración de la riqueza en unas pocas manos.* El desempleo del 16%, los altos niveles de informalidad, la falta de oportunidades en materia de desarrollo social y humano, la discriminación, son algunas de las características que hoy padecen más de 20 millones de colombianos sumidos en la pobreza extrema, lo cual de por sí, ya es una violación masiva a los derechos económicos, sociales y culturales. De la misma manera, la concentración del desarrollo en Bogotá y otras pocas regiones, ha traído como consecuencia que vastas zonas de nuestra geografía estén sumidas en el atraso y el abandono, sin posibilidades reales de vincularse al circuito productivo nacional.

La segunda amenaza la constituye *la pérdida del monopolio en el uso de la fuerza por parte del Estado,* que se expresa en la proliferación de grupos armados que actúan al margen de la ley con el propósito de hacer justicia por cuenta propia, asegurar la existencia y permanencia de determinados privilegios económicos, o que simplemente pretenden intimidar la libertad de expresión de las opciones políticas de los colombianos. Hoy existen más de 12 grupos guerrilleros actuantes con más de 30.000 personas en sus filas y la acción paramilitar ha adquirido características intolerables, que según sus propios testimonios se expresa en la presencia de más de 5.000 personas a su servicio. De la misma manera el casi inexistente control sobre la negociación y porte de armas, ha llevado a que un gran número de colombianos las posean y estén dispuestos a usarlas.

En tercer lugar podríamos señalar como factor amenazante, *el fenómeno de la venganza.* Ante la impunidad y la discrecionalidad con que se aplica la justicia, pero también, ante la imposibilidad que tienen las víctimas de elaborar el duelo y encontrar elementos que les permitan argumentar el perdón, la venganza y la espiral de la muerte violenta sigue su aumento. ¡Pareciera que todos encuentran razones para matar e intimidar!

La *vulnerabilidad,* es decir, la debilidad de la ciudadanía para hacer frente a los fenómenos amenazantes de irrespeto a los derechos humanos, es hoy también muy significativa.

Esa vulnerabilidad se deriva fundamentalmente de tres aspectos: el primero es el referenciado con *las ausencias del Estado,* es decir con la precariedad que hoy expresan las diversas ramas del poder público para cumplir de manera eficiente y eficaz, no sólo con el mandato que la ley les impone, sino para asegurar la vigencia de los principios del estado social de derecho. Como se sabe, la tarea primordial de un estado democrático es salvaguardar y proteger los derechos de sus asociados, es la razón de su existencia, es lo que explica que la gente tenga que pagar impuestos para financiar el andamiaje institucional. La falta de justicia (crisis de la rama judicial) que se expresa en los altos índices de impunidad; la debilidad del gobierno para asegurar la vigencia de los derechos económicos,

sociales y culturales, así como los degradantes niveles de corrupción (crisis de la rama ejecutiva); la imposibilidad del Congreso de la República para adecuar la estructura legal del país a los requerimientos de la sociedad y su creciente desprestigio (crisis de la rama legislativa); el empapelamiento, la crisis de resultados y la corrupción que hoy caracterizan a los organismos de control y vigilancia. Son factores que expresan un alto grado de vulnerabilidad para que los derechos humanos de los colombianos sean violados.

El segundo aspecto tiene que ver con *la falta de un tejido social fuerte,* organizado y coherente; con la precariedad del ejercicio de una ciudadanía en verdad sujeta y actuante frente a sus deberes y derechos. Cuando el ciudadano se refugia en su propia soledad, en su egoísmo, se vuelve más vulnerable. La falta de organizaciones sociales fuertes, de partidos políticos que actúen como poleas de amarre entre los intereses colectivos y las decisiones del Estado, de medios de comunicación alternativos que no sólo sirvan a los intereses de los grupos económicos, así como la falta de respeto a la protesta ciudadana, dan cuenta de la fragilidad de nuestra incipiente "sociedad civil".

En tercer lugar podríamos señalar *la existencia de unos derechos paralelos,* es decir, de unas normas que no están escritas en la Constitución y las leyes, pero que son las que se cumplen en la realidad y que son impuestas por actividades como el narcotráfico, la insurgencia y la corrupción, caracterizadas por el irrespeto al debido proceso y a la dignidad humana.

Ausencias del Estado, más fragilidad de la sociedad civil, más debilidad de las reglas de juego de la democracia, son el caldo de cultivo para las violaciones masivas de los derechos humanos. Pobreza y exclusión, más violencia armada desbordada, más sed de venganza, aumentan el riesgo de irrespeto a la dignidad humana de los colombianos.

Al respecto, vale la pena hacernos las siguientes preguntas: ¿Es posible prevenir las violaciones a los derechos humanos en Colombia? ¿Cómo puede la sociedad incidir sobre las amenazas y vulnerabilidades? ¿Cuáles son los niveles de riesgo aceptables? ¿Son mitigables los riesgos? ¿Sirve para algo el Derecho Internacional Humanitario (DIH)? Estas preguntas tienen sin lugar a dudas diversas respuestas sobre las cuales de alguna manera me referiré en los siguientes acápites.

2. El desplazamiento forzado

Son más de 1.300.000 personas, que a lo largo de los últimos 10 años, han tenido que padecer el desplazamiento forzado en Colombia como resultado de la pobreza y la violencia.

En el país este fenómeno no es nuevo. No hay que olvidar que el descomunal crecimiento de las principales ciudades que se da a partir de mediados de este siglo, se origina en el desarraigo y las migraciones causadas por la violencia y las extremas condiciones de pobreza rural[1]. Así surgen los cinturones de miseria y los tugurios que hoy representan el

1 Para entender por qué el desplazamiento forzado constituye una violación masiva a los derechos humanos es necesario tener en cuenta otros conceptos propios de la dinámica de la movilidad humana tales como migración, desplazamiento y refugiado. La migración es un término genérico que expresa la movilidad poblacional por causas voluntarias o involuntarias, generalmente referenciadas con dinámicas individuales, familiares y colectivas inscritas en procesos encaminados a mejorar las condiciones de vida. Adquieren la categoría de

40% del total del área construida en la ciudad de Bogotá, el 38% en Medellín, el 35% en Cali y el 43% de Barranquilla. Sin embargo, en el período de 1996 a 1998 el fenómeno del desplazamiento ha adquirido características dramáticas.

¿Porqué se produce el desplazamiento? Fundamentalmente por dos razones. La primera es la violencia y la intimidación[2]. En efecto, la gente huye de sus terruños después de ocurrida una masacre o del anuncio de que se va a producir[3]. Es la reacción de supervivencia más elemental frente a la incapacidad del Estado para asegurar su "vida, honra y bienes". En segundo lugar, encontramos la pobreza y la falta de oportunidades para que los campesinos puedan vivir bien y encontrar alternativas reales para construir su sueño de felicidad.

Debemos decirlo con todas sus implicaciones: en materia de prevención del desplazamiento forzado es muy poco lo que se está haciendo, por no decir que nada. Las negociaciones que conduzcan a aclimatar la paz, los esfuerzos por depurar la fuerza pública, la revisión del modelo económico de desarrollo, son algunas de las acciones que pueden ir en la vía de prevenir el desplazamiento, pero hasta ahora, son sólo procesos incipientes sin resultados concretos. Pero lo más inaudito y cruel, es que cuando la gente le dice a las autoridades que están amenazados y le piden al Estado que les brinde unas garantías mínimas de seguridad, generalmente no encuentran respuesta oportuna.

Además, pese a los esfuerzos gubernamentales, la ayuda humanitaria a la población desplazada, no sólo es insuficiente, sino inoportuna y en algunos casos humillante. La descoordinación interinstitucional y con las autoridades departamentales y municipales, así como con las ONGs, conlleva en no pocos casos, al despilfarro de valiosos recursos económicos, humanos y científicos. El procedimentalismo administrativo (exceso de trámites), la abundancia de normas y de requerimientos legales para acudir al socorro del gobierno, la arrogancia y la insensibilidad de algunos servidores públicos, hacen que la ayuda humanitaria a los desplazados no sea de la calidad requerida.

En cuanto a la reubicación y el retorno de los desplazados, también es mucho lo que falta. Los informes oficiales dan cuenta de no más de 20.000 desplazados reubicados en los últimos tres años. Si no se corrigen las causas que generan el desplazamiento, será muy difícil resolver el problema particular de retorno de más de 400.000 familias que hoy se encuentran desterradas en su propia Patria.

/ refugiados las personas que debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, les toca abandonar su país o que no pueden volver a él por el temor de no encontrar seguridad para su vida. Finalmente es desplazada toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su calidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, su 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.

2 Algunas de las razones o causas de las intimidaciones y de la violencia, se pueden apreciar cuando hablemos de las masacres.

3 También huyen de sus tierras a causa de homicidios selectivos, desapariciones forzadas y secuestros. En otros casos, como efecto de la destrucción de cultivos mediante fumigaciones.

3. Las masacres

En el período de 1995 hasta abril de 1998 se han cometido en el país 708 masacres[4] que le han costado la vida a 3.358 colombianos. Dichas masacres son atribuidas presuntamente a grupos paramilitares (52%) y grupos armados desconocidos (22%). Luego aparecen como victimarios los grupos guerrilleros (12%), escuadrones de la muerte (3%), grupos de limpieza social (2%), milicias populares (3%) y las propias fuerzas militares (6%). Los grupos armados e instituciones que aparecen como causantes de las masacres, son según informaciones no judicializadas de testigos y familiares de las víctimas. Por tanto, su responsabilidad no ha sido jurídicamente demostrada.

Masacres ocurridas en Colombia en el período enero de 1995 a abril de 1998

Año	N° Masacres	N° Víctimas
1995	139	607
1996	188	821
1997	288	1.428
1998 (primeros 4 meses)	93	502
Total	**708**	**3.358**

Masacres ocurridas por Departamento en el período enero de 1995 a abril de 1998

Departamento	N° Masacres
Antioquia	273
Cesar	55
Magdalena	44
Bolívar	39
Bogotá y Cundinamarca	36
Valle del Cauca	31
Norte de Santander	30
Córdoba	20
Sucre	19
Caquetá	18
Total	**708**

Asombra registrar algunos datos: tanto en cantidad como en víctimas, las masacres han venido incrementándose; todas las víctimas se caracterizan por ser campesinos pobres y algunos son pobladores urbanos de zonas marginales; su promedio de edad es de 25 años; se asesina por igual a hombres, mujeres, niños y ancianos.

4 Se entiende por masacre el homicidio colectivo de más de 3 personas en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar en situación de indefensión y no vinculadas a grupo armado alguno.

Las zonas donde ocurren las masacres son casi siempre parajes solitarios y abandonados a su suerte por el Estado. Es triste admitirlo, pero son territorios ricos que se caracterizan por la ausencia en el actuar efectivo de las diversas ramas del poder público. Pareciera que la ley que allí imperara sólo fuera la de la selva, la del terror y la intimidación. Son muchos los testimonios de los familiares de las víctimas que vinculan ya sea por acción o por omisión, a las fuerzas militares a estos macabros hechos. La ciudadanía percibe en muchos casos, que la Fuerza Pública no es un aliado para asegurar la vigencia de los derechos humanos y el ejercicio de las libertades públicas, si no por el contrario, que son un factor de amedrantamiento y de intimidaciones. También expresa la gente, la evidente alianza de miembros de la Fuerza Pública con los grupos paramilitares. Estos hechos no son denunciados, no sólo por lo engorroso de los procesos judiciales, sino por el grave riesgo que corre la vida de quien se atreve a cooperar con la justicia.

Además, casi todas las masacres son anunciadas[5]. Algunas semanas antes de la ocurrencia de los hechos, se presentan circunstancias como las que a continuación se describen[6], y de las cuales casi siempre tienen conocimiento las autoridades.

a. Aparecen en las paredes de los pueblos y caseríos grafitis amenazantes que anuncian el actuar de los paramilitares.
b. Circulan en las tiendas, oficinas públicas, sindicatos y sedes de ONGs, panfletos anónimos amenazantes e intimidatorios.
c. La comunidad detecta y denuncia la presencia de personas ajenas y extrañas, muchas veces con rasgos etnográficos distintos a los de la región, quienes portan armas, hacen preguntas "sospechosas", actúan de manera prepotente y arrogante, etc.
d. Sacerdotes y periodistas reciben quejas ciudadanas ya que ellos son, en muchos casos, los únicos depositarios de su confianza. Estas quejas hacen referencia a intimidaciones, torturas, desapariciones y homicidios cometidos en sitios donde los cadáveres se los traga la selva.
e. Comienzan a sucederse homicidios selectivos "inexplicables". Aparecen muertas personas conocidas por la comunidad y otros ajenos a ella, y nadie entiende que fue lo que pasó.
f. Se presenta la huida de familias, personas, profesores y líderes sin ningún tipo de explicación. "Anochecen y no amanecen", como dicen sus vecinos.
g. Se presentan retenes no oficiales en los caminos y parajes y a plena luz del día. En estos retenes se solicita la identificación de las personas, se indaga por nombres específicos, se controla la circulación de víveres y alimentos, y en muchos casos, se retienen personas sobre las cuales ninguna autoridad posteriormente da información.
h. Se presentan desapariciones forzadas. Testigos refieren cómo fueron retenidos a la fuerza personas que son obligadas a subirse a vehículos sin identificación, pero muchas veces reconocida su propiedad en la región.
i. Aparecen "listas negras" en las cuales figuran las presuntas víctimas y los que se les sindica en muchos casos de ser auxiliadores de la insurgencia, de ser personas "no

5 Vale la pena recordar que un reconocido jefe paramilitar advirtió que "habrían más mapiripanes", sentenciando y desafiando a comunidades y autoridades, respectivamente.

6 La Defensoría del Pueblo, con el apoyo de Naciones Unidas, ha venido trabajando en la elaboración de un sistema de alertas tempranas para la prevención de violaciones masivas a los derechos humanos.

deseables" en la región, de haber "faltoneado" las reglas de juego del negocio del narcotráfico o de pertenecer a determinadas organizaciones sociales o políticas.

j. Se presentan algunos atentados y escaramuzas de guerra. En muchos de estos sitios, ya se han presentado masacres.

En las anteriores circunstancias de amenaza y riesgo, se encuentran actualmente 70 municipios colombianos. Pareciera que la lógica que explica la ocurrencia de las masacres tiene que ver con los siguientes aspectos.

a. La guerra sucia mediante la cual el actuar paramilitar pretende horadar la base política y económica de la insurgencia.
b. El apropiarse de vastos territorios, en el común de los casos, para asegurar el circuito de producción y comercialización de estupefacientes.
c. Despojar de sus tierras a comunidades campesinas que habitan territorios donde supuestamente se van a ejecutar grandes proyectos de inversión pública o privada, o de aquellos donde existen valiosos recursos naturales renovables y no renovables.
d. Venganzas de todo tipo, que ponen en evidencia como la gente hace "justicia por su propia mano", ante la aberrante impunidad.
e. Intolerancia extrema frente a sectores poblacionales generalmente excluidos. Este es el caso de las masacres de limpieza social.

4. ¿Qué hacer para prevenir?

Sin lugar a dudas, es necesario actuar para disminuir los factores amenazantes y las vulnerabilidades. Estos aspectos están íntimamente ligados al proceso de paz y a la reconstrucción de las reglas de juego de la democracia, tareas estas de largo aliento y que tomarán muy probablemente varios años. Mientras tanto, en la Defensoría del Pueblo estamos promoviendo acciones preventivas, donde participan servidores públicos y líderes ciudadanos, entre las cuales se destacan las siguientes.

1. Desplegar esfuerzos encaminados a recoger testimonios e informaciones que permitan documentar mejor la amenaza de ocurrencia de masacre (copia de los panfletos, fotografías de los grafitis, etc.). Se trata de "armar escándalo" de poner en conocimiento de la opinión pública nacional e internacional, el riesgo que se está corriendo.
2. Avisar por escrito a las siguientes autoridades: Alcalde; Gobernador; Ministerio de Defensa; Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior; Consejerías para los Derechos Humanos, para la Paz y para los Desplazados de la Presidencia de la República. A estas autoridades se les puede sugerir la adopción de medidas de prevención. Se debe solicitar a las autoridades que avisen o informen a la Defensoría del Pueblo, sobre las medidas adoptadas para que las conozca la comunidad.
3. Informar por escrito a la Policía Nacional, Departamental y Municipal y exigirles el cumplimiento oportuno de sus funciones constitucionales y legales.
4. Informar a las parroquias, ONGs de derechos humanos, Cruz Roja Colombiana e internacional y medios de comunicación, con el objeto de promover solidaridades con la población amenazada e intercambiar información sobre las denuncias.
5. Promover con colegios, universidades, colonias (grupos de pobladores nativos del municipio amenazado que viven en otras ciudades), comunidades organizadas, ONGs y grupos culturales, jornadas de solidaridad con las poblaciones amenazadas. Se trata

de promover visitas o expediciones a las regiones amenazadas para pedirle a los violentos que cesen el fuego y que se sienten a negociar la paz. El objeto es desatar un movimiento de ciudadanos indignados contra todas las formas de violencia; es promover la solidaridad y presionar a los actores del conflicto para negociar la paz, con amplia participación de la sociedad civil.

6. Promover diálogos entre las partes involucradas en el conflicto para tratar de distensionarlo, de encontrarle soluciones y que no involucren a ciudadanos inermes.
7. Establecer mecanismos de comunicación efectiva con las autoridades del municipio amenazado, así como con Párrocos y ONGs para poder apoyar su tarea. Es importante promover la organización de la misma comunicación dentro de la comunidad. Hay que informar a las autoridades centrales con prontitud, de los hechos que ocurran.
8. Identificar instituciones y ONGs de carácter regional o seccional para que sean aliados en el cumplimiento de estas tareas. Elaborar un directorio y mantener amigables conversaciones.
9. En todos los casos, los Defensores del Pueblo deben asegurar un comportamiento imparcial y propender por garantizar y asegurar la integridad de quien hace las denuncias, siempre procurando la reserva cuando se considere necesario. Este aspecto no hay que descuidarlo, ya que en muchos casos a los primeros que asesinan son los que denuncian las violaciones a los derechos humanos.
10. Llevar un control de los hechos para reportarlos mensualmente a la Dirección Nacional de Quejas de la Defensoría del Pueblo. Para hacer posible este punto es pertinente la creación de un archivo cronológico que permita hacer seguimiento y que quede como ayuda de memoria histórica en la sede de la Defensoría del Pueblo, Regional o Seccional.

5. ¿Qué hacer cuando ocurre una masacre?

La Defensoría del Pueblo en todos los departamentos del país, se ha propuesto adelantar una serie de gestiones para contribuir a mitigar el dolor y el daño causado a los familiares de las víctimas de masacres, algunas de las cuales describimos a continuación.

5.1 Tareas humanitarias

a. Adelantar un censo rápido y sencillo sobre las víctimas, prestando especial atención a la identificación de niños huérfanos, viudas embarazadas, ancianos y desvalidos. Esta información puede ser suministrada a los Alcaldes, Gobernadores, Red de Solidaridad, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio del Interior.
b. Buscar protección inmediata para las víctimas en materia de seguridad social. La Ley 418 da una serie de instrumentos en esta vía, que deben ser proporcionados por el ICBF y la Red de Solidaridad Social. Para efectos de gestionar los auxilios debe adjuntarse a la solicitud el acta de defunción, registro civil de los familiares de las víctimas y un certificado del Personero Municipal.
c. Pedir los auxilios funerarios al alcalde y al programa de atención a las víctimas de la Red de Solidaridad. Vale la pena recordar que en los presupuestos de los municipios debe estar estipulado un rubro para cubrir las necesidades de las personas que no cuentan con recursos para las exequias de sus familiares.
d. Promover convocatorias de apoyo dirigidas a la sociedad civil: empresarios, comer-

ciantes y otras entidades para atender a las víctimas en materia de techo, abrigo y alimentos. Complementar la gestión de los comités de ayuda para los desplazados en caso de estar constituidos.

e. Acompañar las tareas humanitarias que adelanta la Cruz Roja nacional e internacional, la defensa civil y otras entidades de socorro.

5.2 Tareas de tipo judicial

a. Asegurarse que la Fiscalía haga oportunamente los levantamientos de cadáveres y que adelante las indagaciones e investigaciones con celeridad y eficiencia.
b. En caso de que la autoridad competente no pueda hacer presencia para el levantamiento de los cadáveres, de conformidad con el Art. 130 del Código Penal, elaborar un acta de identificación de los cadáveres.
c. Gestionar con la Fiscalía, en caso de ser necesario, la vinculación de las personas que desean cooperar con la justicia, a un plan de protección de testigos (Art. 79 Ley 48).
d. Recoger declaraciones bajo la gravedad de juramento, para coadyuvar con las autoridades judiciales, y si se considera importante, recoger pruebas en el lugar de los hechos, sin entorpecer la tarea que compete a otras autoridades.
e. Estar atento a que se garanticen los derechos de los capturados, en particular, si hay menores de edad y que sean puestos a órdenes de las autoridades competentes, previas las formalidades legales y la presencia del ministerio público (Personeros y/o Procuraduría).
f. Vigilar la actuación de los servidores públicos de tal manera que ellos actúen con eficiencia y celeridad.

6. La responsabilidad del Estado en materia de prevención

Finalmente, en la Defensoría del Pueblo consideramos que para detener este carrusel de la muerte, es urgente recuperar el monopolio de la fuerza por parte del Estado. El primer paso, sin lugar a dudas, tiene que ver con la modernización del Ejército y la Policía quienes deben derivar su legitimidad de un acatamiento cristalino de los derechos humanos. Ello implica, que la comunidad debe recibir señales claras y contundentes referidas a que ningún miembro de la Fuerza Pública está vinculado directa o indirectamente mediante conductas omisivas, al actuar de los paramilitares.

Un proceso de mediano plazo debe permitir el debate público sobre el tipo de fuerzas militares que requiere nuestro Estado. Ello sólo será posible, cuando nos pongamos de acuerdo en los principios reguladores de ese Estado, los cuales deberán ser protegidos por la Fuerza Pública. Este debate es sano para el Ejército, la Policía, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, cuyos miembros cumplen hoy sus tareas sin convicciones profundas, con actos heroicos, pero con excesos y omisiones que nunca debieron ocurrir.

Propuestas para un sistema municipal de información sobre desplazados

*Jorge Rojas**

Esta ponencia se presentó en el marco de un Foro orientado a intercambiar experiencias sobre el trabajo de base de las organizaciones que trabajan con desplazados, incluyendo las experiencias de la iglesia y de las ONGs, que en mi opinión están marcando la pauta de lo que debe ser el trabajo con los desplazados, y de entidades internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Unión Europea. Dicho Foro se realizó además en el marco de la crisis de Derechos Humanos que persiste en Colombia y en un momento de incremento dramático del desplazamiento forzado en el país, no sólo por los éxodos en masa en el Magdalena Medio, en el Sur del país, en el propio Bogotá, sino por el incremento del desplazamiento que se viene manifestando con mucha fuerza ya no en las grandes ciudades, sino también en las ciudades intermedias y aún en pequeñas poblaciones que empiezan a advertir el grave fenómeno sociodemográfico del desplazamiento.

Antes que todo, es importante entender lo que ha sido la evolución del problema en el primer semestre de 1998, que se ha caracterizado por un crecimiento significativo del desplazamiento con relación a los años anteriores. Hay una participación en el desplazamiento de prácticamente todas las regiones del país y en ésto están incidiendo fundamentalmente los grupos paramilitares, que en el último año tienen la responsabilidad de casi el 65% de los desplazamientos, con la participación también de grupos guerrilleros, que inciden en un porcentaje menor, y de la fuerza pública, que tiene una tendencia a reducir su participación. El mapa del desplazamiento elaborado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) nos permite ver que, exceptuando la Orinoquía y parte de la Amazonía, en el primer semestre de 1998 el desplazamiento copa prácticamente todo el territorio nacional; y que alrededor de 148.000 personas[1] han sido obligadas a huir de sus lugares de vivienda o de trabajo como consecuencia de las acciones de los grupos armados contra la población civil.

Por otro lado, es importante evidenciar que, a pesar que el Departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá siguen siendo el escenario principal de la llegada de

---

* Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES)

1 Hay que subrayar que todas las cifras que se manejan sobre el desplazamiento son evidentemente aproximadas, son cifras que nos dan una idea general de la ruta a seguir, porque es imposible hacer un censo de los desplazados.

los desplazados, el Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín empiezan a tener unas connotaciones especiales. Prácticamente todas las áreas de Antioquia están expulsando y Medellín ha desbordado su capacidad de recibir desplazados y eso se manifiesta en un número impresionante de personas que han huido de Antioquia hacia otros lugares del país.

Por esto, conjuntamente con la Personería de Medellín y la Comisión de Derechos Humanos, el CODHES ha planteado la realización de un estudio sobre el desplazamiento forzado, el conflicto armado y la crisis urbana en Medellín. Dicho proyecto se realiza a partir de unas experiencias que ya se han acumulado en otras partes del país.

Primera experiencia: la participación de organismos internacionales que en 1988 abrieron el camino de la discusión del tema del desplazamiento, cuando el tema estaba totalmente oculto, como diría Hernando Valencia Villa, era un problema "inaparente" aunque existía. Quizás el momento importante es cuando la Conferencia Episcopal presenta unos resultados y empieza a llamar la atención sobre el desplazamiento con mucha fuerza y el gobierno lo reconoce como un problema público, que hoy en día se ha convertido en uno de los puntos principales en la agenda nacional[2]; tanto que las ONGs nacionales y más recientemente las universidades y centros académicos han venido participando en el diagnóstico, la caracterización, el análisis de causas y consecuencias del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia.

El otro proceso que se ha venido dando es la conceptualización de la problemática: ya estamos usando una definición operativa surgida de la Consulta Permanente para el Desplazamiento Interno en las Américas que nos permite enfocar el fenómeno del desplazamiento desde la perspectiva de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

¿Porqué trabajar a Medellín y con qué criterio, considerando que ya se hicieron estudios similares con las Arquidiócesis en Bogotá y en Cali? Probablemente, la justificación principal es que, si tomamos las fuentes de la Conferencia Episcopal y los datos recientes de CODHES podemos detectar que entre 1985 y 1998 se han desplazado dentro o han llegado al Departamento de Antioquia aproximadamente 230.000 personas y que en el período 1995-1998 el mismo dato asciende a 128.000 personas. Esto implica un problema socio-demográfico evidente porque no había preparación ni la hay todavía para recibir un volumen de población de esa magnitud.

Por otro lado, en los mismos períodos los desplazados que han salido de Antioquia, son alrededor de 293.000 (entre 1985 y 1998) y 185.000 (entre 1995 y 1998), lo cual da una idea del éxodo constante y dramático, al punto que el estudio realizado en Bogotá indica que el 45% del total de los desplazados identificados durante 1997 en la ciudad

2 Al mismo tiempo, es necesario evidenciar que el problema del desplazamiento no es nuevo en Colombia: entre el 1948 y el 1960 se registraron según Paul Hoquies alrededor de 2.000.000 de desplazados, entre el 1985 y el 1994 la Conferencia Episcopal identificó alrededor de 600.000 desplazados y desde 1995 hasta el primer semestre de 1998 alrededor de 727.000 personas han sido desplazadas.

capital provenían del Departamento de Antioquia[3]. En estas circunstancias Antioquia aparece como un departamento de expulsión, quizás el que más expulsa población en el país, y al mismo tiempo uno de los departamentos que más recibe población desplazada (sobre todo de Córdoba, de toda la zona del Magdalena Medio y de los Santanderes).

En esas circunstancias es necesario plantear un sistema de información sobre desplazamiento forzoso en Medellín[4], que nos permita identificar las tendencias del fenómeno en la ciudad, y necesariamente en el Departamento de Antioquia, para posteriormente realizar un análisis cualitativo y proponer algunas líneas generales de políticas públicas, que son los tres componentes del sistema: identificar el problema, analizarlo y hacer propuestas.

Dicho sistema de información deberá contar con una metodología que trate de valorizar y sistematizar las experiencias más significativas que se han realizado en todo el país alrededor del tema del desplazamiento (información estadística, fuentes secundarias, etc.) y, al mismo tiempo, deberá articularse en tres componentes principales: el sistema de alerta temprana, el sistema de monitoreo, y el sistema de información de hogares en situación de desplazamiento.

El sistema de alerta temprana es un mecanismo que ya nos permitió elaborar un primer informe con alrededor de 50 municipios, en donde se presentaban síntomas o había circunstancias que podían generar desplazamiento. Alrededor de 36.200 personas estaban en esa situación. Lamentablemente se cumplió en varios municipios lo que se había advertido, porque casi todos los hechos de masacre y los desplazamientos se pueden advertir. Por esto hay que seguir insistiendo sobre este punto y es preciso presionar mucho al Estado y sobre todo a la comunidad internacional para que se trabaje más en la prevención del fenómeno.

El sistema de monitoreo nos permite medir y evaluar cómo se desarrolla el fenómeno en Medellín y el país, y el sistema de hogares nos permite identificar: lugares de expulsión, lugares de llegada, actores armados responsables del desplazamiento, hechos que motivaron el desplazamiento, datos sobre el problema de la tierra, información sociodemográfica, información por grupos de edad, información por expectativas de retorno, o reasentamiento, o integración de los desplazados en las comunidades de llegada y aún los problemas internos de los hogares como consecuencia del desplazamiento.

Cuando tengamos acumulada suficiente información, queremos hacer una mesa de trabajo abierta a todas las organizaciones para presentar y confrontar resultados, averiguar su correspondencia con la realidad del desplazamiento, y sobre todo empezar a generar políticas públicas concertadas desde abajo, concertadas desde las comunidades, desde las

3 Algo parecido ocurrió en los años 60, cuando Bogotá fue repoblada por desplazados provenientes fundamentalmente de Boyacá, de los Departamentos de los Santanderes en la época de la violencia pasada.

4 Advirtiendo que, más allá de las estadísticas, del análisis, y de la academia, aquí hay un drama humano, de personas de carne y huesos que están sufriendo, y que esa es la razón principal que motiva este trabajo desde la perspectiva humanitaria.

ONGs, desde las iglesias para tratar de hacer propuestas y elaborar políticas alrededor del tema del desplazamiento.

Eso es muy importante. Porque o creamos las condiciones para una nueva política del Estado para desplazados, o le damos continuidad a lo que ha venido siendo la política actual, caracterizada por una Consejería Presidencial que se ha convertido en un ente burocrático de actitudes verticales que desconoce a la comunidad y que no puede presentar resultados eficaces en el país.

Nosotros pensamos que sí es necesario que modifiquemos esa política en un proceso de concertación nuevo, para mantener desde la independencia de las comunidades, de las ONGs y de la Iglesia un proceso con el nuevo gobierno, en donde también desarrollemos una actitud crítica e independiente frente a lo que se puede hacer.

Al respecto, hay que aprovechar las circunstancias del cambio político y plantear la posibilidad de que pueda afirmarse dicho escenario de concertación, con la participación de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales e intergubernamentales, de las ONGs y de las comunidades para que, trayendo también la experiencia de otros países como los de Centroamérica, se pueda generar un proceso que nos permita avanzar con planes estratégicos.

Porque, en todo caso, el desplazamiento va a seguir siendo un problema grave en los próximos 10 o 15 años, y todavía más si se dan las condiciones para el arranque de un auténtico proceso de paz. Al respecto, no hay que olvidar que, en el corto plazo, un proceso de paz podría generar más desplazamiento, y, en caso de éxito, se presentaría un problema de retornos masivos y de reasentamiento, por un lado, y de políticas de repartición de tierra, por el otro.

Estos son los escenarios y los problemas que nos depara el futuro, y para disponer de los instrumentos mínimos para encararlos es necesarios que todos los que estén involucrados con el problema del desplazamiento (ONGs, iglesias y organizaciones de base, estado y entidades públicas, investigadores y operadores, etc.) produzcan un esfuerzo extraordinario para empezar a construir desde ahora alternativas viables.

Sección 2
El marco legal y la Ley 387 de 1997

Principios rectores de la ley sobre el tratamiento de los desplazados en Colombia

*Sergio Calle Noreña**

1. Antecedentes

1.1 El proceso legislativo

Los esfuerzos por dotar a Colombia de un cuerpo normativo para hacerle frente al problema creciente del desplazamiento forzado datan de 1995. Inicialmente, se registraron tres proyectos de ley sobre la temática de los desplazados en la Cámara de Representantes: el Proyecto 016/95, sometido por el Representante Fernando Hernández Valencia; el Proyecto de Ley 033/95, presentado por el Representante, Nelson Viloria Larios; y el Proyecto de Ley 066/95, presentado por la Representante Yolima Espinoza.

La Cámara de Representantes finalmente aprobó el 18 de junio de 1996 la versión acumulada de los tres proyectos antes mencionados. Esta fusión permitió un enriquecimiento mutuo de los tres proyectos, cuyo análisis brindaría elementos de valía. No obstante, para los efectos de las presentes memorias y, sujetándonos al contenido de la presentación realizada durante el Foro, nos limitaremos a este comentario general.

El Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Representantes se registró en el Senado como Proyecto de Ley 15/96, "*Por el cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; para la atención, protección, y rehabilitación de los desplazados internos en la República de Colombia*". Dicho proyecto se debatió en el Senado de la República en el período de sesiones del 10 de marzo al 20 de julio de 1997. Una vez aprobado, se publicó como Ley 387 de 1997.

La Secretaría Permanente del Senado había sometido el proyecto de Ley 15/96 a una serie de debates públicos. Los Representantes de la Secretaría del Senado expusieron el proyecto de ley en diferentes foros y consultaron con los diversos actores calificados que habían venido interviniendo en el tratamiento de la problemática generada por el desplazamiento forzado.

* Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Dentro de esta serie de consultas, el Secretario del Senado, Dr. Carlos Espinoza Faciolince consultó con la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana que venía realizando un estudio sobre las normas existentes aplicables a la problemática del desplazamiento, particularmente desde la perspectiva de su prevención, conjuntamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Ambas instituciones se abocaron al análisis del proyecto de ley desde la perspectiva de la investigación realizada.

Con miras a recoger la opinión de otros actores con sólida experiencia en el tema del desplazamiento en el país, se constituyó un grupo de trabajo con la Conferencia Episcopal Colombiana, la Cruz Roja Colombiana y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Las tres instituciones habían venido atendiendo la problemática del desplazamiento forzado, abordando diferentes ángulos, desde que se tomó consciencia de ella, a principios de los años 90.

Como resultado, el grupo de trabajo formuló comentarios y observaciones al proyecto de ley, introduciendo importantes elementos que se vieron posteriormente reflejados en el texto legal. A este respecto, se pueden mencionar entre otros: los principios rectores consagrados en el Art. 2; los principios de prevención desde la perspectiva operativa de los Comités Departamentales y Municipales consagrados en el Art.8; y algunas de las acciones de prevención del Art. 14. Se introdujeron además los conceptos de la cesación de la condición de desplazado, la protección del desplazado y algunos de los elementos rectores de la atención al desplazado y la consolidación de sus derechos.

1.2 Título

"Ley 387 de 1997, (julio 18), por medio de 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".

La versión final del título sufrió una serie de modificaciones. Si tomamos por referencia los tres proyectos de ley presentados en 1995, cada uno tenía un título diferente:

- "Por el cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, para la atención y protección de los desplazados internos y para su rehabilitación" (Proyecto 016/95[1], sometido a la Cámara de Representantes por el Dr. Fernando Hernández Valencia);
- "Por el cual se dictan medidas especiales de apoyo a los desplazados forzados en Colombia" (Proyecto 033/95[2]);
- "Por el cual se dictan disposiciones frente al desplazamiento forzado y en favor de la población desplazada" (Proyecto 066/95[3]).

1 Según consta en la Gaceta del Congreso del 3 de Octubre de 1995, Informe de Ponencia para Primer Debate de los Proyectos acumulados 016/95, 033/95 y 066/95. Estructura del Pliego de Modificaciones "el título del Proyecto 016/95 es más general al integrar los tipos de acciones a desarrollar: la prevención, la atención, la protección y la rehabilitación y al especificar la población objeto de la ley".

2 El Proyecto de Ley 033/95 fue publicado en la Gaceta del Congreso del 8 de agosto de 1995.

3 El Proyecto de Ley 066/95 fue publicado en la Gaceta del Congreso del 28 de agosto de 1995.

El Proyecto 033/95 tenía una visión limitada sobre el apoyo a los desplazados y en el 066/95 se atendía la problemática del desplazamiento y sus secuelas, los desplazados.

El título definitivo retuvo el del Proyecto 016/95 indicando, desde ese momento del proceso, la intención del legislador de atender el problema del desplazamiento desde una perspectiva integral: comenzando por la prevención del desplazamiento; continuando por la atención y protección del desplazado; y terminando por su rehabilitación.

Posteriormente, ya en el debate en el Senado se le imprimió al título un contenido más ambicioso que el concepto de rehabilitación, transformándolo en consolidación y estabilización socioeconómica. Empero, esta última adición del Senado plantea un reto, quizás exagerado, si nos atenemos al tenor de la consolidación y estabilización, cuando la realidad de la acción del Estado y de los otros actores nacionales e internacionales tiene las conocidas limitaciones. No obstante, se puede entender que la voluntad del legislador es la de garantizar este objetivo y crear el marco jurídico para que todos los implicados en la acción en favor del desplazado lo hagan realidad.

2. Contenidos generales

La Ley 387 de 1997, con sus diversos proyectos y las diferentes discusiones abiertas con sectores relevantes de la sociedad[4], termina por proponer y desarrollar una ambiciosa lista de contenidos temáticos:

- Definición del desplazado, Art. 1.
- Principios rectores, Art. 2.
- La responsabilidad del Estado. Art. 3.
- El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, Título II, Capítulo I, Arts. del 4 al 8.
- El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, Título II, Capítulo II, Arts. del 9 al 20.
- De la Red Nacional de Información y del Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia, Título II, Capítulo II, Arts. del 11 al 13.
- De la prevención del desplazamiento, Título II, Capítulo II, Sección 3, Art. 14, concepto y posibles medidas de prevención y Art. 8, sobre las acciones de protección de los Comités Municipales.
- De la atención humanitaria de emergencia, Título II, Capítulo II, Sección 4, Art. 15.
- Del retorno, Título II, Capítulo II, Sección 5, Art. 16.
- De la consolidación y estabilización socioeconómica, Título II, Capítulo II, Sección 6, Art. 17.

4 La Secretaría del Senado organizó varias actividades para la presentación del Proyecto de Ley 016/95, darle debate con los actores relevantes de la sociedad civil y tomar e incorporar sus respectivas opiniones. A este respecto se puede destacar: un grupo de trabajo con la Pontificia Universidad Javeriana, el ACNUR, la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Cruz Roja Colombiana, una presentación a ONGs, organizada en la sala de reuniones de la Conferencia Episcopal, etc.

- De la cesación de la condición de desplazado, Título II, Capítulo II, Sección 7, Art. 18.
- De las instituciones del Estado y sus responsabilidades, Título II, Capítulo II, Sección 7, Art. 19.
- De la responsabilidad del Ministerio Público frente al desplazamiento y a los desplazados, Art. 20.
- Del Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, Título II, Capítulo III, Arts. del 21 al 25.
- Marco de protección jurídica, Título III, Arts. del 26 al 28.
- De la protección de las personas desplazadas, Título IV, Art. 29.
- Mecanismos de protección y apoyo a organizaciones de la sociedad que atiendan a los desplazados, Título IV Art. 30.
- Del control político sobre la acción del Gobierno en materia de desplazados, Informe anual al Congreso, Título IV, Art. 31.
- Del acceso a los beneficios de la ley, Título IV, Art. 32.
- Del control legal de la ley, Título IV, Art. 33.

La presentación realizada en el Foro cubrió únicamente los tres primeros puntos de los contenidos de la ley y desarrolló los conceptos de prevención del desplazamiento; protección y atención del desplazado; y soluciones duraderas, o para respetar la terminología de la ley, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Los contenidos restantes en la presentación de la Ley 387 fueron desarrollados por el Dr. Roberto Vidal López.

3. La definición de desplazado

3.1 Antecedentes

El texto finalmente consagrado como definición del desplazado, en el Art. 1, es una amalgama de conceptos. La definición adoptada resultó del aporte de diferentes elementos doctrinales y conceptuales.

- La definición propuesta por el Sr. Francis Deng[5], Representante del Secretario General para Desplazados Internos. De esta definición, quizás la más sintética, quedó por fuera el concepto de desplazado por causas naturales, los conceptos restantes están incluidos en la definición del Art. 1 de la Ley 387.
- La definición elaborada por la Misión *in situ*, solicitada por el Gobierno Colombiano al Grupo de Consulta Permanente sobre Desplazamiento en las Américas[6], fue la fuen-

5 "Los desplazados internos son personas o grupos de personas, que han sido forzados u obligados a escapar o dejar sus hogares o sitios de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres, tanto producidos por la naturaleza como por el hombre, y que no cruzaron una frontera internacional reconocida" (Traducción libre de la definición incluida en la versión inglesa de los *Principios Rectores Sobre Desplazados Internos* de Francis Deng).

6 Como deja constancia el informe de Ponencia para Primer Debate y Pliego de Modificaciones a los Proyectos de Ley acumulados 016/95, 033/95, 066/95, Gaceta del Congreso del martes 3 de octubre de 1995, la fuente principal para la elaboración de la definición de desplazado fue la propuesta por el Grupo de Consulta Permanente sobre Desplazados de las Américas.

te determinante de la definición finalmente adoptada, ya que los tres proyectos tomaron elementos de ella[7].

- La definición de refugiado contenida en la Conclusión Tercera de la Declaración de Cartagena de Indias sobre los Refugiados de 1984[8] aporta los conceptos de violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- Como último elemento, la definición de desplazado del Art. 1 de la Ley 387, introduce una referencia a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Las normas más relevantes del DIH en materia de desplazados las aporta el Protocolo II, adicional a la Convención de Ginebra Relativa a la Protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales, del 8 de junio de 1977[9].

3.2 Análisis de los elementos constitutivos

A continuación, desglosamos los diferentes elementos constitutivos de la definición de desplazado de la ley, analizamos sus orígenes conceptuales y su posible desarrollo operativo.

Verse forzado

Este es el primer elemento de la definición que retiene nuestra atención. Por fuerza debemos entender alguna forma de coacción física o mental, ajena a la persona o grupo de personas que la padece y que lo determina a adoptar una conducta que, de no haber mediado dicho determinante de la voluntad, la persona o grupo de personas objeto de la fuerza no hubiera tomado voluntariamente. Debemos retener la falta de voluntariedad como elemento determinante para identificar si es resultado de la fuerza o no.

Migrar

Este segundo elemento califica la reacción que la persona o grupo de personas debe adoptar ante el hecho de la fuerza para ser considerado como desplazado para los efectos de la definición del Art. 1 de la Ley 387. Se requiere, por ende, que la persona o grupo de

---

7 Las notas 1, 2, y 3, que hacen referencia a las discusiones preparatorias de la Ley 387, son muy relevantes ya que en ellas se indica claramente que los tres proyectos de ley la citan como fuente, y en su definición utilizan prácticamente todos sus elementos.

8 La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que, además de contener los conceptos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad, han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

9 El Art. 17 del Protocolo II indica: que no se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, salvo si mediasen imperiosas razones militares o consideraciones de seguridad de las personas civiles. Este artículo establece además que si el desplazamiento deba producirse, se deben tomar medidas para acoger a la población afectada en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación y que, de todos modos, no se podrá forzar a personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto. El Protocolo II además incluye medidas de protección a las víctimas del conflicto, aplicables a los desplazados forzados, las cuales desarrollan en mayor detalle los derechos consagrados por la Convención de Ginebra de 1948, los arts. 4 al 6 sobre el trato humano, los arts. 7 al 12, sobre protección de heridos, enfermos y náufragos y los arts. 13 al 18, sobre tratamiento de la población civil.

personas que se convierten en desplazados, haya tenido que desplazarse físicamente contra su voluntad.

Dentro del territorio nacional

Este elemento califica el contexto geográfico donde tiene que darse la migración del desplazado, circunscribiéndolo al territorio nacional, en oposición al refugiado quien tiene que haber salido de su país de origen o de residencia habitual[10]. Sin embargo, en la práctica se creó una confusión con los repatriados a quienes algunas autoridades pretendieron excluir sistemáticamente de los beneficios de la Ley 387, por provenir del exterior.

El Seminario-Taller de Cúcuta, del 15 al 16 de septiembre de 1997, organizado por la Gobernación de Norte de Santander y el ACNUR, pretendió clarificar en sus conclusiones y recomendaciones[11] que un colombiano que venga del exterior y se enfrente a cualquiera de las situaciones descritas en el Art. 1 de la Ley 387 podría ser considerado como desplazado. Por añadidura, es conveniente precisar que los antecedentes de salida del territorio colombiano no son necesariamente relevantes en lo que respecta a la condición de desplazado. Por el contrario, en el caso de los refugiados sí debe tener un interés especial ya que éstos, en la mayoría de los casos, al salir del país ya se encontraban ante una situación de desplazamiento o forzados a desplazarse, lo que hace presumir que al momento de su repatriación sus derechos, en especial el de fijar residencia, puedan estar lesionados. Los migrantes económicos u otros ciudadanos que hayan salido del país y que sufrieran un cambio en su relación con el lugar de residencia o de sus actividades económicas, por la evolución del conflicto u otras situaciones, podrían ser considerados como desplazados al momento de su repatriación y deberían ser incluidos como beneficiarios de la ley.

Abandono de la localidad de residencia o de las actividades económicas

Este nuevo elemento, calificativo del desplazamiento, plantea dos alternativas.

- La primera, el desplazamiento del lugar de residencia, implica la ruptura de la estabilidad familiar y social, la fractura de la relación del hombre con su entorno físico y social.

---

10 "A los efectos de la presente Convención, el término *refugiado* se aplicará a toda persona: que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, *se encuentre fuera del país de su nacionalidad,* y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera, acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, *fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual,* no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él" (Art. 1, Convención de 1951 sobre estatuto de los refugiados).

11 "De la inclusión como desplazados de los repatriados y del tratamiento por la ley de los problemas fronterizos: Que aquellos colombianos que al regresar al país se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el Art. 1 de la Ley 387, se les dé el tratamiento de desplazados y se les haga beneficiarios de sus mecanismos de protección y asistencia. Se recomienda acoger bajo los mecanismos de atención y protección de la ley a las víctimas de problemas fronterizos que al ingresar al territorio nacional se vean expuestas a situaciones de desplazamiento forzado, sea porque su lugar de origen se encuentra en una situación de violencia generalizada o porque hayan salido debido a situaciones de esa naturaleza" (Extracto, Conclusiones y recomendaciones).

- La segunda representa la ruptura con el medio físico en donde se desarrollan las actividades que le producen al ser humano sus ingresos. Sobre este tema, la práctica ha reflejado algunos problemas. Existe la tendencia a interpretar el concepto legal de "residencia", asociándolo de manera equívoca con el lugar de nacimiento. En el Seminario-Taller realizado en Sincelejo, del 13 al 15 de agosto de 1998, se puso en evidencia este problema y se recomendó[12] evitar este malentendido ya que genera la exclusión de los beneficios de la ley para las personas originarias de un sitio que regresan a él, después de haber fijado residencia o lugar de actividades económicas en otro sitio, compelidas por los antecedentes descritos en la definición de desplazado.

Vulneración o amenaza directa

Estos elementos de la definición nos clarifican la naturaleza de la acción u omisión que se porte contra los derechos tutelados. La norma nos habla de una vulneración, lo que *strictu sensu* sería la puesta en peligro de un derecho, su debilitamiento considerable al punto de que su disfrute se dificulte. No obstante, complementado el término vulneración con el de amenaza directa, es forzoso considerar que la vulneración también conlleva la efectiva violación o infracción del derecho tutelado y que la amenaza directa vendría a abrir el espacio jurídico para cubrir los hechos potenciales de vulneración bajo la definición. Por lo tanto, la norma protege a las víctimas de violaciones ya consumadas o potenciales de los derechos tutelados.

En la práctica, algunas autoridades han pretendido exigir violaciones concretas como prerrequisito para certificar la condición de desplazado, a efecto de permitir la acción asistencial y de protección de la ley. Por consiguiente, es importante consagrar de una manera clara la potencialidad de una amenaza, particularmente, cuando la realidad del conflicto en Colombia ha demostrado dramáticamente que las muertes anunciadas se concretan en monstruosas matanzas. El huir ante una amenaza es, en muchos casos, la única manera de salvar la vida; por lo tanto, es fundamental considerar la amenaza directa como determinante de la condición de desplazado.

Derechos tutelados: la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personal

Esta lista de derechos, aparentemente taxativa, hace referencia a la base fundamental de los derechos inderogables, consagrados tanto por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como por la Constitución nacional. Pensando en la realidad colombiana, sería delicado considerar estos derechos como los únicos directamente protegidos por la definición de desplazado.

12 "El concepto de residencia o lugar de actividades económicas, cuyo abandono es desarrollado en la ley, como elemento de la definición de desplazado, no debe ser confundido con el concepto de lugar de origen. Se puede haber nacido en un lugar, y haber fijado la residencia o lugar de actividades económicas en otro sitio del territorio nacional. También se puede, ante el desplazamiento forzado, buscar protección y apoyo en el lugar de origen. Los lazos que allí se tengan pueden facilitar la rehabilitación socioeconómica y que la persona pueda salir de la condición de desplazado más fácilmente, pero el que sea originario del lugar no lo excluye de ninguna manera de los beneficios de la Ley 387" (Extracto, Conclusiones y recomendaciones).

Muchas de las agresiones y violaciones vulneran en amplia medida los derechos económicos y sociales, y constituyen serias amenazas en contra de la propiedad o posesión de la tierra, e inclusive de los derechos de tercera generación como los derechos al desarrollo y a la paz. Las minorías o grupos sociales específicos (comunidades negras, indígenas, mujer, etc.) son los más afectados por estas acciones.

Por añadidura, bajo la perspectiva del desarrollo del conflicto colombiano, habría que analizar los hechos que parecieran no amenazar directamente los derechos tutelados por el Art. 1 para darles a las personas el derecho a protegerse por medio del desplazamiento, porque las amenazas inicialmente hechas contra la posesión de la tierra se pueden trastocar en ataques a la vida o integridad personal.

3.3 Elementos complementarios

La definición de desplazado estaría completa con los elementos desarrollados en el punto 3.2 del presente documento, contenidos en la primera parte de la definición: "*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*".

Jurídicamente, estos conceptos son suficientes para garantizar el derecho a protegerse, por medio del desplazamiento, de las violaciones y amenazas a los derechos tutelados por la norma y, como hace la ley, para construir un espacio de prevención del desplazamiento.

Sin embargo, la ley entrelaza la definición básica ya glosada con una serie de situaciones fácticas y jurídicas. La frase de enlace *"con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones"* hace de estas situaciones un *sine qua non* jurídicamente exigible para tipificar la figura del desplazado. Esto hace necesario que las amenazas o violaciones de los derechos tutelados se den dentro de los términos definidos por la norma, a saber: *"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"*. Dichas situaciones merecen un análisis detallado para desentrañar su aparente sinonimia, orígenes e implicaciones jurídicas.

Conflicto armado interno

El DIH define el conflicto armado interno por exclusión frente a los conflictos armados internacionales. El Protocolo II, Adicional a las Convenciones de Ginebra, en su Art. 1[13] fija una serie de condiciones que nos permiten aproximar la noción de conflicto armado interno: i) excluye los conflictos armados internacionales, según los define el Art. 1 del Protocolo I de las Convenciones de Ginebra de 1949; ii) circunscribe el conflicto al ámbi-

13 "Articulo 1: 1. El presente Protocolo desarrolla y completa el artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 sin modificar sus condiciones de aplicación, se aplica a todos los conflictos armados que no están cubiertos por el artículo primero del Protocolo adicional a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), y que tienen lugar en el territorio de una Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un comando responsable,

to territorial del estado contratante; iii) establece que el conflicto se tiene que desarrollar entre las fuerzas armadas del país y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados; iv) requiere que dichas fuerzas disidentes ejerzan un control geográfico sobre una parte del territorio; v) que dichas fuerzas lleven a cabo operaciones militares continuas; vi) que les permita además aplicar el referido Protocolo. Este último elemento "organizados" en Colombia, según lo reflejan algunos analistas del conflicto, plantearía algunas fragilidades[14].

En su inciso 2, la definición excluye los disturbios o tensiones interiores como situaciones generadoras de conflictos armados internos. Sin embargo, veremos a continuación su análisis desde la perspectiva de la definición de desplazado.

Disturbios y tensiones interiores

Este concepto, que el DIH excluye de su competencia expresamente en la definición de conflicto interno[15], empero fue recogido como fuente generadora de desplazamiento. Los disturbios y tensiones interiores, aunque no constituyan un conflicto armado interno, sí fueron incorporados en la definición de desplazado como situaciones con la suficiente fuerza para desestabilizar el vínculo del ser humano con su lugar de residencia, manifestando la voluntad del legislador colombiano de ir mas allá del ámbito de aplicación del DIH. Sobre su naturaleza, se puede inferir que los disturbios o tensiones tengan las siguientes características: i) sus actores no están organizados como fuerzas armadas o disidentes; ii) no generan un control territorial para el promotor de los disturbios o tensiones; iii) no tienen continuidad en el tiempo.

Violencia generalizada y violaciones masivas de los derechos humanos

Dentro de las fuentes que contribuyeron a consolidar la definición de desplazado de la Ley 387, estos dos conceptos los encontramos en la definición de refugiado de Cartagena, adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de Refugiados en Centro América, México y Panamá, en noviembre de 1984. En ese momento, se consideró que, a pesar de contener el espacio jurídico de la persecución de grupo social que podría cubrir a un buen número de las víctimas de la violencia, bajo otro ángulo de análisis, la definición de refugiado de la Convención de 1951[16] debía ampliarse *ratio materia* para brindar protección internacional incontestable a las víctimas de la violencia generalizada y de las violaciones masivas de Derechos Humanos que no podían demostrar una persecución individualizada.

/ ejercen sobre una parte de su territorio un control que les permita llevar a cabo operaciones militares continuas y concertadas y aplicar el presente Protocolo. 2. El presente Protocolo no se aplica a las situaciones de tensión interior, desórdenes internos, como revueltas, los actos aislados y esporádicos de violencia y otros actos análogos, que no son considerados como conflictos armados" (Protocolo II, Adicional a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Relativo a la Protección de la Víctimas de los Conflictos Armados no internacionales).

14 "Derecho Humanitario para Colombia", Capítulo IV, 5, Alejandro Valencia Villa, Serie de Textos de Divulgación - N° 8, Defensoría del Pueblo.

15 Ver nota 13, Protocolo II, Adicional a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Relativo a la Protección de la Víctimas de los Conflictos Armados no internacionales, Art.1, inciso 2.

16 Ver nota 10 que contiene el texto del Art. 1 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.

De todos modos, conviene analizar en mayor detalle estos dos conceptos y sus respectivos adjetivos calificativos.

- *La violencia generalizada*

  La *violencia*, como substrato material de la definición de desplazado, es un concepto fuertemente anclado en la realidad colombiana, con raíces históricas y sociológicas que permiten dar un claro contenido a su caracterización jurídica. Se podría definir la violencia como la alteración de las relaciones sociales, a través del indebido uso de la fuerza o amenazas de utilizarla de parte de actores civiles y en detrimento del estado de derecho; así como el abuso o amenaza de abuso de la fuerza de parte de las autoridades con la consabida violación de los derechos humanos.

  El calificativo *generalizada* es un poco más complejo y -desde una perspectiva hermenéutica- se sugiere circunscribirlo geográficamente a un área determinada. A este respecto, es útil apelar a la definición de refugiado de la Convención de la Organización de la Unidad Africana[17] (OUA). Para interpretar el término *generalizada*, también es útil introducir como elemento adicional que los derechos tutelados -afectados o amenazados- no tienen otro mecanismo de protección aparente que recurrir al desplazamiento para ponerlos a salvo. Su restablecimiento jurídico no se presenta como una alternativa viable para el individuo o grupo afectado por falta de confianza en las instituciones, por una parte y, por la otra debido a su inoperancia real.

- *La violación masiva de derechos humanos*

  Analicemos primero la violación de los derechos humanos, antes de calificarla. Este concepto se puede definir como la violación sistemática o riesgo inminente de violación de los derechos humanos que afecta de una manera indiscriminada a un grupo de individuos con características étnicas, religiosas, culturales, políticas o socioeconómicas similares, y que los compele a abandonar su lugar de residencia habitual o de actividades económicas, como alternativa viable para restablecer el disfrute de los derechos amenazados o violados y para evitar el deterioro de los derechos tutelados expresamente en la definición de desplazado.

  Este tipo de violación no requiere una calificación formal de la infracción o violación de la norma de derechos humanos. Como justamente se indicó en el quinto elemento de la definición, la vulneración o amenaza de uno de los derechos tutelados es suficiente razón para justificar la migración forzada descrita en los elementos uno y dos de la definición. Ahora bien, si la vulneración o amenaza se refiere a otros derechos humanos diferentes a la vida, la integridad física, la seguridad o libertad personales que están directamente tutelados por la definición, sí tendríamos que entrar a analizar el calificativo "masiva".

  ¿Qué podemos entender entonces por violación masiva? Este adjetivo es equívoco, sin embargo, se debe interpretar como las violaciones indiscriminadas a los derechos hu-

17 "El término *refugiado* se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público *en una parte o en la totalidad de su país de origen*, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su residencia" (Art. 1.2 de la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en Africa).

manos de un grupo de personas que no le dejan otra alternativa a los afectados o vulnerados que migrar, escapar geográficamente del área de incidencia de la violación y poner a salvo sus derechos. Entonces, tendríamos el problema de las violaciones que discriminan por raza, religión, u origen social. En estos casos, se debe circunscribir el análisis al grupo social objeto de la violación. Por ejemplo, si todos los negros, todos los indios, todos los sindicalistas, todos los maestros de una área geográfica determinada están siendo objeto de la violación masiva de sus derechos humanos, distintos a los tutelados directamente por la definición, la norma en virtud de este concepto entraría a proteger a las víctimas de estas violaciones.

Infracciones al Derecho Internacional Humanitario

Considerando el desplazamiento forzado en Colombia, debemos entender que los civiles víctimas del conflicto interno están protegidos particularmente por: i) el Protocolo II, Adicional a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Relativo a la Protección de la Víctimas de los Conflictos Armados no internacionales; ii) los principios generales que se desprenden de las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949; iii) el derecho consuetudinario sobre el tratamiento de las víctimas de los conflictos que en buena parte se ha venido desenmarañando en Colombia según las distintas raíces étnico-culturales: iv) y una serie de normas internas complejas y con ciertas contradicciones.

Especialmente, se debe tener en consideración el Art. 17 del referido Protocolo II que constituye quizás la fuente más clara de prohibición del desplazamiento forzado en todo el derecho internacional. El objetivo del presente escrito no es entrar en su análisis detallado, ya que existen importantes documentos que ilustran en detalle la naturaleza y tipo de las violaciones del DIH que pudieran generar desplazamiento forzado[18].

Otras circunstancias que puedan alterar o alteren drásticamente el orden publico

Este último elemento de la definición de desplazado toma igualmente sus raíces de la ya mencionada definición de refugiado de Cartagena de Indias, adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de Refugiados en Centro América, México y Panamá, en noviembre de 1984. Los orígenes de ésta se remontan a la definición de refugiado de la OUA. Sin embargo, la frase "emanadas de las situaciones anteriores", que no se encuentra en ninguna de las definiciones indicadas, restringe su concepción y la limita a las situaciones ya enumeradas en la definición. Es evidente que los otros elementos ya glosados cubren prácticamente todas las situaciones generadas por el hombre.

Sin embargo, pareciera esconder la voluntad del legislador de no querer introducir expresamente una referencia a los hechos naturales: inundaciones, terremotos e inclusive las catástrofes ecológicas generadas por el hombre, las cuales hubieran podido incluirse ya que pueden alterar o de hecho alteran gravemente el orden público. Por consiguiente, observamos que esta nota del legislador produce el efecto de cierta contradicción.

18 Entre las fuentes consultadas, el documento más completo y asequible con relevancia directa para la situación colombiana es el libro del Dr. Alejandro Valencia Villa, "Derecho Humanitario para Colombia", Serie de Textos de Divulgación - N° 8, Defensoría del Pueblo. También es de suma importancia referirse al material de difusión del CICR, tanto el internacional como el producido especialmente para Colombia.

Sinonimia, complementaridad y contradicción en los distintos elementos de la definición de desplazado

Las situaciones anteriormente analizadas cubren áreas que desde una óptica semántico-jurídica conllevan una buena dosis de sinonimia. El conflicto armado interno que respetase completamente el DIH es una utopía jurídica, pero muy difícil de lograr en la realidad. Encontramos una primera fuente de concurrencia conceptual y sinonimia en la protección de posibles desplazados que estarían cubiertos por las dos situaciones descritas por la norma al mismo tiempo. Disturbios, tensiones interiores y violaciones de derechos humanos sugieren áreas de sinonimia parcial. Sin embargo, si identificamos una tensión, disturbio o situación de violencia que no produce violación o amenaza de los derechos humanos, del estado de derecho o de la legalidad en general, nos encontramos ante el absurdo jurídico de justificar la protección de desplazados cuando no hay derechos vulnerados. Por consiguiente, consideramos que los tres elementos: disturbios o tensiones, violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos, se complementan y refuerzan.

4. Obligación del Estado

El Art. 3 de la Ley 387 define expresamente que: "*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 socioeconómica 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*".

Esta forma de asumir la responsabilidad estatal da una clara idea de la voluntad del legislador al reglamentar la acción en favor del desplazamiento desde sus tres perspectivas: la prevención, la atención y protección de sus víctimas y las soluciones. Sin embargo, una declaración tan amplia es difícilmente exigible si no está complementada por un desglose de responsabilidades.

Por lo tanto, esta formulación debe interpretarse como la manifestación de la voluntad política de acción fijada por el legislador. De hecho, se puede erigir en auxilio hermenéutico para la planificación y ejecución de las actividades estatales en la materia; principalmente, para guiar la acción de veeduría, tanto estatal como de la sociedad. Igualmente, brinda un instrumento para la planificación, ejecución y control de las acciones de los organismos internacionales y otros entes de cooperación internacional.

4.1 Acción de los organismos internacionales y la sociedad y responsabilidad del Estado

Es importante destacar claramente la compatibilidad de estos conceptos. Por expresión del legislador, el Estado asume la responsabilidad integral frente a la problemática del desplazamiento en sus tres fases. Sin embargo, a lo largo de todo el texto de la ley, se evidencia una clara consciencia de las limitaciones de la acción estatal para el cumplimiento de sus responsabilidades en la materia, por un lado. Y por el otro, se reconoce la importancia de que los diversos actores sociales apoyen la acción del Estado y contribu-

yan al tratamiento de la problemática del desplazamiento, impactando procesos como la construcción de la paz y la reconstrucción del tejido social. Es decir que, de manera inequívoca, el Art. 2.1 de la Ley 387 abre la posibilidad para la intervención concertada de organismos internacionales.

4.2 Instrumentos para el ejercicio de la responsabilidad estatal

Los mecanismos operativos de acción estatal, previstos en el Art. 3, son una formulación de políticas y adopción de medidas operativas para su ejecución. Desde la promulgación de la ley, el Gobierno ha cumplido con esta obligación por medio de la adopción del Decreto 173 del 26 de enero de 1998, *"Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia"*. Sin embargo, la acción reglamentaria del Gobierno ha sido lamentablemente incompleta hasta el momento y los plazos fijados para cumplir con esta obligación están vencidos desde el 18 de octubre de 1997, en lo que respecta a la creación del Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. La ley necesita además desarrollarse por medio de Decretos reglamentarios en muchas áreas y, a este respecto, cabría la acción de cumplimiento como bien lo prevé el Art. 33.

En lo que respecta a la adopción de medidas operativas, queda por delante un campo enorme de acción que requiere de voluntad política, organización y concertación, tanto a nivel estatal como con las instancias internacionales y los agentes de la sociedad. Hacer una análisis retrospectivo de lo que se ha hecho no es el propósito del presente documento, pero sí esperamos dejar en evidencia, particularmente para el nuevo Gobierno que empieza a dar sus primeros pasos en este delicado terreno, las enormes alternativas de acción que brinda la Ley 387 y la necesidad urgente de que las asuma y ejecute a la altura de las circunstancias.

Además de decretos reglamentarios del Gobierno central, en su Art. 19, la ley crea un espacio de acción para una serie de entidades gubernamentales y estatales que deberían cumplir con su obligación de formular políticas. A este respecto, cabe destacar la labor realizada por el Ministerio de Salud, los servicios departamentales de salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que ha permitido una amplia cobertura de las necesidades de los desplazados a lo largo y ancho del país. Aún cuando la cobertura de estas instituciones no puede satisfacer todas las necesidades, sí han demostrado voluntad política y capacidad operativa. Las restantes instituciones aún tienen que desarrollar una respuesta y satisfacer las exigencias legales. La respuesta estatal a nivel departamental ha sido limitada.

El Art. 14.2[19] establece la obligación para la fuerza pública de desarrollar una acción contra los factores de perturbación del derecho de los colombianos a no ser desplazados. Ésta es un área de particular importancia que veremos en el aparte dedicado a la prevención, pero que debe ser destacada como una de las principales y más necesarias acciones en la ejecución de la responsabilidad del Estado.

También merece especial mención, entre los órganos del Estado tratados en el Art. 19, la necesidad de una respuesta efectiva por parte del Ministerio Público y, particularmente,

19 "Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación".

de la Defensoría del Pueblo. Tanto a nivel central como en las Defensorías Regionales y Seccionales y en casos muy notorios de Personerías Municipales, se han llevado a cabo notables iniciativas. No obstante, la ausencia de una estructura central que desarrolle exigencias normativas; que coordine la planificación y concertación; que despliegue recursos humanos y financieros; denota la necesidad de una acción más decidida en las tres dimensiones planteadas por el título de la ley y retomadas por el Art. 3.

Prácticamente todos los departamentos afectados por el desplazamiento han constituido sus propios Comités como dimensión operativa para impactar las crecientes necesidades; sin embargo, aún se requiere mucho desarrollo. A nivel municipal, el desarrollo institucional ha sido más limitado y algunas de las alcaldías han adoptado una actitud abiertamente hostil, sustrayéndose no sólo de las obligaciones legales, sino incurriendo en actos de segregación y marginalización e inclusive discriminación. Al respecto, es indispensable mencionar que la acción de cumplimiento, prescrita en el Art. 33 de la Ley 387, debería empezar a ser efectivamente utilizada.

4.3 De la subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia

Estos conceptos, propuestos en el párrafo 2° del Art. 3 ya citado, establecen un patrón de distribución de la responsabilidad a todos los niveles del aparato estatal. Obviamente, tal distribución de responsabilidades establece un enorme peso de coordinación para planificar y concertar la acción. Éste es uno de los mayores retos para la acción del aparato estatal que aún se encuentra en estado muy embrionario. Asimismo, el Estado debe concertar la acción con los actores de los organismos internacionales y de la sociedad para aunar esfuerzos y evitar duplicidades o contradicciones, dentro de un orden de prioridades bien establecido.

5. Principios rectores

El concepto de principios rectores fue introducido en la ley gracias a la contribución del Grupo de Trabajo dirigido por el ACNUR y la Pontificia Universidad Javeriana.

Este mecanismo se propuso con el objetivo de dotar a la ley de bases hermenéuticas claras que permitan encauzar su aplicación: i) guiando la acción estatal: ii) facilitando la intervención de los representantes de la sociedad; iii) contribuyendo en el proceso de prevención del desplazamiento; iv) y en la protección, atención, búsqueda y materialización de soluciones duraderas para los desplazados; v) así como en el ejercicio de la labor de control.

En el análisis propuesto se va a modificar el orden establecido en el Art. 2 con el fin de destacar la importancia del derecho de los colombianos a no ser desplazados y dar relevancia a algunos otros puntos.

5.1 Los Colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente (Inciso 7)

Este es uno de los conceptos más importantes. Plantear este principio como derecho en un texto legal, de una forma tan clara y contundente como lo hizo el legislador en la Ley 387, es sin lugar a dudas un reto a la acción del Estado y a la del Gobierno, especialmente

tomando en cuenta las proporciones de la realidad del desplazamiento. Asimismo, constituye un desafío a los actores del conflicto y la violencia colombiana que han convertido el desplazamiento en *modus operandi* para el logro de sus objetivos.

Se podría considerar que este inciso del Art. 2 de la Ley 387 es otro de los muchos contrasentidos legales que tiene la normatividad colombiana. Sin embargo, quien conciba el derecho como la expresión del deber social debe encontrar que una norma de esta naturaleza no es un contrasentido para Colombia. Por el contrario, es un requerimiento normativo fundamental para que, teniéndolo como base, se pueda desarrollar la *conscientiae juris* y la construcción de una práctica social del no desplazamiento forzado.

Por ello es de vital importancia, particularmente en Colombia, definir parámetros normativos para convertirlos progresivamente en patrones sociales realmente vividos y moralmente anclados en la acción política, la planificación y ejecución de las empresas de desarrollo nacional y regional, en breve, en la construcción de la paz. En todo caso, como prescribe el DIH, son indispensables para limitar nuestra violencia mientras nos sigamos haciendo la guerra.

Examinaremos ahora la situación del derecho a no ser desplazado desde el punto de vista de algunas importantes doctrinas y/o tradiciones de pensamiento, y específicamente: i) los antecedentes filosóficos y el desarrollo jurídico institucional; ii) los organismos internacionales; iii) los derechos humanos; iv) el derecho internacional de refugiados; v) la Constitución Colombiana.

Antecedentes filosóficos y desarrollo jurídico institucional

Como señala Hernando Valencia Villa[20], "*El Derecho Internacional de la Persona Humana es una síntesis pragmática en la cual convergen la ética caballeresca del viejo derecho de la guerra, el derecho cosmopolítico kantiano y las instituciones de protección internacional de la dignidad humana*".

El derecho internacional de la persona humana, está integrado por tres tradiciones normativas, a saber: i) el derecho internacional de los derechos humanos; ii) el derecho internacional de los conflictos armados; iii) y el derecho internacional de los refugiados, desplazados y apátridas.

La protección de la persona, en relación con su lugar de residencia o donde desarrolla sus actividades económicas, se convierte en objeto de la preocupación internacional.

Organismos internacionales

La protección internacional del derecho a no ser desplazado, como derecho individual o colectivo, es aún incierta, tanto en el ámbito jurídico como desde la perspectiva institucional. El derecho de intervención humanitaria[21], propuesta abanderada por Francia y particularmente por Bernard Kouchner (actual Secretario de Estado para la Salud y Acción Social, Ministerio de Empleo y Solidaridad), surgió en gran medida como reacción a las crisis humanitarias de Iraq y Yugoslavia, abriendo un espacio que se quedó en gran medida en la órbita política, sin un claro desarrollo jurídico. Paralelamente, como iniciativa de las Naciones Unidas se ha venido consolidando y recopilando una serie de antece-

20 "La protección de los desplazados internos a la luz del derecho cosmopolítico de Kant", Revista Círculo de Humanidades, UNAULA N° 15 Desarraigados del 15 de abril de 1998.

21 Bernard Kouchner, *El Derecho de Intervención Humanitaria.*

dentes que han allanado el camino para la formulación de algunos principios, los cuales plasman un resumen con valor consuetudinario en la propuesta de Francis Deng[22].

La práctica de los últimos años, aunque errática, ha contribuido enormemente a consolidar la protección internacional de los desplazados y el derecho a no ser desplazado forzadamente. Los diferentes mecanismos de protección internacional de los derechos humanos son, sin lugar a dudas, el instrumento más idóneo de protección del derecho al no desplazamiento que detallaremos en el siguiente punto. Los países afectados por el desplazamiento forzado interno, aunque aferrándose en gran medida a su soberanía, aceptan en mayor o menor grado la acción de buenos oficios de los organismos internacionales y de las ONGs nacionales e internacionales. Este es un proceso que varía de país a país y que, en el caso colombiano, ha cobrado dimensiones interesantes. En lo que respecta a la ayuda humanitaria internacional, lo veremos a nivel normativo al desglosar el inciso 1 del Art. 2 de la Ley 387.

Desde finales de los años 80, las instancias superiores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han venido extendiendo el mandato del ACNUR de forma *ad hoc*, en atención a situaciones especiales de desplazados, dentro de marcos conceptuales y operativos determinados. Tal es el caso de situaciones específicas como Afganistán, Iraq, Sri Lanka, Yugoslavia, Georgia, Azerbaiyan, Tayikistán, Bosnia, Rwanda, Sierra Leona y Liberia. También cabe destacar la intervención del ACNUR en Guatemala, donde tiene programas para repatriados que se extienden igualmente a los desplazados internos de las zonas de retorno. Esta lista, no exhaustiva, trae a colación los casos más interesantes para posibles investigaciones y análisis de los lectores. Dichas intervenciones, en ciertos casos como el de Tayikistán, han implicado un rol de protección tendiente a reforzar los mecanismos locales de respeto y desarrollo de derechos, constituyendo un interesante precedente para la consolidación del derecho a no ser desplazado.

Además de habérsele asignado responsabilidades limitadas al ACNUR en materia de desplazados, también se le ha confiado la coordinación de la acción de la ONU en favor de desplazados al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como en el caso del Perú, sin que implique un mandato especial para su protección. Asimismo, a la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU se le ha solicitado supervisar la problemática del desplazamiento, pero el rol que se le ha asignado no implica un mandato claro de la comunidad internacional para proteger a los desplazados de una manera permanente.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en virtud del mandato otorgado por el DIH, igualmente tiene una responsabilidad por las víctimas de los conflictos, incluyendo los conflictos internos. En el caso de los conflictos internos, su rol fundamental se limita al tratamiento de sus víctimas, lo cual es de gran relevancia para los desplazados. No obstante, esta perspectiva de acción excluye áreas tan fundamentales como la prevención del desplazamiento, el tratamiento de desplazados que no son víctimas del conflicto interno y las soluciones al problema del desplazamiento, las cuales son competencia de los estados y requieren mecanismos diferentes de intervención internacional.

22 Informe de Francis Deng a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, E/CN.4/1998/53/Add. 2, del 11 de febrero de 1998.

Derechos humanos

Los instrumentos internacionales de derechos humanos no hacen ninguna referencia directa al derecho a no ser desplazado forzadamente. La mayoría de las fuentes se ponen de acuerdo en decir que el desplazamiento forzado constituye una violación a los derechos humanos de naturaleza compleja. Sin embargo, esta evidencia jurídica no clarifica su naturaleza y hace confuso su tratamiento, judicialización y particularmente su prevención, protección y restablecimiento. Por consiguiente, sin dejar de estar de acuerdo con esta aseveración, se considera de fundamental importancia el darle una entidad independiente, como bien lo consagra el Art. 2.7 de la Ley 387. Para este efecto, se debe considerar el derecho a no ser desplazado como uno de los aspectos dinámicos del derecho a fijar residencia libremente, a permanecer en ella y, por ende, a no ser forzado a cambiarla a consecuencia de una violación de los principios y normas que la protegen.

Empezando por la Declaración Universal y continuando con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y los instrumentos regionales de derechos humanos[23], los instrumentos más importantes de DDHH consagran de una manera expresa el derecho a fijar residencia y a desplazarse libremente en el territorio de los estados. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece que este derecho puede ser objeto de restricciones, exigiendo que éstas sean fijadas por 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 que además sean compatibles con los demás derechos reconocidos por el Pacto. La Convención Americana también expresa que este derecho puede ser restringido por disposición legal, como 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. Dicho artículo también agrega que el derecho a fijar residencia puede ser restringido por ley, en determinadas zonas, por razones de interés público. La aplicabilidad interna de estas normas, particularmente en cuanto a posibles restricciones, presenta problemas de orden operativo.

Derecho Internacional Humanitario

El Art. 17, del Protocolo II del 8 de junio de 1977, Adicional a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Relativo a la Protección de la Víctimas de los Conflictos Armados no internacionales, contiene quizás la única norma de todo el derecho internacional que prohibe expresamente el desplazamiento forzado en condiciones de conflicto armado interno:

1. *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.*
2. *No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.*

23 Art. 13, Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 12, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 8, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Art. 22, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Su naturaleza como derecho emana de las fuentes del DIH, la costumbre y, particularmente, del principio de humanidad. Su importancia es vital en situaciones de conflicto, sin embargo, para su aplicación requiere un marco operativo efectivo y una interpretación respetuosa de los principios de derechos humanos desarrollados en el punto anterior, así como de los principios constitucionales y legales que desarrollaremos a continuación. La voluntad política, particularmente la de las fuerzas irregulares es un *sine qua non* que en la realidad operativa tampoco es obvio. La fuerzas públicas usualmente formulan declaraciones de adhesión a este principio, pero en la práctica suelen violarlo con relativa frecuencia, y las fuerzas irregulares difícilmente asumen siquiera el mero compromiso verbal.

En la práctica colombiana, por cuanto se refiere a la realidad del conflicto desde 1995, en lugar de desaparecer el desplazamiento forzado como resultado de los serios esfuerzos por difundir y aplicar el DIH, vemos que se ha convertido en una táctica creciente de la forma como las diferentes fuerzas se hacen la guerra, particularmente las irregulares, victimizando a la población civil que cada actor acusa de apoyar a su contrario.

Si nos ceñimos a la excepción establecida en el Art. 17 del Protocolo II, los conceptos de seguridad de las personas civiles y las razones militares imperiosas han venido siendo interpretados por los distintos actores del conflicto sin sujeción a los principios constitucionales y de derechos humanos. La suspensión del derecho a fijar residencia nunca se ha ordenado en estos años en consonancia con los términos prescritos por la constitución o el derecho internacional de los derechos humanos. Esta situación tiene una importante consecuencia jurídica, ya que al ocurrir el desplazamiento forzado por fuera del marco jurídico que autoriza a suspender el disfrute del derecho a fijar residencia y a residir, el Estado no se puede sustraer de su obligación de proteger y garantizar dicho derecho, el cual a su vez puede y debe ser tutelado por los mecanismos idóneos de protección de derechos fundamentales.

Derecho internacional de refugiados

Por definición, el derecho internacional de refugiados se aplica de forma exclusiva a los refugiados pues, como elemento consubstancial a la naturaleza del refugio, éstos deben haber abandonado su país debido a un temor fundado de persecución para poder invocar la condición de refugiado. No obstante, los antecedentes de persecución del refugiado y de la mayoría de los desplazados forzados son bastante similares, si no iguales. Esta situación genera un lazo de causa-efecto cuyos resultados pueden diferir jurídicamente, pero cuyas causas tienen antecedentes comunes. La acción que elimine, minimice o disminuya esas causas se ha venido llamado prevención a lo largo de los años 90. Hoy en día, se prefiere denominarla refuerzo institucional de los mecanismos de protección interna, en oposición a la protección internacional que ejerce el ACNUR en favor de los refugiados y en virtud de su mandato dado por la Resolución 428, de la V Asamblea General de las Naciones Unidas.

Dicha acción de prevención o de protección interna, aún cuando fuere activada o inducida por actores internacionales en su apoyo al estado, se sitúa bajo la órbita de la soberanía de los estados, como su nombre claramente lo indica. En virtud de la obligación de supervisión de los organismos internacionales o regionales de derechos humanos, se ha abierto un frente internacional que permite una cierta forma de acción de prevención o protección interna. El ACNUR, bajo su mandato de seguimiento de las causas del refugio, puede entrar en contacto con los gobiernos afectados por el desarraigo, el cual también genera desplazamiento interno y refugiados, para concertar acciones de efectos preventi-

vos. A este efecto, es importante precisar que dichas acciones no están dirigidas a contener los movimientos en busca de asilo en terceros países, ni tampoco a cerrar o reducir las puertas del asilo. Su objetivo es generar mecanismos o espacios de protección que yugulen las causas del desarraigo, por medio del restablecimiento o reforzamiento del derecho a no ser desplazado.

Constitución Colombiana

El Art. 24 de la Constitución Colombiana[24], al consagrar el derecho a fijar residencia y a circular libremente en el territorio nacional, replica la misma estructura planteada por los tratados internacionales de derechos humanos, ya glosada. Las limitaciones a este derecho, fijadas por los principios y normas de derechos humanos, están complementadas por las normas de los estados de excepción.

Art. 214.2

No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso, se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se tomen serán proporcionales a la gravedad de los hechos.

Esta disposición pareciera ir inclusive más lejos que los tratados internacionales al plantear que no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. Aún cuando luce más amplia, para su aplicación tenemos que recurrir a los mecanismos de interpretación consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos.

A este propósito, primero debemos analizar el Art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos[25] que siendo una norma de derecho internacional aplicable en Colombia, como principio general sobre la suspensión de garantías, nos brinda una fuente directa de hermenéutica más completa en su formulación y alcance que el principio constitucional del citado Art. 24. Esta norma establece los mecanismos para la suspensión de garantías, su interpretación y su aplicación como concepto genérico. Este tipo de suspensión es de naturaleza temporal y genera la obligación de informar a los Estados Parte de la Convención sobre sus motivos, las disposiciones suspendidas y la fecha en que se haya dado

24 "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 residenciarse en Colombia".

25 "1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o la seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspención de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad), 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías indispensables para la protección de dichos derechos. 3. Todo Estado Parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión".

por terminada, como prescribe el citado Art. 27, inciso 3, de la Convención Americana. Este último procedimiento no les otorga derechos u obligaciones a los otros Estados Parte para revisar o impugnar las medidas tomadas, pero sí constituye un cierto mecanismo de control político regional que puede tener consecuencias, en caso de que opere otro tipo de acciones de control nacional o internacional frente a las medidas tomadas.

Además de estos principios generales sobre la suspensión de garantías, en lo que respecta al derecho de libre circulación y residencia, el inciso 3 del Art. 22 de la referida Convención Americana de Derechos Humanos establece de manera específica el procedimiento para introducir restricciones a dicho derecho. Al hablar de restricciones, la norma se refiere a medidas permanentes que sustraigan sectores del territorio nacional de la libre circulación o residencia de los ciudadanos por los motivos especificados. En la medida en que el anteriormente citado Art. 27 regula la suspensión temporal, se colige que estas restricciones deben tener vocación permanente. Por otra parte, el Art. 22 indica expresamente que este tipo de medidas requiere de una norma con fuerza de ley; por lo tanto, ninguna autoridad diferente al Congreso o al Gobierno debidamente facultado, está habilitada para restringir de manera permanente el derecho a fijar residencia.

5.2 Derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente (Inciso 2)

Retomando el análisis de los principios rectores formulados en el Art. 2 de la Ley 387, o sea de los derechos reconocidos a los desplazados, se señala que el contenido del inciso 2 puede verse técnicamente como repetitivo. Aún tratándose de ciudadanos colombianos que hayan tenido que desplazarse forzadamente *de jure,* éstos no deberían estar en una situación desventajosa para el disfrute y desarrollo de sus derechos civiles.

Sin embargo, la realidad ha sido diferente y se requirió de una sentencia de la Corte Constitucional para que los desplazados procedentes de la hacienda Bella Cruz, en el Departamento del Cesar, pudiesen reivindicar sus derechos civiles fundamentales en Cundinamarca. La actitud de actores estatales y sociales ha tendido a etiquetar al desplazado, calificándolo indiscriminadamente de delincuente, guerrillero, etc. Obviamente, el legislador consideró necesario reiterar la vigencia de los derechos civiles del desplazado forzado, para garantizar mejor su protección. En este sentido, se pudo constatar la evidencia de que numerosas autoridades tendían a considerar a los desplazados como ciudadanos de segunda categoría y a negarles el disfrute de sus derechos civiles. Asimismo, el legislador obvia la tendencia a eximirse de la responsabilidad de quienes arguyen problemas preexistentes con sus propios administrados y la necesidad de privilegiar a propios en detrimento de los derechos de los recién llegados.

El desplazamiento forzado constituye *per se* una violación al derecho a fijar residencia, entre otros posibles derechos lesionados o violados. Partiendo de esta premisa, es necesario concluir que la prescripción de la Ley 387 *"el desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales"* genera una obligación de restablecer al desplazado en el disfrute de sus derechos a fijar residencia y a no ser removido de ella forzadamente y, por ende, al restablecimiento de los demás derechos amenazados o violados. Esta obligación recae directamente sobre el Estado, como lo prescribe el Art. 3 de la misma Ley 387, ya glosado. En complemento de la acción del Estado, también vimos que éste puede ser auxiliado por otros actores de la sociedad o comunidad internacional, a quienes la ley facilita un espacio operativo, aunque dejando siempre en claro que la responsabilidad es del Estado.

5.3 Derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley (Inciso 8)

De nuevo esta reiteración técnica luce innecesaria cuando ya se indica en el Art. 2.2 que *"el desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente"* y lo considera ciudadano en igualdad de condiciones a los demás. No obstante, esta insistencia de la ley se justifica en virtud de la realidad. En la práctica, ha existido la tendencia a limitar la libertad de movimiento de los desplazados, siendo poco probable que ésta se haya erradicado después de la adopción de la ley. Tanto las autoridades como miembros de la sociedad se pronuncian o exigen el confinamiento de los desplazados y el establecimiento de áreas que les sean vedadas para evitar su molesta presencia y las posibles exigencias que se les atribuyen.

Este concepto se introdujo entre los principios rectores de la Ley 387 para reducir el impacto de las actitudes xenófobas y dotar de mecanismos jurídicos eficaces, tanto al desplazado como a sus defensores. Nuevamente, la sentencia de la Corte Constitucional sobre los desplazados de la hacienda Bella Cruz constituye un precedente jurídico de gran valía para apuntalar este derecho. Por consiguiente, es fundamental que los distintos actores del Estado responsables por la defensa y promoción de los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo y Personerías, desarrollen mecanismos operativos que consoliden la libertad de movimiento de los desplazados y respondan a las posibles amenazas o violaciones que se les inflijan. Igualmente, las veedurías públicas deben diseñar mecanismos de seguimiento y respuesta a la situación de los desplazados en esta área.

5.4 Derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física (Inciso 3)

Al confrontar de nuevo la realidad del desplazamiento con el marco normativo de protección de los derechos fundamentales de todo ciudadano en el territorio colombiano, el principio de no discriminación, consagrado en el Art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Art. 13 de la Constitución Colombiana, pareciera letra muerta en muchas municipalidades.

De nuevo, la formulación del inciso 3 del Art. 2 de la Ley 387 es reiterativa y, quizás, técnicamente inapropiada al insistir en la vigencia de un principio jurídico que se encuentra en la base misma del estado de derecho y de todo el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, la realidad de la respuesta dada al desplazamiento forzado y a los desplazados, ha demostrado que es necesario que el legislador lo incluya como uno de los bastiones de la Ley 387 para subsanar las carencias de la realidad.

En primera medida, la norma califica la naturaleza de la discriminación en razón de la condición social del desplazado. En numerosas ocasiones, al situarse como sujetos o grupo humano ajeno al medio social que los recibe, éste no los acoge por ser diferentes, por provenir de una situación de conflicto, de violencia, de polarización de posiciones, y los rechaza por considerarlos peligrosos.

La norma también plantea que no se discrimine por motivos de raza, religión, opinión pública o lugar de origen. Por definición constitucional, la sociedad colombiana es pluriracial, pluri-cultural, pluri-religiosa y con vastas y diferentes regiones geográficas. Este pluralismo conlleva áreas tanto de convergencia como de divergencia, las últimas de las cuales pueden ser fuente de discriminación. Una sociedad sana necesita disponer de mecanismos y acciones afirmativas para contrarrestar las divergencias, fortaleciendo y

enriqueciéndola, a partir de sus diferencias, para convergir hacia la tolerancia. En el caso del desplazamiento, donde las divergencias se agudizan, el legislador consideró que ameritaba el desarrollo de una estrategia afirmativa para proteger a ciudadanos desfavorecidos por las circunstancias, redoblando los esfuerzos normales.

Este artículo destaca la importancia del tema de la discriminación con respecto al desplazado y la necesidad de contrarrestar sus efectos por todos los medios posibles para lograr la integración de los afectados. Las modalidades pueden ser múltiples y el legislador las deja a iniciativa de las autoridades. Tejer la respuesta solidaria que minimice, reduzca o elimine la discriminación es responsabilidad técnica del Estado; pero también recae sobre todos los administrados, no sólo bajo la modalidad pasiva del "no discriminar" sino del activo integrar, restañar, aglutinar.

Nuevamente, la sociedad y los organismos internacionales pueden desempeñar un rol de vital importancia, mediando entre los desplazados y la comunidad para que ésta los acoja, en lugar de rechazarlos, y para ayudar a restañar posibles heridas.

5.5 Derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria (Inciso 1)

La ley erige en derecho la posibilidad de solicitar y recibir ayuda internacional. Obviamente, este derecho se equilibra con una obligación difusa cuyo responsable no es el Estado, como en el caso de las obligaciones emanadas de los dos principios anteriormente glosados. En este caso, la obligación de brindar ayuda internacional recae sobre la comunidad internacional y sus distintos actores: organismos internacionales, ONGs, fundaciones, etc.

Si bien los principios de solidaridad internacional comienzan a cobrar visos de obligación, aún no existen mecanismos que los hagan jurídicamente exigibles. Por ende, se entra en el juego de la política internacional donde el factor de la voluntad política es determinante. En este sentido, es fundamental que el Estado Colombiano genere los espacios y canales requeridos para que la ayuda solicitada fluya rápida y eficazmente, en apoyo de la respuesta nacional al hecho del desplazamiento.

Los organismos internacionales ponen de relieve el carácter apolítico y humanitario de sus intervenciones en estos casos. Algunas ONGs internacionales se apegan a dichos parámetros de la acción internacional, sin embargo, otras evidencian intereses políticos que responden a cláusulas claramente definidas por sus estatutos. Unos y otros tienen un enorme potencial de apoyo y ayuda que se convierte en complemento fundamental para la realidad del desplazamiento colombiano. Es responsabilidad de cada uno: Gobierno, organismos internacionales y ONGs desarrollar sus canales operativos de la manera más eficiente posible, en respuesta a una realidad fluida y evolutiva.

Aún cuando el espacio político es una *conditio sine qua non* fundamental, la parte normativa de la acción internacional no es irrelevante. Por el contrario, la clave para que este derecho a solicitar la ayuda internacional se haga una realidad son la claridad, celeridad, transparencia, complementariedad y otra serie de conceptos positivos.

Este nuevo principio rector de la Ley 387 reconoce los mecanismos de protección y asistencia internacional de los desplazados internos y abre el espacio para que organismos debidamente acreditados y con mandato reconocido por las autoridades colombianas intervengan en la prevención del desplazamiento, en la protección y atención de los desplazados y en la materialización de soluciones para sus problemas. Sin lugar a dudas, esta norma es una primera piedra que brinda incalculables posibilidades de desarrollo. Por lo

tanto, es responsabilidad compartida por todos los actores mencionados el construir el edificio de la cooperación internacional en el tratamiento del desplazamiento interno, sus causas y soluciones.

5.6 Derecho fundamental de reunificación familiar (Inciso 4)

Este principio se introdujo en la Ley 387 a partir de la principalística jurídica del derecho internacional de refugiados[26], del derecho internacional humanitario[27] y de la Constitución Colombiana[28] (*el estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia).* Ambas disciplinas jurídicas y el principio constitucional citado reflejan la necesidad de proteger la unidad de la familia frente al desarraigo, la separación de sus miembros y el conflicto, así como la responsabilidad del Estado y de la sociedad para hacerla realidad. Estos principios o normas tienen por base el reconocimiento y protección de la familia consagrados por los diferentes instrumentos de Derechos Humanos[29].

Esta principalística del derecho a la reunificación familiar, vertida en la Ley 387, requiere la adopción de medidas de orden práctico para facilitar el disfrute o satisfacción de tal derecho. El Comité Internacional de la Cruz Roja, por disposición del citado Art. 74 del Protocolo I, asume esta función en los conflictos internacionales y, en el caso del conflicto interno colombiano, la ha venido desarrollando con gran profesionalidad. Aún cuando el Protocolo II no se pronuncia con respecto a la unidad familiar, la Cruz Roja Colombiana, respetuosa del principio citado, también realiza el trabajo de apoyo en la reunificación familiar. Asimismo, la Iglesia Católica y muchas organizaciones humanitarias han realizado un valioso trabajo en este sentido.

Las distintas instancias humanitarias, como especifica el citado Art. 74 del Protocolo I, deberían definir un *modus operandi* claro en aras de una mejor sistematización de la respuesta y un más efectivo respeto y desarrollo del derecho propuesto por la Ley 387. Esto debe hacerse con las debidas reservas para el tratamiento de la información confidencial y mecanismos adecuados para el flujo ágil de la información que permitan la identificación y reencuentro de los miembros de las familias escindidas por el desplazamiento.

5.7 Derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación (Inciso 5)

Este es un principio que emana del Derecho Internacional de Refugiados y, concretamente, del Mandato dado por la Asamblea General de la ONU al Alto Comisionado de la Naciones Unidas (Resolución 428 de la V Asamblea General de la ONU). A sugerencia del Grupo de Trabajo liderado por el ACNUR y la Pontificia Universidad Javeriana, el legislador colombiano propuso su inclusión en el proyecto de ley a estudio del Senado que posteriormente se convirtió en la Ley 387 de 1997.

Este concepto anima las Secciones 5, 6 y 7, Arts. 16, 17 y 18 del Capítulo II sobre el Plan para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia de la Ley 387,

---

26 Reunificación Familiar, Conclusión N° 24, Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, aprobadas por el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

27 Art. 74 , Protocolo I del 8 de junio de 1977, Adicional a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de Conflictos Armados Internacionales.

28 Art. 42 de la Constitución Política de Colombia.

29 Art. 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

bajo los títulos: i) Del retorno; ii) De la consolidación y estabilización socioeconómica; iii) y De la cesación de la condición de desplazado. Dicho concepto de soluciones también se refleja en la naturaleza programática del título de la ley.

Sin lugar a dudas, el constituir en derecho el principio de la soluciones es un logro importante que especifica la naturaleza de la acción en favor del desplazado, subrayando que ésta no se debe limitar a paliar las necesidades de la emergencia, sino que debe sentar las bases de la rehabilitación del desplazado. De esta manera, se señala la responsabilidad del Estado y se lanza igualmente un reto a las acciones de la sociedad y la comunidad internacional.

5.8 Derecho al regreso a su lugar de origen (Inciso 6)

Este concepto emana igualmente del Derecho Internacional de Refugiados y de la práctica en materia de refugio. Ahora bien, debe considerarse como un derecho y no necesariamente como una obligación a exigirle al desplazado, ya que este retorno debe ser voluntario.

Tal voluntariedad del retorno quedó claramente expresada en el Art. 17 de la Ley 387, sobre la consolidación y estabilización socioeconómicas. Sin embargo, no se consignó en el Art. 2, sobre los principios rectores, como se había sugerido que se incorporase en el Proyecto de Ley 15 que se debatió en el Senado. Por lo tanto, es de vital importancia rescatar el aporte del Art. 17 desde la perspectiva de la voluntariedad y complementar la principalística de la ley con este concepto. El principio de la voluntariedad del retorno, asociado a la opción de que éste sea al lugar de origen, es uno de los instrumentos fundamentales de la protección de los refugiados que extrapolado al derecho de los desplazados internos brinda un marco jurídico claro para su tratamiento.

Por consiguiente, al presentar este principio rector de la Ley 387 se asocia el elemento voluntariedad como un *sine qua non* del retorno. Su desarrollo operativo requiere de una clara consciencia del actor estatal responsable de la atención y protección de los desplazados, particularmente, de la actuación y vigilancia del Ministerio Público y de las diferentes instancias sociales que hacen la veeduría.

5.9 Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social (Inciso 9)

Este último principio rector de la Ley 387, incluido en el Art. 2.9, enfoca la acción de la ley a la realización de los fines del Estado según los principios constitucionales consagrados en el Preámbulo de la Constitución y en el Art. 2. El hecho del desplazamiento constituye un factor que lesiona los fines del estado y las soluciones que a él se den restablecen al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. La *capitis diminutio* producida por el desplazamiento forzado afecta tanto al individuo o grupo de individuos que se desplazan como al Estado directamente.

Al enfatizar estos conceptos, el legislador realza el hecho de que la equidad y la justicia social son la base de la convivencia entre los colombianos y que la problemática del desplazamiento se previene y se soluciona al hacer de estos principios una realidad social sostenible.

6. Breve análisis de las posibles acciones y de los mecanismos operativos

Con el fin de facilitar la coordinación de los diferentes actores involucrados en la prevención, atención, protección y soluciones a la problemática del desplazamiento, consideramos vital definir de manera clara estos conceptos, desde la perspectiva de la Ley 387, analizar la naturaleza de las posibles acciones que se deben llevar a cabo y los mecanismos operativos para su realización. Este análisis lo desarrollaremos de una manera esquemática que facilite su operativización.

6.1 La prevención del desplazamiento forzado

La prevención consiste en las diferentes acciones comunitarias, legales o asistenciales, llevadas a cabo por miembros de la sociedad, por las autoridades civiles o por las fuerzas públicas para garantizar, restablecer o consolidar el derecho de los colombianos a no ser forzada e ilegalmente desplazados.

6.1.1 Naturaleza de las acciones de prevención

El Art. 8 de la Ley 387 plantea la posibilidad de llevar a cabo acciones de prevención. Según los casos, las mismas serán judiciales, implicarán la activación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, o serán de tipo asistencial.

Acciones judiciales

Art. 8.1 "Los Miembros del Comité Municipal deberán orientar a las comunidades que puedan verse afectadas por el hecho del desplazamiento en la solución, por vías jurídicas e institucionales, de los conflictos que puedan generar tal situación. Asimismo, analizarán la viabilidad de 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".

La Ley 387 responsabiliza a los Comités Municipales de la función de orientar a las comunidades sobre posibles acciones de naturaleza jurídica para hacer frente al desplazamiento. Esto no obsta para que complementen esta tarea los órganos facultados por la Constitución y la ley, así como las instancias de la sociedad, en coordinación con los Comités Municipales. Por consiguiente, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, a través de las Personerías Municipales, tienen un rol importante que han venido cumpliendo en parte. Sin embargo, necesitan desarrollar una mayor cobertura, asociándose a procesos de seguimiento regular de las posibles situaciones generadoras de desplazamiento. La Asociación de Personeros y sus seccionales a nivel departamental deben tomar un liderazgo proactivo en este sentido.

El Foro sugirió la composición de sub-comités de prevención, a nivel de los Comités Municipales, que hagan un análisis sistemático del territorio municipal, con una periodicidad mensual, basándose en un cuestionario preestablecido y debidamente adaptado a las necesidades locales, para tener al día la evolución de posibles necesidades y poder articular la respuesta. El cuestionario debe analizar, entre otros aspectos, los derechos vulnerados o violados por los hechos o amenazas generadores de desplazamiento y sugerir cuáles acciones constitucionales proceden para su restablecimiento.

Mecanismos alternativos de solución de conflictos

Art. 8.2 "Los miembros de los Comités Municipales tratarán de prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos".

Al recomendar esta posibilidad de acción que propone la ley, hay que explorar las distintas alternativas que brindan el marco Constitucional, según el Art. 103, y legal, según la Ley 134/94, sobre las acciones de participación ciudadana.

Las veedurías ciudadanas y comunitarias constituyen el mecanismo legal más idóneo para velar por el cumplimiento de las obligaciones del Estado y el respeto y desarrollo de los DDHH; particularmente, para prevenir el desplazamiento, articular acciones de protección y atención del desplazado y favorecer soluciones. El personero tiene la obligación de promover e impulsar su constitución, según lo establece la Ley 136 de 1994. Los ciudadanos y las comunidades tienen la iniciativa en su conformación y ésta puede ser ejercida por cualquier ciudadano o por las comunidades, a través de representantes elegidos democráticamente.

Los mecanismos como la mediación o la conciliación tienen acá su espacio. Obviamente, requieren estructuras sociales sólidas y actores moralmente reconocidos y respetados o actores externos a la región y al país, cuando las condiciones de seguridad o la naturaleza del conflicto así lo requieran, dentro de los términos del Art. 2.1 como parte de la ayuda internacional.

En este ámbito, el trabajo de fortalecimiento institucional propuesto por los organismos internacionales tiene enormes posibilidades para impactar procesos delicados, generando capacidad de respuesta a través de los actores locales ya mencionados y reforzando la capacidad de acción de los Comités como propone la ley.

Acciones asistenciales

Art. 8.3 "Los Miembros del Comité Municipal deberán evaluar las necesidades insatisfechas de las personas y comunidades que eventualmente puedan precipitar un proceso de desplazamiento forzado. Deberán con base en dicha evaluación, tomar las medidas asistenciales del caso".

En muchas oportunidades, como parte de su estrategia, las situaciones de conflicto, persecución o violencia afectan no sólo la seguridad sino las fuentes de la estabilidad del individuo o la comunidad, frente al espacio físico de su residencia: agua, techo, comida y acceso a servicios. Sin lugar a dudas, una acción coordinada de asistencia, que logre paliar estas necesidades rápida y efectivamente, permitirá evitar que numerosas familias y comunidades tengan que recurrir al desplazamiento forzado.

Nuevamente, la acción de los Comités Municipales básicamente debe servir de detonador, asociando los servicios competentes del Estado y actores de la sociedad, con el fin de resolver las causas que dieron lugar a tales carencias.

6.1.2 Mecanismos de la acción preventiva

El Art. 14 de la ley se limita a hacer una enumeración no taxativa de las posibles medidas de prevención que pueden ser adoptadas, sin entrar en criterios técnicos que definan el concepto de la prevención, su naturaleza, responsabilidades, objetivos y alcance, lo cual hubiera sido importante tener: (a) Constituir grupos de trabajo (anticipación y pre-

vención de riesgos); (b) Promover actos ciudadanos y comunitarios de convivencia pacífica; (c) Intervención de la fuerza pública contra factores de perturbación; (d) Desarrollar de acciones para evitar la arbitrariedad y la discriminación; (e) Mitigar los riesgos contra la vida, integridad y patrimonio de la población desplazada; (f) Diseñar y ejecutar un plan de difusión del DIH; (g) Asesorar a las autoridades departamentales y municipales para que incluyan los programas de prevención y atención en sus respectivos planes de desarrollo; (h) Convocar Consejos de Seguridad[30] cuando existan razones para considerar que se presentará un desplazamiento.

A pesar de los comentarios formulados, este artículo plantea posibilidades operativas interesantes, particularmente, al cruzarla con las tres líneas de acción propuestas en el Art. 8. Desde la perspectiva del Art. 8, el espacio abierto para la reglamentación de la ley es muy amplio. Las responsabilidades en materia de prevención están difusas. El Art. 8 responsabiliza a los Comités Municipales de las tres líneas de acción propuestas, atribuyéndole competencias con las obligaciones consecuentes. Sin embargo, esto no implica que las otras instancias nacionales o departamentales del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia se puedan eximir de sus responsabilidades en materia de prevención. Por otra parte, el Art. 14 centra la responsabilidad en cabeza del Gobierno central para adoptar las medidas propuestas.

6.1.3 La oportunidad para interponer estas acciones

Pre-conflicto

Indudablemente, la fase del pre-desplazamiento es el momento más idóneo para su interposición, evitando que se agudicen las causas que lo generan y restableciendo los derechos violados o amenazados, las relaciones de convivencia o la necesidades generadas.

Post-desplazamiento

No obstante, en la medida en que frecuentemente ocurren desplazamientos sucesivos, es imperativo evitar que riesgos o violaciones adicionales fuercen al desplazado a nuevos desplazamientos, afrontándolos de la misma manera analizada. En esta fase, las necesidades son mayores, pues el desplazado ya ha perdido la base que le daba el disfrute del derecho a residir, sufriendo una seria *capitis diminucio.* Por consiguiente, la acción de prevención/respuesta requiere acciones afirmativas mucho más contundentes que no se pueden denominar solamente prevención y que entrarían en la dimensión operativa de la acción humanitaria de emergencia y de sus soluciones (restablecimiento de los derechos y reconstitución del tejido social).

En la fase de soluciones

Cuando ya se empieza a materializar el retorno, la asimilación o inserción en las comunidades de acogida o el reasentamiento en terceros lugares, tampoco desaparece la necesidad de prevenir el desplazamiento, ya que la estabilidad de estas situaciones suele

30 Siendo su convocatoria concertada entre la Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y las autoridades municipales y/o departamentales.

ser frágil y precaria. Por eso es indispensable que estos procesos sean monitoreados por el Estado, las instancias de la sociedad e inclusive la comunidad internacional, constituyendo una garantía de estabilidad.

Aún cuando la prevención cubra todas estas dimensiones, la prevención real y efectiva es aquella que se realiza antes del desplazamiento y evita que éste tenga lugar, atacando sus causas. Prevenir más adelante es curar o sanar. Por otra parte, el enfermo se puede agravar y hay que vigilar la convalecencia, por consiguiente, se debe seguir previniendo al tiempo que se aplican las medidas curativas o sanativas.

6.2 Protección del desplazado

La serie de acciones que debe llevar a cabo el Estado prioritariamente -asistido por las entidades de la sociedad, iglesia, ONGs, asociaciones, personas naturales, organismos internacionales y otras entidades de la cooperación internacional- para garantizar los derechos fundamentales de los desplazados, durante el lapso en que se vean afectados por tal condición, y restablecerlos en el disfrute de su derecho a no ser desplazados y de los derechos humanos vulnerados o violados -ya fueren la causa o consecuencia del desplazamiento- en el tiempo más corto posible.

Marco normativo

La Ley 387 sienta las bases para la protección del desplazado de una manera explícita. Los siguientes artículos ofrecen un marco para desarrollar toda su dimensión operativa: (a) el Art. 3 establece la responsabilidad del Estado en materia de protección; (b) el Art. 4-inciso 2 define la protección de los derechos humanos y los principios del DIH aplicables a los desplazados como uno de los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; (c) el Art. 10-3 establece que el Plan Nacional debe adoptar las medidas que permitan asegurar la protección del desplazado, enfatizando además en los incisos 7 y 8 las necesidades especiales de protección para mujeres, niños y comunidades negras e indígenas; (d) el Art. 15 hace hincapié en la necesidad de proteger los derechos humanos y el DIH en la fase de atención humanitaria de emergencia; (e) el Art. 16 establece la obligación del Estado de proteger el desplazado que quiera retornar a su lugar de origen; (f) el Art. 29 determina el órgano directamente responsable de la protección del desplazado, o sea Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior dentro de los parámetros establecidos por el Plan Nacional.

Estas disposiciones expresas no excluyen que la protección del desplazado sea tratada indirectamente por otras disposiciones, pero sí ponen en evidencia que existe un amplio marco legal para desarrollar una protección efectiva. Obviamente, este marco requiere disposiciones reglamentarias adicionales que fijen responsabilidades y coordinen la acción a nivel departamental y municipal, al interior de las fuerzas públicas, dentro de los órganos de control del Estado y como parte de la estrategia participativa de la sociedad, así como en el desarrollo de las acciones de las organizaciones y entes de la cooperación internacional.

Confiando en que estos desarrollos normativos adicionales logren materializarse pronto, aún queda el reto mayor de su operativización, asignación de recursos humanos y financieros, generación de una dinámica de acción y puesta en práctica de una voluntad política de todas las instancias que puedan hacer realidad la efectiva protección de los desplazados.

El marco jurídico de la protección del desplazado, desde una perspectiva internacional, es incierto. No se puede hablar aún claramente de un derecho internacional para la protección de los desplazados. Sin embargo, ya se perfilan algunas normas que permiten establecer las bases de la protección internacional de los desplazados forzados. En primer lugar, debemos citar el Protocolo II[31] que brinda una sólida base jurídica para proteger a la persona o grupo de personas que se desplacen para garantizar su protección.

Como nuevo elemento emergente, debemos destacar los informes sobre personas desplazadas de Francis Deng, Representante del Secretario General ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los cuales han ido acumulando una base de principios y normas. Especialmente, debemos destacar el Informe E/CN.4/1998/53/Add.2, del 11 de febrero de 1998, que contiene los *Principios Rectores para el Tratamiento del Desplazamiento Interno*: los principios 6 y 7 desarrollan la protección contra los desplazamientos arbitrarios e imponen las condiciones para los desplazamientos organizados, y la Sección IV desarrolla de una manera específica los principios referentes a la protección durante la fase del desplazamiento.

Formalmente, la naturaleza jurídica de estos principios sólo tendría un carácter recomendatorio. Sin embargo, al provenir de un buen número de convenciones o de normas consuetudinarias e inclusive de *jus cogens,* encontramos que muchos de ellos están conformados por sólidas normas de derecho internacional. Consideramos conveniente referirnos también al principio de humanidad, como elemento relevante de la principalística jurídica, el cual impone la obligación *erga homnes* de proteger a la persona en trance de desplazamiento.

Estructura institucional

La protección al desplazado implica necesariamente que la acción de prevención en la fase del pre-desplazamiento fue ineficaz y que la persona o grupo de personas no pudieron continuar disfrutando de su derecho a no ser desplazadas. Por consiguiente, el mismo Estado tiene que entrar a restablecer el disfrute de este derecho, independientemente de su responsabilidad frente a los hechos que generaron el desplazamiento.

Una efectiva protección implica que se debe restablecer el disfrute de los derechos amenazados, conculcados o violados -como resultado del desplazamiento y sus antecedentes- particularmente, el derecho a fijar residencia. Los derechos civiles y políticos no admiten tregua, pero se vulneran sistemáticamente en mayor o menor medida en el caso del desplazamiento forzado. Por ende, el Estado debe tomar las provisiones necesarias para su inmediato restablecimiento.

También es muy importante el papel que puedan desempeñar los organismos internacionales para facilitar y agilizar la acción del Estado, así como la veeduría de la sociedad en un rol catalítico. La respuesta asistencial para las necesidades de techo, comida, ropa y el restablecimiento de los derechos socioeconómicos abre además un espacio para la cooperación internacional y el apoyo de los actores sociales. Sin embargo, la Ley 387 no define específicamente este espacio de cooperación respecto a la protección del desplazado al introducir la asistencia internacional en el Art. 2.1 y abrir las puertas para el apoyo de los actores sociales. Por consiguiente, la protección sólo se puede exigir del Estado.

31 Art. 17 del Protocolo II, adicional a la Convención de Ginebra relativa a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados no internacionales, del 8 de junio de 1977.

6.3 Derechos que deben ser tutelados en la protección del desplazado

Establecer una lista taxativa de derechos a tutelar para garantizar la protección de los desplazados es arriesgado ya que las circunstancias imponen sus particularidades y necesidades específicas. Sin embargo, consideramos útil presentar una lista de los derechos más afectados, basándonos fundamentalmente en la lista propuesta por los *Principios Rectores* de Francis Deng[32] y en nuestro propio análisis de la situación del desplazamiento en Colombia.

Protección del desplazamiento

El huir es una reacción instintiva al sentirse amenazados. Los seres humanos huyen para protegerse, pero es responsabilidad del Estado consolidar esta reacción natural y convertirla en un mecanismo de protección. Garantizarle a la persona cuyos derechos han sido violados o amenazados un mecanismo que le permita minimizar los riesgos y poner bajo seguro sus derechos fundamentales, constituye la primera medida a tomar y uno de los objetivos fundamentales de la protección del desplazado forzado.

Este principio de protección del desplazamiento tiene parte de sus fuentes en el Protocolo II[33]. Francis Deng también lo retoma como concepto general en los principios 6 y 7, y lo desarrolla en el 15 bajo la búsqueda de protección en otra parte del territorio nacional, fuera del país, solicitando asilo en un tercer país y la no devolución por la fuerza a sitios donde estén en riesgo la vida, la seguridad, la libertad o la salud.

Las primeras medidas de protección serían aquellas tendientes a garantizar la vida, libertad, seguridad e integridad durante el desplazamiento, hasta encontrar un lugar que ofrezca un mínimo de garantías. El Estado debe desempeñar un papel primordial, garantizando el desplazamiento seguro de las personas afectadas por el conflicto, por medio de la fuerza pública. Las veedurías internacionales y, especialmente, las ciudadanas pueden y deben potenciar su capacidad de protección en esta fase inicial del desplazamiento. La realidad operativa en Colombia comienza a brindar algunos ejemplos notables, pero éste es un mecanismo que requiere ser fortalecido y desarrollado ampliamente para responder a la agudización de los desplazamientos.

Protección de la vida

En las situaciones de desplazamiento, los Principios Rectores de Francis Deng consideran que la vida del desplazado está en peligro y que, según las circunstancias, este peligro puede generar situaciones de genocidio; muerte (que en el caso colombiano revestiría la monstruosa modalidad de matanzas); ejecuciones arbitrarias o sumarias; desaparición forzada, incluyendo el secuestro; detención encubierta con amenazas contra la vida o que culminen en la muerte.

Protección contra ataques o actos violentos

En particular: ataques directos o indiscriminados; privación del acceso a alimentos como táctica de combate; utilización o manipulación del desplazado para objetivos militares; ataques contra campamentos o sitios de desplazados y el uso de minas antipersonales.

32 Sección III sobre Protección durante el Desplazamiento, del informe de Francis Deng, E/CN.4/1998/53/Add. 2.
33 Art. 17 del citado Protocolo II, adicional a las Convenciones de Ginebra.

Protección de la dignidad y de la integridad física, moral y mental

En la protección de estos derechos, se deben tomar medidas especiales para evitar las violaciones, mutilaciones, torturas, tratamiento o penas crueles, inhumanas o degradantes; así como otro tipo de ultrajes contra la dignidad, tales como violencia sexual o prostitución forzada. Evitar la utilización del desplazado bajo nuevas modalidades de esclavitud como explotación sexual o trabajos forzados, particularmente con respecto a menores. Frenar actos de violencia que siembren terror entre la población desplazada.

Protección de la libertad y la seguridad personales

Evitar la instalación o confinamiento de los desplazados en campos y, cuando esta medida sea inevitable, reducir su duración al mínimo necesario. Evitar las detenciones o arrestos de desplazados como resultado de la condición de desplazado. Evitar a toda costa que se tome a los desplazados como rehenes.

Protección en materia de reclutamiento

Los menores desplazados no deben ser reclutados por ninguna de las partes en conflicto, ni autorizados a tomar parte en las hostilidades. Los desplazados, en general, no deben ser objeto de ningún tipo de discriminación en materia de reclutamiento por las fuerzas en conflicto.

Protección de la libertad de movimiento

Estas medidas incluyen el derecho a fijar residencia, así como a entrar y salir de posibles campos o lugares especiales para desplazados.

Protección de la familia y de los lazos afectivos

Respeto por la vida familiar y reunificación de la familia; ubicación de parientes ausentes y de posibles restos mortales, así como acceso a los lugares de sepultura.

Garantía de estándares mínimos de condiciones de vida

A pesar de las circunstancias, las autoridades competentes deben garantizar el acceso seguro a una ración alimentaria y agua potable que garanticen las necesidades esenciales; techo, ropa digna, servicios médicos esenciales y atención especial de los heridos. Asimismo, garantizar que las mujeres tengan acceso a la asistencia y participen en el proceso de atención y distribución.

Reconocimiento y respeto de la personalidad jurídica del individuo

Permitir portar documentación que garantice el ejercicio de todos los derechos ciudadanos, facilitar la reexpedición o reemplazo de documentos perdidos por causa del desplazamiento y garantizar el acceso a la documentación a mujeres y hombres, en igualdad de condiciones.

Protección del derecho a la propiedad y otros derechos reales

Adopción de acciones contra el pillaje, protección especial de la propiedad y posesión de inmuebles, particularmente la tierra, y adopción de medidas para evitar la destrucción o apropiación como forma de sanción colectiva. Además, se deben tomar medidas de protección de semovientes y bienes muebles, así como de los derechos laborales adquiridos.

No discriminación

Aplicada particularmente a la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencias, opinión o expresión. Derecho a buscar oportunidades de empleo y participación en actividades económicas. Derecho de asociación y participación en actividades comunitarias. Derecho al voto y a participar en la gestión pública.

Derecho a la educación

Garantizar el acceso a la educación primaria de los desplazados, como mínimo, y a mujeres y niñas, en igualdad de condiciones. Respeto de la identidad cultural, lengua y religión.

Protección de casos vulnerables

Adoptar medidas especiales para garantizar los derechos de las minorías étnicas o culturales, los derechos de niños y niñas, los derechos de las mujeres en riesgo y los derechos de los ancianos, así como de otros casos vulnerables especiales.

6.4 Atención al desplazado

Debemos entender por asistencia o atención al desplazado la serie de acciones que debe llevar a cabo prioritariamente el Estado -asistido por entidades de la sociedad, iglesia, ONGs, asociaciones, personas naturales y organismos internacionales- para atender las necesidades básicas del desplazado en la fase de emergencia -no más de 6 meses, salvo excepciones- y sentar las bases para posibles soluciones que permitan su rehabilitación socioeconómica, desde la perspectiva del derecho a no ser desplazado en los lugares que los acogen, en las áreas de origen o de residencia habitual, o mediante la reubicación.

A continuación, enunciaremos una series de principios que deben servir de base para todo tipo de desarrollo en materia de asistencia. En este sentido, nos limitaremos a desglosar brevemente los principios de Francis Deng e introducir algunos comentarios que permitan ubicarlos dentro del contexto colombiano:

- Respeto y desarrollo del principio de humanidad.
- No discriminación *inter pares,* pero favoreciendo a los más vulnerables con programas especiales.
- Proporcionar asistencia imparcialmente, es decir, brindando atención igual a los desplazados víctimas de las diferentes partes en conflicto.
- Evitar a todo trance que la asistencia humanitaria se oriente hacia otros fines, particularmente, que se use para fines políticos o militares o cuya distribución se haga atendiendo a tales consideraciones.
- La responsabilidad de proveer asistencia a los desplazados radica en el Estado.
- Los organismos internacionales y otros entes de cooperación internacional tienen de-

recho a proveer asistencia humanitaria (Art.2.2 de la Ley 387), respetando el principio de imparcialidad.

- Las autoridades y los diversos actores del conflicto deben facilitar el paso de la asistencia humanitaria y respetar las acciones e intervenciones en pro de los actores perjudicados, manteniéndolas al margen de la violencia y los conflictos.
- Los actores de la asistencia humanitaria -tanto nacionales como internacionales, dentro del ámbito de sus mandatos y acuerdos con el Gobierno central- deben velar por la atención a los desplazados internos, facilitando al mismo tiempo la acción de protección en los términos ya enunciados, para el rápido restablecimiento del derecho a residir y de los demás derechos lesionados o vulnerados.

6.5 Soluciones en favor de los desplazados en la perspectiva regional

Examinaremos ahora las acciones que debe llevar a cabo el Estado -asistido por las entidades de la sociedad, iglesia, ONGs, asociaciones, personas naturales y organismos internacionales- para darle una solución duradera al problema. Al respecto, la ley plantea tres soluciones alternativas: (a) el retorno voluntario de los desplazados a sus regiones de origen o residencia habitual; (b) su inserción permanente en los lugares que los acogen; o (c) la reubicación en un tercer lugar por medio de programas especiales. En todo caso, dichas alternativas tienen que ser estudiadas y eventualmente implementadas teniendo en cuenta algunos los principios generales expuestos a continuación.

Voluntariedad

Este concepto ya lo hemos tratado desde diferentes ángulos, sin embargo, es necesario retomarlo en un amplio sentido como un *sine qua non* y un condicionante de las soluciones. Me permitiré desarrollarlo frente a las tres soluciones alternativas.

- *Con respecto al retorno,* la voluntariedad se debe plantear como un *sine qua non.* Las autoridades deben hacer un serio esfuerzo por evitar las presiones sobre los desplazados y, en lugar de coaccionar o incluso forzar el retorno, entablar un diálogo serio y un plan de acción para el retorno que permita que los desplazados puedan evaluar las condiciones en las áreas de origen y restablecer progresivamente el derecho a residir. Las acciones u operaciones de retorno deben prever mecanismos para la verificación de la voluntariedad cuando éste se haga de manera organizada o asistida. Asimismo, es muy importante consultar la voluntariedad de la mujer.
- *Con respecto a la inserción en el lugar de desplazamiento,* la voluntariedad cobra una dimensión de no coacción. Obviamente, la persona o grupo de desplazados de hecho ya se encuentra en el sitio donde ha podido obtener alguna forma de protección. Es la regla y no la excepción que se acepte como realidad la inserción, así haya una dosis de fatalidad en ello, y que se piense o se opte por una de las otras dos soluciones como un acto de voluntad. La inercia de la situación tiende a favorecer la inserción en el lugar de desplazamiento. Sin embargo, desde la perspectiva de la acción del Estado, no se deben descuidar las acciones afirmativas que favorezcan la inserción local, estimulen la solidaridad natural, familiar, de región de origen o cualquier otro tipo que facilite el proceso de integración cultural, económico y social.
- *Con respecto a la reubicación,* el principio de voluntariedad debe animar el proceso *sine qua non,* en unidad conceptual con los de seguridad y dignidad que desarrollaremos a continuación.

Seguridad

La seguridad es sin excepción un *sine qua non* de las tres soluciones. Sin embargo, ello no impide que algunos desplazados decidan regresar *motu proprio*, retando la inseguridad y amenaza reinantes en relación con el retorno. Facilitar su regreso y garantizar su seguridad es responsabilidad del Estado. El ejercicio de esta responsabilidad requiere un trabajo efectivo de planificación, seguido de acción a todos los niveles. Recomendamos que se constituyan grupos de trabajo especiales, dentro de los Comités Departamentales y Municipales, las fuerzas públicas y, en particular, la Policía Nacional, así como con representantes de la sociedad para evaluar la seguridad del retorno y adoptar acciones concretas que respondan a necesidades específicas y generen una dinámica positiva del retorno.

Dignidad

La dignidad es también un *sine qua non* para las tres soluciones. Sin embargo, su aplicación práctica es bastante compleja, ya que los patrones o estándares de dignidad varían. Por añadidura, la realidad del conflicto ha pisoteado tan profundamente la dignidad, que se requiere de un proceso de recuperación de la dignidad individual y colectiva de los desplazados por medio de acciones afirmativas. En esta área, se plantea un reto enorme para la planificación y acción concertada de los diferentes actores que conciba las soluciones al desplazamiento.

Igualdad y no discriminación

La acción en favor de las soluciones duraderas debe tratar en pie de igualdad a todos los desplazados, sin discriminar por razones de raza, religión, origen cultural, grupo social e ideas o filiación política (Art. 2.3). Habiendo establecido esta base de igualdad, empero es importante considerar las necesidades especiales: la Ley 387 -en su Art. 10, incisos 7 y 8-, al definir los objetivos del *Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia,* plantea la necesidad de dar un tratamiento especial a las desplazados vulnerables: niños en general, huérfanos, y mujeres viudas o jefes de familia, así como a las comunidades negras e indígenas desplazadas.

Restablecimiento social y en el disfrute de derechos

Las soluciones constituyen un proceso paulatino que debe culminar restableciendo al desplazado en el disfrute de sus derechos ciudadanos y, al retornar, en su sitio y proyección en la sociedad.

Papel de la cooperación internacional

Según los *Principios Rectores* de Francis Deng, las autoridades deben garantizar y facilitar el ejercicio de los mandatos de las organizaciones internacionales y organismos humanitarios en su labor en favor de las soluciones, facilitándoles el acceso a los desplazados.

7. Epílogo

Este documento nos ha permitido exponer los antecedentes del proceso legislativo que cursó la Ley 387, así como el origen y proyección de su título. Asimismo, desarrollamos en detalle los elementos de la definición de desplazado, sus antecedentes, contenido jurídico e implicaciones prácticas. Una vez definido el desplazado, se enuncian brevemente los contenidos de la ley y el principio de la responsabilidad estatal, así como la complementariedad entre la acción de los actores sociales y la cooperación internacional. Posteriormente, nos abocamos al análisis de los principios rectores de la ley y sus implicaciones operativas.

En el desarrollo de estos temas, nos hemos permitido hacer algunas precisiones sobre su naturaleza jurídica, destacando las fuentes y principios que los inspiran, para así facilitar su interpretación. Igualmente, se sientan las pautas para el desarrollo de las instituciones responsables, según la ley, por implementar los cuatro principios activos de prevención, protección, atención y soluciones.

Hemos aprovechado esta oportunidad para rendirle tributo a aquellas instituciones -públicas, internacionales y privadas- que han abanderado el trabajo a favor de los desplazados en Colombia, obteniendo valiosos logros a su favor. No obstante, se pone en evidencia el enorme trabajo que aún queda por realizar para aplicar efectivamente la ley y desarrollar adecuadamente las instituciones propuestas, así como algunas contradicciones y deficiencias en la misma y en el trabajo realizado.

Por último, de una manera quizás reiterativa, queremos invitar con espíritu propositivo a todos los actores responsables del Estado, actores sociales concernidos y cooperación internacional, a poner en obra toda su capacidad de acción para limar las asperezas, conciliar las contradicciones y coordinar efectivamente sus aportes en pro de los desplazados internos. El objeto es proteger efectivamente a los desplazados y atender sus necesidades, reconstruyendo su pisoteada dignidad y haciendo realidad su derecho a no ser desplazados forzadamente por medio de soluciones efectivas y duraderas a sus problemas, con el fin de reducir -en primera instancia- para lograr erradicar las causas del desplazamiento forzado en Colombia, como objetivo final.

Análisis de los aspectos operativos de la Ley 387 de 1997

*Roberto Vidal**

Introducción

Tres cuestiones previas. Primera: *el tema de los desplazados no ha existido siempre.* Algunos podrían afirmar que los desplazados, entendidos como víctimas de conflictos armados que son obligados a salir de su lugar de residencia, han existido en Colombia desde la conquista, otros podrían encontrar casos de desplazados desde hace mucho más tiempo, pero el tema de desplazamiento como un tema público es más bien reciente y eso se debe al trabajo de muchas personas (ONGs, investigadores, etc.) que desde finales de los años 80 venían presionando para que se atendiera la realidad del desplazado como un tema importante y fundamental.

Porque antes de que el desplazamiento existiera como tema de atracción, se creía o se consideraba que los desplazados hacían parte del flujo normal del campo a la ciudad que se venía dando durante todo el siglo.

Entonces este es un tema que se ha constituido a partir de un momento dado y el gobierno del Presidente Samper lo vuelve un tema público a través de un documento Conpes de 1994, que trata el tema de forma genérica y que es posteriormente revisado en 1997. Es importante subrayarlo para tener claro que el contexto de la Ley 387 está constituido por los documentos Conpes, una serie de decretos que han creado la Consejería para Desplazados, y otros decretos particulares sobre el tratamiento de ciertas fases del desplazamiento.

Segunda cuestión: *la Ley 387 apunta fundamentalmente a la atención al desplazado y contiene medidas alrededor del desplazamiento,* pero no plantea medidas para encarar y solucionar las causas o los efectos del fenómeno, para prevenirlo o para manejar los conflictos armados que lo determinan. La ley como tal no resuelve tampoco el problema del acceso de los desplazados al ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales, culturales. Todo esto tiene que ver más con una política de desarrollo, con una política social del Estado, que es la misma que se tiene que aplicar a la población marginada del país. La ley es como un punto medio en el asunto y por esa misma razón puede producir desencanto.

* Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Santafé de Bogotá

Tercera cuestión, *esta ley es básicamente el resultado de una negociación entre el gobierno y el Congreso,* después de la presentación de tres proyectos bastantes diversos, muy difíciles de articular. La posición inicial del gobierno era la de coger el primer documento Conpes sobre desplazados y casi volverlo ley. Ésto es clave, porque muchos conceptos poco claros en la ley pueden ser clarificados gracias al documento Conpes.

Al respecto, es importante señalar otro punto: como tiene su origen en un razonamiento de planificación estatal, la ley no ofrece muchas "herramientas de trabajo" para el ciudadano, además es una ley muy difícil de explicar al ciudadano corriente porque es destinada a un público de funcionarios y entidades públicas.

Ideas generales y articulación institucional

Pero, *¿cuál es la idea general de la ley?* Establecido que el desplazamiento es un problema público y que los desplazados tienen derecho a que se les ayude, la ley trata de articular los deberes del Estado a través de un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que pretende complementar los esfuerzos del sector privado y del sector público. Entonces, las ideas articuladoras del sistema son, primero, el reconocimiento de la responsabilidad de Estado en la atención a los desplazados y, segundo, la articulación de esfuerzos públicos y privados para atenderlos. En este marco todas las entidades del estado que tengan la posibilidad de dar alguna solución en alguna fase del desplazamiento tienen obligaciones respecto de esas personas.

En lo referente a la *entidad ejecutora,* es necesario abrir un paréntesis. El documento Conpes de 1994 preveía que la entidad pública encargada de la ejecución de la política sobre desplazados fuera el Ministerio del Interior, y particularmente su Unidad para los Derechos Humanos. Sin embargo, pasó el año 1994, llegó 1997, el documento Conpes había sido guardado y no se había hecho mayor cosa. Hubo entonces una convocatoria de la Primera Dama, se reunieron las entidades, volvieron a replantear la política y se creó una entidad paralela al Ministerio del Interior encargada de la ejecución de esa política de desplazado, que es la Consejería para los Desplazados de la Presidencia de la República.

Quedaron entonces dos entidades ejecutoras con unas funciones y unas competencias no muy bien delimitadas porque son unidades creadas casi con el mismo objeto, pero en momentos diferentes. Hoy en día ambas están funcionando y eso produce no pocos problemas. De hecho es frecuente que haya enfrentamientos, muchas veces públicos, entre la Consejería para los Desplazados[1] y el Ministerio del Interior.

Por otro lado, la ley establece el Consejo Nacional para Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (art. 6), que es un organismo que formula consejos y ofrece lineamientos de política, y estaría integrado por la más alta composición estatal (Presidencia de la República, Ministerios del Interior, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, y Defensa, Defensor del Pueblo, Fiscal, Fuerzas Armadas, etc.). Sin embargo, por su misma composición, este organismo se limita a reunirse una o dos veces al año y a trazar las políticas generales.

1 Ha habido mucha preocupación en una diversidad de sectores respecto a la centralización de toda la política sobre desplazados en una Consejería Presidencial. En 1997 era una crítica gaseosa, mientras hoy es ya bastante fuerte. Por otra parte, hay rumores de que el nuevo gobierno del Presidente Pastrana va a revisar las Consejerías y es posible que esa Consejería desaparezca.

El nivel descentralizado, que tal vez es la componente más interesante del sistema, está integrado por Comités que operan a nivel municipal, distrital y departamental y que están presididos por alcaldes y gobernadores[2]. Sobre éstos recae directamente la responsabilidad del manejo de los desplazados en lo referente a prevención, atención, protección e identificación de soluciones definitivas (retorno, reasentamiento, etc.).

En lo referente a los "servicios", o "herramientas", del Sistema, es importante señalar el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada y el Observatorio del Desplazamiento Interno.

El *Fondo* es la herramienta económica del sistema, constituye una acumulación de recursos (Art. 21) y se alimenta por asignaciones directas en el presupuesto nacional y por los rendimientos financieros que producen los bienes sujetos a extinción de dominio que están en poder del Estado.

La Red y el Observatorio constituyen la "inteligencia" del Sistema. La *Red* tiene especialmente la función de solucionar uno de los problemas más serios, o sea brindar a las entidades involucradas información confiable sobre el desarrollo del fenómeno del desplazamiento: cuántos desplazados hay, dónde, desde dónde se están moviendo, cuáles son las zonas expulsoras y las zonas receptoras, cuántos desplazados hay en Medellín, de dónde vienen esos desplazados, cuántos están llegando diariamente, etc.

Después de la aprobación de la ley, el gobierno intentó montar la Red con la asesoría de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que hizo el diseño técnico y previó que cada municipio receptor y expulsor pudiera convertirse un centro de captura de información (o "puntos de red"), para después transferir y centralizar la información capturada a través de una red de computadores.

Esa Red se ha ido creando con muchísima lentitud, al punto que se ha planteado una solución alternativa: el Episcopado se ha encargado de montar esa red a través de las diócesis; y entonces ha comenzado un proceso bastante rápido de formación de puntos de red aprovechando la experiencia de la Iglesia en recoger esos datos.

Finalmente, tenemos el *Observatorio,* o sea la unidad encargada de diseñar la política en materia de desplazados. En mi opinión, para que ésto funcione es necesarios vincular a los centros académicos, las ONGs, las universidades con experiencia en el tema[3]. Esto permitiría identificar y llevar adelante una estrategia de prevención en el desplazamiento.

Queda por evidenciar un punto que es clave, que ha producido muchas discusiones y que hasta ahora no ha funcionado muy bien, que es la *coordinación operativa* entre las organizaciones y entidades involucradas en la atención a los desplazados.

A pesar de que parezca un poco raro que una ley vincule obligatoriamente a organizaciones no estatales al sistema, hay que reconocer que allí tenemos un doble problema: articular los esfuerzos públicos y privados, por un lado, y evitar repetición y paralelismo tanto en los servicios que presta el estado como en los servicios que prestan las entidades particulares. Al respecto, tenemos varios problemas todavía sin solución.

---

2 Vale la pena señalar que desde varias partes se está planteando la utilidad de crear otra instancia que agrupe a todas las autoridades regionales y locales que permitan atender de manera global el tema del desplazamiento.

3 A manera de ejemplo: la Universidad Nacional, el CINEP, la Universidad Javeriana, y el Programa por la Paz de la Compañía de Jesús.

En primer lugar, si por un lado existen muchas ONGs y organizaciones privadas que se han destacado claramente en la ayuda a los desplazados, como son la Iglesia Católica, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el GAD y sus ONGs, varias ONGs internacionales reconocidas (como por el ejemplo el CISP y la Caritas), que además desarrollan una acción importante y muy concertada, también se dan casos de ONGs que no sabemos muy bien dónde están metidas, y que canalizan flujos de recursos de ayuda internacional o nacional no se sabe a dónde, a veces se teme que a patrimonios particulares de esas personas o incluso a los grupos armados.

En segundo lugar hay que reconocer que el problema de la coordinación en las ONGs es tan grave como en el Estado, mientras que uno de los propósitos de la ley era promover una coordinación general.

Al mismo tiempo, y en tercer lugar, hay resistencias de muchas ONGs que plantean una objeción de fondo, que también es cierta, o sea que un sistema tan integrado se presta también para ser utilizado como vehículo de censura política, de inteligencia y de persecución en contra de algunas de ellas.

Finalmente, terminada la descripción funcional del sistema, quiero subrayar la importancia del *Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia,* que fue difundido en 1998 y que constituye el verdadero "motor" del sistema. Ese Plan Nacional es fundamental porque allí se trató de vincular al mayor número de entidades públicas, sobre la base de compromisos concretos y plazos de ejecución. Por ende, su seguimiento y monitoreo constituye una herramienta importante para realizar una evaluación de la política pública para los desplazados en Colombia.

Unificación de criterios en la aplicación de la Ley 387 de 1997

*María Girlesa Villegas Muñoz**

1. Introducción

Es importante señalar que uno de los antedecentes de la Ley 387 de 1997 y del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, fue el trabajo mancomunado de representantes de ONGs y entidades estatales del orden nacional y regional, que a mediados de 1995 se reunieron en Apartadó para buscarle salida a un problema que entonces sacudía al Gran Urabá[1], como lo dio a conocer en esa oportunidad la Defensoría del Pueblo Seccional de Urabá.

Apoyados en la doctrina de la Cruz Roja Internacional y la Defensoría del Pueblo de Colombia, la conceptualización de la Consulta Permanente para el Desplazamiento Interno en las Américas, el Informe de la Conferencia Episcopal, la obligación del Gobierno Colombiano de atender a las víctimas del conflicto armado, la preocupación de entidades regionales como el Departamento Administrativo de Atención, Prevención y Recuperación de Desastres (DAPARD), la Dirección de Salud de Antioquia y la Casa de Derechos Humanos de la Diócesis de Apartadó; y sobre todo el deseo de prevenir el desplazamiento, atender a los desplazados por la violencia, y buscarle salidas duraderas a su situación, las entidades presentes trabajamos durante dos días para construir un Programa de Atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado, el cual quedó plasmado en el Documento CONPES 2804 de septiembre de 1995, el mismo que fuera recogido, casi en su integridad, por la Ley 387/97[2].

La lucha por el trato digno a los desplazados por la violencia es una prioridad nacional. Es necesario desarrollar un Plan que operativice los objetivos trazados por la ley para el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Es

---

* Defensora del Pueblo (Regional Antioquia)

1 El desplazamiento masivo de más de 1.500 familias, que habían huido del norte de Urabá, al Urabá cordobés, y la amenaza latente del desplazamiento forzado de los habitantes del eje bananero.

2 En este marco, otras experiencias importantes fueron el desplazamiento forzado de quienes reclamaron en el Coliseo de Apartadó el "derecho a no ser desplazados"; la expulsión masiva de los habitantes del Bajo Atrato y Atrato Medio; la confirmación de colombianos que buscaban refugio en el Darién panameño; el llamado de la Defensoría del Pueblo, las ONGs de Colombia y Panamá, y la Iglesia Católica a el ACNUR para que hiciera presencia en el país.

necesario unificar criterios para aplicar la Ley 387/97 y promover la participación interactiva de entidades gubernamentales, no gubernamentales, estatales y las comunidades desplazadas hacia Antioquia y Medellín.

Debemos trabajar también, coordinadamente en la elaboración de programas y proyectos que reconozcan la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad, la no discriminación, y demás principios de la citada ley[3], para ir más allá de las consideraciones del Decreto 173 de 1998, o del Plan Nacional para la Atención integral a los Desplazados, que desarrolla el Art. 9 de la Ley 387/97.

También se hace necesario trasegar en este propósito, por los criterios de complementariedad, subsidiariedad, descentralización, y respeto a competencias de instituciones asignadas por ley o norma superior.

2. Aclaraciones y proposiciones para fortalecer el trabajo común

En este orden de ideas, y de conformidad con la ley en cuestión y otras disposiciones legales que regulan la naturaleza y funciones propias de cada institución del Estado, es importante hacer algunas aclaraciones y proposiciones que conduzcan a un trabajo armónico en común.

2.1 Sobre la certificación

La Defensoría del Pueblo, desde tiempo atrás, viene certificando o expidiendo constancia de la existencia de quejas por desplazamiento forzado, mas no de la condición de desplazado, que si se mira desde el punto de vista del producto de un hecho punible, requiere de todo un proceso de investigación penal, cuyo objeto sería ahondar en la existencia del hecho, sus causas y la individualización de sus responsables, o en su defecto, establecer la falsedad de quien se dijo ser desplazado sin serlo.

Esta iniciativa de la Defensoría del Pueblo[4], tiene actualmente reconocimiento para la atención en salud de las víctimas del desplazamiento forzado por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, adscrito al Ministerio de Salud, en sus Acuerdos 059 y 85 de 1997, y la Circular 030, de mayo de 1998, de la Dirección de Salud de Antioquia, dirigida a los gerentes de todas las empresas sociales, hospitales, y clínicas del Departamento.

También, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para la asistencia humanitaria en alimentos, durante los primeros tres meses de la expulsión, tiene en cuenta la Constancia de recepción de queja por desplazamiento forzado radicada en la Defensoría del Pueblo.

No obstante, lo útil para los desplazados que hasta al momento ha sido expedir constancias de la radicación de su queja en la Defensoría del Pueblo, esperamos que resulte un mecanismo más expedito, que resuelva situaciones de emergencia.

---

3 Como por ejemplo la condición de mayor vulnerabilidad de los ancianos y los discapacitados física o mentalmente.

4 Que en la región del Urabá permitió, entre otros, la obtención de recursos por parte del Ministerio del Interior para el transporte de cientos de personas que huían amenazadas en su vida e integridad personal por actores del conflicto armado, hacia Medellín, Montería y Cartagena.

2.2 La llamada declaración

La declaración, de que trata el Art. 32 de la Ley 387/97, como finalmente se concluyó en el Foro Nacional sobre Atención a Desplazados (mayo de 1998), no es otra cosa que la noticia del hecho de desplazamiento, o la información que deben recibir las autoridades allí citadas, la cual debe ser consignada de acuerdo a las formalidades de cada entidad, según la misma ley.

En la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, hablamos de la queja y usamos para consignarla un formato especial. No pudo haberse referido el legislador en esta oportunidad a la Declaración bajo la gravedad del juramento, pues ésta no puede ser recepcionada sino de acuerdo a las formalidades de los Arts. 172, 282 y 285 del CPP, la relación de los consabidos generales de la ley y las preguntas - respuestas, seguidas de las firmas y hora de conclusión de la diligencia.

Otro argumento, que nos permite descartar ésta, como la única forma de recepción de la noticia, es que el legislador ordena se remita copia de la "declaración *a la Dirección de la Unidad Especial de Derechos Humanos, del Ministerio del Interior*", pues bien lo sabe el legislador, que una prueba nada tendría que hacer en el despacho de un ente que no tiene como función investigar y sancionar, y si podría incurrir el funcionario remisor en una irregularidad por violar la reserva del sumario.

Sin embargo, esta aparente informalidad de la recepción de la noticia de desplazamiento forzado, no exonera al Ministerio Público en general, ni a las autoridades judiciales, de asumir con suma responsabilidad la noble tarea que la ley le entrega, de recibir la noticia y consignarla "de acuerdo a las formalidades propias de cada institución", asegurando al menos, indicios que permitan deducir el hecho de la expulsión (por ejemplo, una cadena de actos reprochables de los actores armados contra la población civil).

De otro lado, y teniendo en cuenta la situación de cientos de personas con necesidades básicas insatisfechas, que reclaman ser atendidas como desplazados, consideramos que el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, diseñado para estas víctimas del conflicto armado, debe desarrollarse de manera armónica y en condiciones de equidad con relación a otros programas que tiendan a garantizar el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, de estos sectores sociales.

2.3 La investigación de oficio

Cosa diferente es lo que manifiesta la ley, cuando establece que el Ministerio Público y la Fiscalía deben emprender de oficio la investigación sobre los hechos del desplazamiento. El legislador se refiere a los entes del Ministerio Público que tienen facultades investigadoras, como son la Procuraduría y la Personería.

La Defensoría del Pueblo, cuya naturaleza jurídica por disposición constitucional es la de un ente promotor, divulgador de derechos humanos y demandador del respeto de éstos, cuando recauda prueba en preliminares para verificar los hechos, la remite a dichas autoridades investigadoras, guardándose la potestad de pedir resultados sobre dicha investigación.

2.4 Defensa y promoción de derechos humanos, y recepción de información local sobre desplazamiento

De otro lado, cuando la Ley 387/97, en su Art. 20, plantea que *"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 estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución del 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", podría decirse, que se refiere el legislador a la Defensoría del Pueblo, pues sólo ésta posee Regionales y Seccionales, la Procuraduría, de acuerdo a su estructura y organización (Ley 201/95), se descompone en Provinciales, Metropolitanas, Departamentales y Distritales.

Con relación a esta función institucional y en concordancia con lo estipulado en el Art. 10, numeral 12 de la Ley 387/97, y la Estrategia de Prevención del Decreto 173/98, la Defensoría del Pueblo Regional invita a las ONGs a trabajar coordinadamente en la promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) en los asentamiento de desplazados por la violencia de la ciudad de Medellín y Area Metropolitana. Así, como a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), a la Pastoral Social, a la Universidad de Antioquia y otros, a realizar investigaciones especificas en el tema, de manera conjunta.

2.5 De los predios rurales productos de la confiscación

Para no llamarnos a engaños, es necesario aclarar que el traslado y permanencia en predios objeto de procesos por acción de extinción de dominio en curso, no da lugar a titulación de éstos por parte del Gobierno, y sólo podrían entenderse como lugares de alojamiento transitorio, mientras se dan las salidas de fondo, es decir, retorno o reubicación. Pues expresamente la ley manifiesta *"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"*.

Es decir que, según el Art. 19 de la Ley 387/97, mientras no exista una sentencia que declare la extinción del dominio no es posible que el gobierno titule a los desplazados dichos predios (voy más allá de la ley, es necesario que la sentencia esté ejecutoriada).

3. Propuestas operativas

3.1 Términos de atención de emergencia humanitaria

Analizar hasta que punto, los tres meses de atención humanitaria de emergencia (AHE), de que trata ley, y la estrategia de AHE, del Gobierno Nacional; son suficientes para que se den las condiciones para un retorno o una reubicación, cuándo poco o nada se trabaja por las salidas de fondo en este mismo período, y la atención integral a los desplazados flaquea. Mostrando la realidad en estas condiciones, un desbordamiento reiterado de dichos términos, como se puede apreciar en los asentamientos de Belencito, de Pavarandó y en el coliseo de Turbo.

Como también, lo ha podido apreciar la Defensoría del Pueblo, en el caso de desplazados que silenciosamente han logrado sobrevivir más de ese término, debiendo recurrir posteriormente al apoyo del Gobierno, ante la imposibilidad de regresar a su lugar de origen por la falta de garantías de seguridad para su vida e integridad personal.

3.2 Participación y organización de los desplazados en su proceso

La participación de los desplazados en su proceso, sólo es posible si están debidamente organizados, articulados socialmente para acceder a la atención de emergencia y decidir sobre su retorno o reubicación. Proceso que requiere del trabajo de la recuperación a la autoestima de la víctima y de capacitación, como también, del reconocimiento al derecho de la libre asociación, que se ubica por encima de cualquier sospecha de desarraigo (en el estricto sentido de la palabra), pudiendo seleccionar la comunidad desplazada, dentro de las formas de organización comunitaria la que considere más conveniente y contando en ese propósito con el apoyo del Gobierno, según lo estipulado en el Art. 30 de la ley en comento.

3.3 Prevención

Con el apoyo de las entidades territoriales es posible, llegar a desarrollar proyectos como:

- Campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado, a través de los medios de comunicación masiva., con mensajes institucionales sobre DH y DIH que puedan ser conocidos por actores del conflicto armado y por los no combatientes.
- Realizar iniciativas ciudadanas o institucionales, sobre resolución pacífica de los conflictos, y la neutralidad de la población civil frente a los actores del conflicto armado interno, como las acciones tendientes a buscar acuerdos humanitarios con los actores del conflicto armado que permitan el ejercicio del derecho a no ser desplazado, y el retorno voluntario de poblaciones expulsadas.
- Auspiciar acciones que tiendan a desarrollar procesos de distensión entre los actores del conflicto armado, y permitan poner en práctica la normatividad del DIH, como la entrega de retenidos, por ejemplo, que han venido gestionando y efectuando entre otros, la Comisión Facilitadora, la Oficina del Asesor o Consejero de Paz para Antioquia, y la Defensoría del Pueblo.

3.4 Atención humanitaria

Esta estrategia debe ser del resorte de las entidades territoriales, es decir del Municipio o del Departamento, la cual debe asumir con recursos apropiados para tal fin y los del Fondo Nacional de Atención a los Desplazados por la Violencia, en el marco de una descentralización de funciones que la ley ha entregado al Ministerio del Interior como administrador, y a la Consejería Presidencial para los Desplazados como ejecutor; propendiendo por una atención ágil y oportuna a los desplazados. En este aspecto, como en otros, podría pensarse en la reestructuración del Sistema Nacional, a partir de una modificación de la ley.

En cuanto a la educación, los entes territoriales en coordinación con las autoridades nacionales correspondientes, deben ejecutar con los recursos del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS) y los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en principio, la educación básica de los menores y jóvenes, en un sistema como el de Escuela Nueva, o el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), sobre asuntos del agro y medio ambiente, entre otros, que permita evacuar por módulos la información, sin alteraciones en el proceso de formación académica o de capacitación por el eventual traslado de la víctima; y que estimule su deseo de regresar al campo y emprender allí, con el apoyo del gobierno, actividades productivas que generen un desarrollo humano sostenible, local y regional.

Y en el caso de los desarraigados (aquellos que ya no desean regresar al campo), desarrollar programas de formación que faciliten su incursión al mercado laboral citadino, evitando estigmatizaciones sociales como personas problema, o eventuales causantes del incremento de los problemas sociales de la ciudad (mismos que deben ir acompañadas de mercados laborales y productos elaborados).

En esta etapa del proceso, como en las demás, es recomendable generar un mecanismo de control social (veedurías) e institucional (Defensoría del Pueblo) a la ejecución de los recursos provenientes del erario público y la gestión pública; así como coordinar acciones de asistencia en alimentos, menajes de cocina, ropa y utensilios de aseo personal, etc., entre las entidades de Gobierno y las ONGs, para optimizar la atención. También sería sano, pensar la veeduría de la ejecución de los recursos de la comunidad internacional, a fin de garantizar la eficaz atención a estas víctimas.

3.5 Retorno y reubicación[5]

Finalmente y para concluir, creemos que las entidades del gobierno nacional correspondientes, y los entes territoriales, deben desarrollar de manera agresiva, en el buen sentido de la palabra, programas, proyectos y acciones con participación de los desplazados, que incentiven el deseo del campesino a regresar al campo, cuando las condiciones de seguridad lo permitan.

También es necesario que las ONGs, contemplen la viabilidad de que en su trabajo de acercamiento a los desplazados que se encontraban en posesión de predios, los instruyan en el sentido de poner en conocimiento de la Procuraduría Agraria, la Defensoría del Pueblo y los Personerías municipales esta situación, detallando las especificaciones del predio poseído, a fin de que no se interrumpa el término de prescripción adquisitiva, en favor del poseedor, ante el eventual repoblamiento de su posesión agrícola. Esta labor debe ser desempeñada en coordinación con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), ente encargado de llevar el registro de predios rurales abandonados, según el Art. 19 de la Ley 387, como instrumento de protección a los bienes del expulsado, y que sin duda aumentaría su deseo de regresar al campo.

5 La urgencia de estas medidas y acciones se debe a la difusión de datos como los siguientes: el 72% de los desplazados optan por la permanencia en el lugar donde llegan después del desplazamiento, el 20% desea ser reubicado y sólo el 8% desea regresar a sus tierras (encuestra periodística difundida en julio de 1998 por Canal Nacional Señal Colombia).

Sección 3
El desplazamiento en el Departamento de Antioquia

Situación actual y tendencias del desplazamiento en Antioquia

*José Fabio Naranjo Mesa**

1. El desplazamiento forzado en Colombia

El problema del desplazamiento forzado y de la respuesta frente al mismo es de una inmensa complejidad; para dar cuenta cabal de este fenómeno habría que desenvolver toda la historia de Colombia, de sus regiones y localidades, analizar los reflejos creados en nuestras instituciones, penetrar en las más recónditas decisiones de los actores de la guerra, y hasta develar la dureza de nuestros corazones.

La conformación de dicho fenómeno está dada por el cruce de las más extremas situaciones. En el se encuentran entremezclados las más absurdas e inhumanas estrategias de la guerra, el aprovechamiento del caos de la ingobernabilidad por sectores que sin la más mínima piedad atacan a los más débiles para aumentar sus patrimonios, la utilización política de una población, sometida, para poner en jaque al Estado.

La aparición masiva del fenómeno, es acompañada por los eternos desplazados económicos, aquellos que van a los lugares de *boom* económico, producido por la coca o por el oro, ó los que emigran de los lugares en crisis económica especialmente del agro; la entremezcla de estas poblaciones a las que se suman en las grandes ciudades los pobres urbanos; desdibuja y complejiza más el problema.

El desplazamiento pone también de presente la debilidad del estado, que hasta el presente no ha logrado imponer el monopolio de la fuerza ni regular pacíficamente las relaciones sociales y por el contrario es permeado y puesto parcialmente al servicio de poderes que han alcanzado una tal fuerza que desborda, también por su naturaleza, los límites nacionales[1].

Bien puede decirse que el problema del desplazamiento es la expresión condensada, contradictoria y dramática de todos nuestros horrores: en el se expresan los últimos gritos de nuestra guerra, el agotamiento de una población impotente y arrasada, pero también "se expresa" el silencio como ley, el silencio del terror; por el mueren niños y niñas y por hombres y mujeres se curten en el recomenzar de nuevo.

---

* Consejero Presidencial para los Desplazados en Antioquia

1 El economista Luis José Garay en el Seminario "La Paz, una oportunidad para repensar el país", mostraba lúcidos caminos de resolución al problema del narcotráfico desde una acción internacional, "coherente" con la naturaleza del fenómeno (ver también "El Colombiano" Agosto 3 de 1997 y antes).

2. El desplazamiento y sus respuestas en Antioquia

2.1 Magnitud del fenómeno

Teniendo en cuenta el período 1996-1998, en Antioquia hay unos 70.000 desplazados[2]; el Director del Departamento Administrativo de Atención, Prevención y Recuperación de Desastres (DAPARD), Clímaco Lopera,[3] habla de 60.000 desplazados; y el Profesor Rafael Rueda, del Centro de Estudios del Hábitat Popular (CEHAP), parte de la cifra de 10.000 familias. Sin embargo las estadísticas sobre el fenómeno son ampliamente variables y no es homogénea la consideración temporal. Si se tiene en cuenta los asentamientos de desplazados que vienen desde hace 4 ó 5 años las estadísticas pueden tener variaciones desde 11 a 1.052 familias en un municipio como Tarazá. Así mismo, mientras la Consejería Presidencial censó unas 2.200 familias en Medellín (mayo 1998), la Arquidiócesis de Medellín cuenta 5.096 familias a finales de julio de 1998. A ello hay que agregar los múltiples casos de familias que no declaran su caso, ni acuden a ninguna institución por temor a persecuciones[4].

Entre julio y septiembre de 1998, ha habido desplazamientos en Sabanalarga, Toledo, Amalfi, Granada, Mutatá, Anorí, San Carlos, Angelópolis, San Luis, Salgar, Concordia y Yondó, este último municipio receptor. Sin embargo el desplazamiento gota a gota se presenta en muchas partes (p.e. en el Municipio de El Bagre); y permanecen situaciones que requieren atención constante en varios municipios de Urabá, Ituango, Medellín, Tarazá y Cáceres, entre otros.

2.2 Respuestas al fenómeno

Indudablemente la Iglesia Católica desarrolla la más importante y clara labor con desplazados en el país. De hecho fue esta institución la que llamó con mayor fuerza la atención sobre el fenómeno y ha organizado una amplia labor, a nivel nacional, desde hace varios años. Bien podría decirse que ella ha desarrollado todo un proyecto pedagógico en su acción frente a los desplazados y activa la generación de solidaridad en diversos estamentos sociales frente al problema; acompañando y resolviendo pequeños o grandes problemas con los desplazados, recreando el tejido social por medio de la acogida. Su acción es sin lugar a dudas ejemplar y apoyando y apoyándose en la misma, se encontrará una experiencia acumulada que bien puede mostrar caminos para que la presencia estatal sea más extendida, cercana y por lo tanto eficiente. La voz de la iglesia es ineludible para la comprensión de este fenómeno y para el desarrollo de las respuestas al mismo.

---

2 Según los reportes que recibe la Consejería Presidencial para los Desplazados en Antioquia hay 22.000 desplazados en Urabá, unos 30.000 en Medellín, y a ello se suman cifras importantes en Tarazá, Caucasia e Ituango y decenas de familias más en alrededor de 50 municipios del Departamento.

3 Intervención en el "Taller sobre Desplazamiento Forzado en el Bajo Cauca". Agosto 3-98. Batallón Rifles. Caucasia.

4 Es de señalar que la Ley apresuradamente definió que con una simple declaración ante un Juez, Defensoría del Pueblo o Procuraduría se accedía a la posibilidad de demandar atención gubernamental. Se debió exigir en un período prudencial una verificación institucional que hubiera sido útil en la retención del fenómeno en las cabeceras municipales y no permitir su desborde numérico y la afluencia a las grandes ciudades. A Cali, por ejemplo, llegan 5 familias de desplazados cada día y a Medellín pueden llegar unas 4 diarias, a juzgar por las que llegan a la Consejería Presidencial. Es sin embargo relativamente inevitable que las grandes ciudades, como centros de oportunidades, en todo caso mayores que los pueblos, atraigan muchos desplazados.

La Gobernación de Antioquia canaliza ayudas urgentes a través del DAPARD, apoya programas de vivienda rural en Municipios receptores y expulsores, promueve la formación de los comités municipales de atención al desplazado y de manera estratégica. La Consejería Departamental de Paz ha dado pasos importantes en el país para el logro de este gran anhelo nacional.

Las instituciones que mayor fortaleza muestran en su atención al desplazado son las instituciones de salud, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Hasta podría decirse que, a pesar de las dificultades actuales que bien pueden requerir ajustes a la Ley 100, las instituciones de salud son quizás las más sólidas del país desde el punto de vista social.

También la presencia internacional es muy importante, presidida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que cumple una función al más alto nivel institucional de tutela para la defensa de los desplazados. En la actualidad frente a este y otros problemas es necesaria esta voz que "airea" un ambiente polarizado y cerrado de discusión y que va introduciendo criterios internacionales de civilidad y derecho, urgentes en el país.

Así mismo hay una serie de ONGs que cumplen esencialmente una labor humanitaria o educativa y de acompañamiento a grupos especiales de población: Estas organizaciones van desde el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo aporte en la durísima coyuntura actual del país es cada vez más relevante, hasta organizaciones que canalizan la presencia solidaria de la Comunidad Europea, tales como el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), y organizaciones especializadas en atención urgente en salud como Médicos del Mundo y Médicos Sin Fronteras (MSF). Así mismo hay organizaciones que atienden específicamente a mujeres, las más golpeadas por el fenómeno del desplazamiento conjuntamente con los niños, como por ejemplo Oxfam.

En lo referente a las ONGs nacionales, es importante señalar que La Ruta Pacífica de las Mujeres, la Corporación Vamos Mujer, y otras organizaciones de mujeres ejecutan importantes proyectos que se constituyen en la reconstrucción femenina del tejido social. Esta perspectiva de género es, por la naturaleza urgente, profunda y dolorosa del desplazamiento, estratégica como lo señaló también un Foro de entidades financieras internacionales[5].

Por último quiero referirme a las líneas de acción definidas para la Consejería Presidencial para los Desplazados, en Antioquia desde esta nueva etapa a partir del 1 de Julio de 1998.

En primer lugar, la Consejería debe cumplir un rol de liderazgo, promoviendo, acompañando y potenciando acciones interinstitucionales de cada vez mayor amplitud. Esta acción interinstitucional debe convocar no sólo a las entidades estatales sino a los gremios y empresas privadas. El problema de los desplazados exige que sea toda la sociedad la que de cuenta del mismo; si bien el estado debe cumplir su rol de liderazgo, el solo no puede

5 "La Paz, una oportunidad para repensar el país", promovido por el Banco Interamenricano de Desarrollo, Planeación Nacional, Oficina del Alto Comisionado, y Cooperación Española (Bogotá, Julio de 1998).

solucionar el problema. Por el contrario, paradójicamente el problema de los desplazados se convierte en oportunidad para que el estado llegue a lugares donde no ha estado y para que la sociedad civil asuma sus responsabilidades y aporte su cuota ordenadora frente al caos actual. Esta conjunción necesaria debe desarrollar una cultura de la solidaridad, base *sine qua non* de la paz.

En este marco, la Consejería ha canalizado recursos de empresas privadas que han respondido a su llamado y ha logrado crear un importante espacio de coordinación de acciones con la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín, la Pastoral Social arquidiocesana y CISP.

Así mismo la Consejería fue co-convocante del Foro sobre "Desplazados internos en Antioquia", que reunió a todas las instituciones que trabajan sobre el tema en Antioquia, y participa activamente en las acciones que de él se han venido derivando, como por ejemplo un convenio interinstitucional de apoyo a la realización de proyectos de mujeres, proyectos productivos y de retorno.

A nivel gubernamental, la Consejería ha elaborado planteamientos de fondo sobre la situación y las soluciones del problema en Antioquia, incluida la formulación de propuestas Legislativas sobre aspectos nodales de la situación del desplazado y en el marco de una necesaria política de "reparación" dentro del gran Plan de Desarrollo para la Paz. Estos planteamientos han aportado elementos para una necesaria reformulación de la política sobre desplazados, de la cual es consciente el nuevo gobierno.

Al respecto, consideramos que la solución de este fenómeno sólo puede darse en el contexto de una Política Permanente de Paz; que incluya soluciones urgentes al problema del acceso a la tierra[6]. En este marco, con el sector privado venimos precisando también un planteamiento complementario respecto a la creación de un Banco de Tierras, propuesta que bien puede articularse con otras que han aflorado en los últimos meses, en los ofrecimientos previos a la esperada negociación política del conflicto armado.

3. Criterios para un presupuesto inicial en Antioquia

De manera realista y responsable hay que aceptar que el Gobierno actual ha heredado una grave situación económica que obliga a optimizar al máximo los recursos disponibles. En este marco; se presentan a continuación los principales criterios y propuestas para la ejecución del nuevo presupuesto de la Consejería Presidencial para Desplazados en Antioquia (octubre de 1998), que además pretenden aportar elementos para la elaboración de una nueva política para los desplazados.

Premisa fundamental de la ejecución del nuevo presupuesto es que el problema de los desplazados es de toda la sociedad y que a todos nos corresponde solucionarlo. El gobierno nacional solo no puede asumirlo y por lo tanto, esperamos aunar esfuerzos con la cooperación internacional, la iglesia, las ONGs, la empresa privada, y de otras entidades para conjuntamente encontrar caminos de salida.

---

6 Al respecto, estamos atentos y actuantes frente a las posibilidades que la reforma a la Ley sobre Extinción de dominio puede dar frente al problema que nos ocupa y en un marco más amplio como estrategia fundamental para el logro de la paz.

3.1 Metodología de trabajo

- Se está trabajando en la *identificación de las inversiones necesarias en municipios pobres y generadores de desplazamiento*, para así incluirlas en los Planes de Desarrollo Departamental y Nacional. Ello coincide con el planteamiento del Gobierno nacional de invertir en las zonas de mayor conflicto. De esta manera la Consejería pretende además participar a la formulación del Plan de Desarrollo para la Paz, que constituye la solución de fondo planteada por el nuevo gobierno.
- *La ejecución del presupuesto se hará con participación plena de la comunidad*: sin descuidar la necesaria ayuda humanitaria de emergencia y con el fin de motivar e inducir una actitud más activa de los desplazados, se trabajará con base en proyectos comunitarios y familiares, con el respaldo de instituciones acompañantes.
- Se realizarán *gestiones de acompañamiento y asesoría a la realización de los proyectos*, contribuyendo así al diseño de una nueva política para desplazados e la inversión del presupuesto asignado.
- Está prevista la *creación de un fondo de crédito*, con bajos intereses y a largo plazo, para el cofinanciamiento de los proyectos productivos.
- *La Consejería presentará un Informe de Gestión sobre las acciones realizadas*, con especial referencia a las gestiones llevadas a cabo para conseguir: a) la cofinanciación y el apoyo de la Cooperación internacional, empresa privada, iglesia, gobierno nacional y otras instancias estatales; b) inserción de programas de inversión en el Presupuesto general de la Nación.

3.2 Tipología de proyectos

- *Productivos, con especial referencia al sector agropecuario*: porque los mismos representan una herramienta fundamental para romper la dependencia de los desplazados y favorecer su reinserción social y económica.
- *Retorno y acompañamiento.* El retorno voluntario es la solución más adecuada al problema. Sin embargo, para que el retorno sea posible es necesaria una articulación con la Política Nacional y Departamental de Paz.
- *Reparación, acompañamiento psico-social, y formativo*: porque representan una respuesta efectiva frente al drama personal y familiar que viven muchas de estas personas, así como la situación de "anomia"[7] experimentada al llegar a la ciudad. Todos ellos tendrán además una componente importante de capacitación para la reiserción laboral.
- *Investigación (social, cultural, político y económico)*: priorizando los trabajos que muestren perspectivas a largo plazo y estimulando soluciones creativas de los mismos desplazados y organizaciones acompañantes.

3.3 Evaluación y seguimiento de los proyectos

- Para la evaluación previa y el seguimiento se utilizarán los siguientes criterios: capacidad de autogestión, sostenibilidad, productividad, aporte a la Política nacional de paz y al desarrollo de la democracia.

---

7 Brevemente diría que con este término describía el sociólogo Durkheim, la situación de desarraigo, pérdida de referentes culturales y depresión que vivían muchos migrantes del campo a zonas urbanas.

- Los proyectos evaluados positivamente recibirán un primer desembolso del 40% o 50%, de acuerdo a su viabilidad, mientras los desembolsos posteriores serán erogados sobre la base de las gestiones de monitoreo.
- Cada 6 meses se realizarán gestiones de monitoreo y acompañamiento a los proyectos, con el fin de verificar su buena marcha, evitar que el dinero se pierda, y apoyar su desarrollo.

3.4 Criterios de asignación de los recursos

- Asumiendo que la mitad de las 11.000 familias desplazadas (unas 70.000 personas) de Antioquia están ubicadas en Medellín: *el 50% del presupuesto de inversión de la Consejería se ejecutará en Medellín y el otro 50% en las zonas rurales del Departamento.*
- *El 60% de los recursos serán asignados a mujeres o grupos de mujeres.* Las razones son las siguientes: a) según varios estudios el 60% de los jefes de hogar de las familias desplazadas son mujeres; b) las mujeres y los niños son los grupos más vulnerables; c) los proyectos manejados por mujeres tienen mayor garantía de éxito, pues en general ellas son más responsables con los recursos; d) dichos proyectos son estratégicos en la perspectiva de la construcción de la paz.
- Por otro lado, desde el punto de vista temático se manejarán los siguientes criterios:
  - *el 75% de la inversión se dirigirá a proyectos agropecuarios*, que en muchos casos incluirán componentes de techo básico y de mejoramiento progresivo de vivienda. Dicho porcentaje es debido a que la gran mayoría de los desplazados es del campo y como herramienta para incentivar la reubicación y el retorno;
  - *el 15% a proyectos de reparación, acompañamiento psicosocial, formativos y pedagógicos;*
  - *el 6% a proyectos de investigación-acción orientados a la producción y el desarrollo sostenible;*
  - *el 4% a proyectos de desarrollo democrático.*

Presentación de una hipótesis de investigación sobre el desplazamiento en Antioquia

*María Teresa Uribe**

El Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia está desarrollando por encargo de la Conferencia Episcopal, un estudio sobre el fenómeno del desplazamiento en Antioquia. Este estudio, que aún se encuentra en su etapa exploratoria y descriptiva, a nuestro juicio cubre un área que es bien importante y que hasta el momento ha sido solamente tratada marginalmente por las personas o entidades públicas o privadas que de alguna manera se están ocupando del drama nacional del desplazamiento.

La investigación combina métodos cuantitativos y cualitativos y se pregunta fundamentalmente por el desplazado, por ese sujeto tan desconocido y que sólo aparece en las estadísticas y sirve para diseñar programas de acción o de intervención de políticas públicas o privadas. Nos interesa quién es el desplazado, cuáles son sus particularidades, sus perfiles regionales, diferenciales, cuál es la dinámica bélica o los intereses económicos o los macroproyectos estatales o privados que lo desplazaron, cómo es ese itinerario dramático, serpenteante y que nunca es tan claro como de alguna manera lo pensamos (con un origen y un destino), sino que hay un itinerario de idas y venidas, de tránsito, de estadías y de nuevos recomienzos por toda la geografía nacional.

Nos preguntamos también de que manera este migrante forzoso, se integra en la vida urbana de Medellín, es decir la manera como los desplazados están haciendo valer su derecho a la ciudad, y construyendo por esta vía tortuosa y violenta, su condición tanto de ciudadanos en una doble dimensión: como sujetos del *corpus* político y como habitantes urbanos, habitantes de la *urbe*.

Desde esa perspectiva entonces, nos interesa pensar el desplazado como un sujeto político y de derechos (muchos de los cuales le han sido negados), que con su accionar, su desarrollo, sus estrategias vitales, sus organizaciones propias, su voluntad de ser y de representar está participando en la construcción de un nuevo país. O sea, no queremos mirar al desplazado, simplemente como una víctima, que obviamente lo es, sino también como un sujeto activo, participativo que construye ciudadanías y que con su ejercicio puede contribuir a la construcción de una nueva nación.

Este proceso, que es de tipo cualitativo, tiene un gran espacio en nuestro trabajo e intenta reconstruir con los desplazados sus estrategias de resistencia y de supervivencia, tanto individuales como colectivas, sus formas de organización, sus maneras siempre novedosas e imaginativas de enfrentar el éxodo, como le dan salida a sus demandas del diario vivir, y como reconstruyen sus existencias en una situación límite como es la del desplazamiento. En este marco, nuestro propósito es también lo de rescatar una serie de potencialidades y de prácticas, de conocimiento, de saberes de los sectores que de alguna manera están viviendo una situación difícil como lo es la del desplazamiento.

Por otro lado, este trabajo no busca encontrar fórmulas generales o "recetas", ni pretende plantear soluciones definitivas. Primero, porque se hace desde el espacio de la Uni-

* Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia

versidad Pública, cuyo compromiso y misión primordiales son con el conocimiento, y segundo porque lo que nos interesa fundamentalmente es otorgarle una serie de elementos de juicio lo suficientemente realistas a las personas que tienen que tomar decisiones, es decir, a las entidades gubernamentales, no gubernamentales, a la comunidad internacional, pero sobre todo a los desplazados, para que desde allí se planteen estrategias y alternativas.

Lo nuestro no tiene entonces que ver con la acción directa, sea por lo del compromiso primordial de la universidad con el conocimiento, sea porque la impresión es que a nombre de emergencia y de las mejores intenciones se están cometiendo una serie de errores graves (falta de coordinación, protagonismos, corrupción, etc.). Tal vez ésto tiene que ver con el hecho de trabajar sobre algo que desconocemos pero que creemos conocer, porque la ignorancia de pronto no tiene que ver con el vacío de conocimientos sino con la llenura de desconocimientos, y esto está generando problemas operativos bastante complicados.

Nosotros entendemos que por los afanes de la atención inmediata a las demandas de los desplazados, y también por efectos de la dominación de un cierto espíritu pragmático (sobre todo en el caso de Antioquia), ésto está produciendo unos efectos complicados sobre las decisiones que se están tomando, acciones que no solamente pueden no producir efectos positivos, sino que a veces se pueden estar tomando "acciones perversas", que logran efectos contrarios a los esperados por desconocimiento del desplazado, de sus circunstancias, de sus deseos, de su proyecto de vida, de voluntad de ser, de su voluntad de organizarse y de participar.

Sin embargo, el problema va más allá. El problema no consiste simplemente en ciertas equivocaciones de buena fe, sino que con la mejor buena voluntad al intervenir en un asunto desconocido y polivalente como es el del desplazamiento, e intrínsecamente relacionado con otros aspectos complejos y cambiantes de la vida nacional, estamos ignorando una serie de asuntos que conlleva el desplazamiento mismo. Es decir, estamos frente a unas dinámicas bélicas que se reproducen y que están en la raíz del mismo fenómeno del desplazamiento. Estamos frente a una redistribución territorial: a la luz del desplazamiento y de la guerra, están cambiando los meridianos y los paralelos en Colombia, viejas regiones están declinando y están apareciendo nuevas regiones. Además, se están recomponiendo las fuerzas sociales, políticas y militares del conflicto. Es decir, tenemos una serie de efectos hacia el futuro que si no tenemos al menos la capacidad de entender lo que se está moviendo allí, pues estamos condenados, a pesar de la mejor voluntad, a dos cosas terribles: reproducir simplemente formas clientelares a través del otorgamiento de los recursos, por un lado, y crear las condiciones de las próximas guerras, por el otro.

Si insistimos en seguir atendiendo a los desplazados como víctimas y no como sujetos de derechos, como ciudadanos activos, que también pueden contribuir a la reconstrucción nacional, existe el riesgo concreto de contribuir a crear nuevos conflictos hacia el futuro. Por consecuencia, tenemos que aceptar que no conocemos suficientemente el fenómeno y que no tenemos certeza de ninguna naturaleza. Por esto es mejor pararnos, entender que estamos parados sobre algo que no conocemos y no actuar de una manera un poco prepotente como de hecho se viene haciendo.

De allí pues la importancia de una investigación de este tipo, que vaya más allá de las simples estadísticas y pretenda redescubrir con los desplazados mismos, a través de sus relatos y de sus historias, algunos elementos que permitan tomar decisiones más acertadas, sobre todo a los desplazados mismos.

Sin embargo, estamos conscientes que no siempre es posible esperar el resultado de las investigaciones para actuar, sabemos que hay que actuar y actuar ya, y que es necesario poner en marcha programas de ayuda y atención y de acompañamiento a los desplazados. Pero sí creemos que es más lo que se ignora que lo que se sabe, y que debe intervenirse con más humildad, con más respeto, con más tolerancia, sin certezas sobre lo que debe hacerse y sobre lo que los mismos desplazados quisiesen hacer[1].

Sabemos también que la única fase que se ha logrado realizar con los desplazados es la fase de la asistencia, y que es inevitable un cierto asistencialismo. Sin embargo pensamos que tenemos que estar muy alertas para no repetir los errores del pasado, conociendo los efectos perversos que tuvo esta especie de asistencialismo y el manejo que se le dio al desplazamiento forzoso en la primera violencia y en la primera revolución urbana de Medellín, en los años 50 y 60, respectivamente.

Ya tenemos esa experiencia, y la ciudad ha tenido que pagar con mucho dolor y con mucha sangre dichos errores. Por un lado, ese asistencialismo puntual lo único que logró fue producir unas redes de clientelas que fortalecieron los modelos más tradicionales y perversos de ejercicio de la política, y por otro lado mientras el gobierno insistía en el retorno, cosa que jamás pudo funcionar porque en la práctica las dinámicas bélicas anulaban esa estrategia así los desplazados quisiesen volver, fue creciendo toda una nueva ciudad de espaldas a la anterior, confrontada con ella y profundamente estigmatizada que estalló de la manera más dramática en forma de violencia, y de muerte y de sicariato en los años 70.

Lamentablemente, en este momento las autoridades locales y departamentales están repitiendo ese proceso sin entender que el asunto tiene que ser manejado de una manera más racional y cuidadosa. Si bien el retorno es una alternativa, también hay otra, que es el derecho a la ciudad. El derecho que tienen los desplazados a permanecer en la ciudad, a construir ciudadanía, a construir *urbe* y a hacer parte de la vida urbana de Medellín.

Otro aspecto importante, que tiene que ver con el trabajo que hemos venido desarrollando, es que el desplazamiento no solamente es la "gran vergüenza nacional" de un país que se dice católico, democrático y regido por un estado de derecho; sino que también devela las diferentes facetas de los dramas nacionales.

El desplazamiento es la punta del *iceberg* de las dinámicas bélicas, de los procesos políticos o militares diferenciales, de las particularidades regionales. De alguna manera, el desplazamiento es una especie de atalaya desde la cual se puede ver todo el drama nacional. Además, procesos aparentemente aislados encuentran sus conexiones observando el fenómeno mismo del desplazamiento: en su alrededor se están anudando todas las potencialidades y las posibilidades de una reconstrucción política y económica de la vida colombiana.

Hay aquí una paradoja grande: siendo el desplazamiento, junto con el de la paz, el primer problema nacional, el mismo ocupa un lugar absolutamente marginal, cuando no

1 Al respecto, hay que señalar que ante el drama humano del desplazamiento, muchas gentes de buena voluntad están de alguna manera enfrentadas por la captación de los recursos, tratando de montar programas teniendo como respaldo a los desplazados, sin que ellos tengan una posición activa. Existe el riesgo concreto que se cree una especie de burocracia del desplazamiento, como también ya existe una especie de burocracia de la paz que puede producir efectos perversos en lo que tiene que ver con el desarrollo de los procesos de democratización, de ciudadanía y de consolidación de la sociedad civil.

de total desconocimiento, en la acción política de todos los niveles: no estuvo en las campañas presidenciales, ni en las campañas para alcaldía, ni en las campañas para gobernación, no hizo parte de los programas de los cuerpos colegiados, no hace parte de la preocupación de los medios de comunicación sino cuando hay un evento que rompe con un supuesto orden (que a la vez produce el otro desorden), no está en la consciencia del ciudadano corriente. Es como si existiera una conjura del silencio frente al desplazamiento. Cuando mucho, ocupa un lugarcito menor en la gestión pública, y casi exclusivamente desde el punto de vista asistencial.

Al contrario, desde esa perspectiva, bien vale la pena volver a poner el problema del desplazamiento en el centro del debate público, no solamente porque a nosotros nos duelan los desplazados y porque es hoy nuestro objeto de trabajo, ni porque sea una obligación ética, ni porque sea la "gran vergüenza nacional", sino porque de hecho es la encrucijada desde donde se puede intentar resolver los problemas principales del país. Como diría algún publicista: hay que volver a posicionar el fenómeno del desplazamiento, y posicionarlo por primera vez en el centro de la agenda política, hay que presionar los gobiernos para que le den la cara a este fenómeno, hay que presionar a la misma sociedad civil, a las organizaciones sociales porque de momento se ha tratado marginalmente o puntualmente, simplemente para utilizar unos recursos estatales en ayuda humanitaria.

Otra consideración. El fenómeno del desplazamiento está profundamente ligado con las dinámicas bélicas y tiene que estar en la agenda de la paz, de tal manera que quien trabaje el desplazamiento tiene que estar profundamente articulado con quien negocie la paz. Aún más: la agenda de la paz es la única posibilidad real de "alerta temprana" que tenemos. Ahí no hay alerta temprana que valga, la única posibilidad es negociarlo con los actores armados, y también con ciertos actores económicos que con su accionar están incidiendo de hecho en el desplazamiento. La política sobre desplazados tiene que estar profundamente articulada con las políticas públicas, con los modelos sociales y económicos de desarrollo.

Por esto la investigación sobre el fenómeno del desplazamiento no es un lujo. Por el contrario, es una necesidad impostergable no sólo para una gestión más acertada de los recursos públicos y de la acción privada, sino también para la formulación de una estrategia de acción política para todos aquellos que de alguna manera están afectados por este fenómeno del desplazamiento.

Sección 4
Experiencias en atención a desplazados y sus lecciones

La ayuda humanitaria de las ONG europeas y su trabajo con ECHO en Colombia*

*Juan Luis Domínguez***

El Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) fue creado en 1992 para coordinar y optimizar las acciones humanitarias de la Unión Europea en terceros países. Su creación significó la materialización de un deseo urgente de dotarse de un instrumento capaz de responder, con rapidez y eficacia, a los requerimientos de apoyo humanitario de las naciones víctimas de catástrofes naturales o conflictos armados. Así, ECHO entendió que debía responder al reto planteado por una situación humanitaria mundial en permanente cambio mediante cuatro pilares básicos: agilidad, flexibilidad, solidaridad y subsidiaridad; ésta última concebida como complementaria a las responsabilidades de los Estados receptores ante la emergencia.

Para lograr este objetivo, ECHO decidió asociarse con varias organizaciones no gubernamentales (ONG) europeas, de sólida experiencia humanitaria internacional, y suscribir con ellas un *Contrato-Marco de Asociación* por el que las acciones financiadas eran asumidas operativamente por las organizaciones firmantes del mismo, generándose así un proceso muy rico de interacción y reforzamiento interinstitucional que permanece hasta el momento presente.

ECHO estableció también una relación privilegiada con aquellas agencias internacionales de asistencia humanitaria cuyo accionar en diversos escenarios había demostrado un sólido enfoque operativo, junto con una indudable eficacia en la solución de desastres naturales o conflictos armados, como son las agencias de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

De este modo ECHO financia las acciones propuestas por las diferentes ONGs europeas y agencias internacionales con presencia activa sobre el terreno, generalmente asociadas a organizaciones locales con un profundo conocimiento de la realidad específica en la que operan.

---

* El presente ensayo constituye una síntesis de los textos elaborados por el autor y publicados en el marco del folleto *La Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea en Colombia. II Plan Global de Atención a Desplazados*, editado por ECHO y la Unión Europea en diciembre de 1998.

** Coordinador del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) en Colombia

En lo referente a Colombia, es importante señalar que ECHO inició sus actividades en el país en 1993, cuando se abre la Delegación de la Comisión Europea en Santafé de Bogotá y se comienzan a financiar acciones puntuales con los desplazados a través de ciertas ONGs con experiencia en América Latina, en un momento en el que el Gobierno de Colombia todavía se resistía a aceptar que el fenómeno del desplazamiento comenzaba a tomar dimensiones dramáticas.

Durante el período de 1995 a 1996 ECHO financia 5 operaciones de tipo médico para las poblaciones desplazadas por la violencia (Cruz Roja Española, Cruz Roja Francesa, Diakonia-Suecia, Caritas Alemania y el CICR) con un presupuesto cercano a los 1,6 millones de Euros basado en los siguientes objetivos:

a. Se da prioridad a las acciones asistenciales con un énfasis en la capacitación de recursos locales para lograr que las intervenciones sean mínimamente autosostenibles una vez la ayuda toque a su fin.
b. Se evita crear sistemas paralelos de salud básica; es decir, las acciones tratan de potenciar y reforzar el vigente sistema de salud colombiano, entonces en plena efervescencia por la aplicación de la Ley 100.
c. Se intenta evitar secuencias de dependencia o clientelismo en las poblaciones asistidas, transfiriendo lo antes posible la estructura resultado de las operaciones financiadas por ECHO a la red de asistencia sanitaria local, bien sea departamental o municipal.

En 1997 ECHO aprueba la financiación de un Primer Plan Global de atención a desplazados para Colombia que intenta convertirse en el primer esfuerzo de la Comunidad Europea por concertar estrategias y acciones bajo líneas programáticas coherentes con una visión más completa e integral del análisis de las necesidades del desplazamiento por la violencia, y que se concretizan en las siguientes líneas de acción:

1. Se otorga un papel relevante a las organizaciones locales para el desarrollo de los proyectos.
2. Se pone especial acento en las cuestiones de género, al ser la mujer una de las protagonistas y principal víctima de ese desplazamiento.
3. Se enfocan los problemas de salud como un todo unitario, sin separar la salud fisica y la mental.
4. Se da especial importancia a la coordinación entre las instituciones locales e internacionales.
5. Se valoriza el impacto positivo de la presencia de las agencias internacionales en el ánimo de la población desplazada.

Los resultados obtenidos con esta primera experiencia no satisfacen totalmente las expectativas suscitadas al inicio de la puesta en marcha del Primer Plan Global, a tenor de los resultados de la evaluación realizada por una consultoría independiente a petición de ECHO: a) se detectó una coordinación insuficiente entre las diferentes organizaciones no gubernamentales que componían el Plan Global; b) el Plan Global no estaba diseñado para acompañar procesos de retorno o reubicación de desplazados; c) los criterios utilizados para la distribución de las acciones demostraron a la postre no ser tan sólidos como inicialmente se pensó, debido en parte a la rápidamente mutante realidad del desplazamiento forzado en Colombia.

El Segundo Plan Global de ECHO arrancó en 1998 con un ferviente deseo de superar pasados errores y una honesta ambición de extremar el refuerzo de esa integralidad y coherencia en las acciones que había estado presente, aunque con resultados desiguales, en las anteriores intervenciones. En este marco, además de preservar las vidas de aquellos que desea asistir (según enunciado clarísimo de la norma reguladora de la Ayuda Humanitaria del 2 de Julio de 1996) se pretende luchar para recomponer el tejido social íntimamente dañado por la violencia interna en Colombia. Las líneas maestras de intervención pueden resumirse así:

1. La ayuda humanitaria debe jugar un papel preponderante en la prevención del desplazamiento forzado, mediante:
   a. ayuda humanitaria de emergencia en aquellas zonas consideradas como de expulsión o próximas a las zonas de expulsión, en la convicción que, aunque aceptando que por sí sola la ayuda humanitaria no va a evitar el desplazamiento, sí que se acepta que el retorno tiene más probabilidades de darse cuanto más próximo a su hogar se consiga asentar al desplazado y, no menos importante, la presencia internacional pueda tener un efecto disuasorio sobre los actores generadores del desplazamiento;
   b. ayuda humanitaria en aquellas zonas de recepción en donde los desplazados intentan recomponer su tejido social y comunitario.
2. La ayuda humanitaria debe contemplar la asistencia a aquellas poblaciones que han decidido plantearse un retorno o una reubicación estable, y vincular estas acciones a aquellos organismos que contemplen la asistencia con un enfoque de mediano a largo plazo.
3. Refuerzo del respeto por el Derecho Internacional Humanitario como un aporte a un futuro proceso de paz.
4. Mayor énfasis en la integralidad de acciones con la adopción de los siguientes criterios metodológicos:
   a. Se asocia la asistencia de aporte alimentario a la preocupación por el equilibrio nutricional de la población desplazada más vulnerable.
   b. Se unifican los criterios de asistencia en salud, dándoles una integralidad más acorde con un concepto de salud pública, asociando la asistencia médica básica a la salud mental y recuperación psicosocial y a un componente de prevención epidemiológica mediante el tratamiento del agua y saneamiento ambiental.
   c. La preocupación por una vivienda saludable va asociada a la búsqueda de condiciones dignas de habitabilidad.
   d. La preferencia por ONGs con experiencia humanitaria como un requisito de eficacia y efectividad.
   e. Temas como el de género, - la trascendencia de dar a la mujer un apoyo preponderante en aquellas situaciones, desgraciadamente cada vez más frecuentes, en las que es precisamente la mujer, viuda por muerte violenta del marido o abandonada por éste, quien debe asumir el peso de mantener unos hijos y una estructura familiar - el medio ambiente, la salud del niño y del adolescente, identificándolos como grupos particularmente vulnerables, dotan a este enfoque de una especial minuciosidad.

Además, la consideración de la política gubernamental sobre los desplazados por la violencia (documento CONPES 2924 del 28 de Mayo de 1997 y Ley 387 de Junio de 1997) como un punto de referencia obligado a la hora de encauzar las acciones humanita-

rias, le dan a este Segundo Plan Global 1998 una visión de complemento a la intervención del Estado, así como potencia sus capacidades de intervención.

Por otro lado, en la definición del Segundo Plan Global se otorgó un importante papel a la elección de las ONGs que iban a acompañar y a responsabilizarse de este proceso de apoyo a los desplazados. Unas fueron elegidas por la demostrada eficacia de sus intervenciones previas con la población desplazada en Colombia y una probada solvencia en el tratamiento de los procesos de desplazamiento forzado.

Estas fueron (ver también el mapa en la página siguiente) el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) para apoyar el proceso de recuperación comunitario de los desplazados en Cartagena y Magangué (Bolívar), Malambo-Barranquilla (Atlántico), Sincelejo y San Onofre (Sucre); la Cruz Roja Española a lo largo del Magdalena medio; la Cruz Roja Francesa en Cúcuta (Norte de Santander) y Valledupar (Cesar); Caritas Española en Medellín (Antioquia), Villavicencio (Meta) y Urabá; UNICEF en Urabá; Oxfam-GB acompañando el primer proceso de retorno en Urabá; la Asociación Navarra Nuevo Futuro (ANNF) asimismo en el Urabá antioqueño, Diakonia de Suecia en Villavicencio, Save the Children Foundation-UK en Villavicencio y Bogotá, Médicos Sin Fronteras-España (MSF-E) en Bogotá, el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) de Italia en Medellín, Acción Contra el Hambre en Montería (Córdoba), Paz y Tercer Mundo (PTM) de España en Quibdó (Chocó).

A estas ONG se agrega la aportación valiosísima del CICR, organismo cuyo accionar en suelo colombiano ha sido ejemplo de un compromiso dedicado y entusiasta a la ayuda de la población desplazada, a lo largo y ancho del territorio colombiano, pero en especial en aquellos lugares en donde ninguna otra presencia internacional tenía posibilidades de manifestarse.

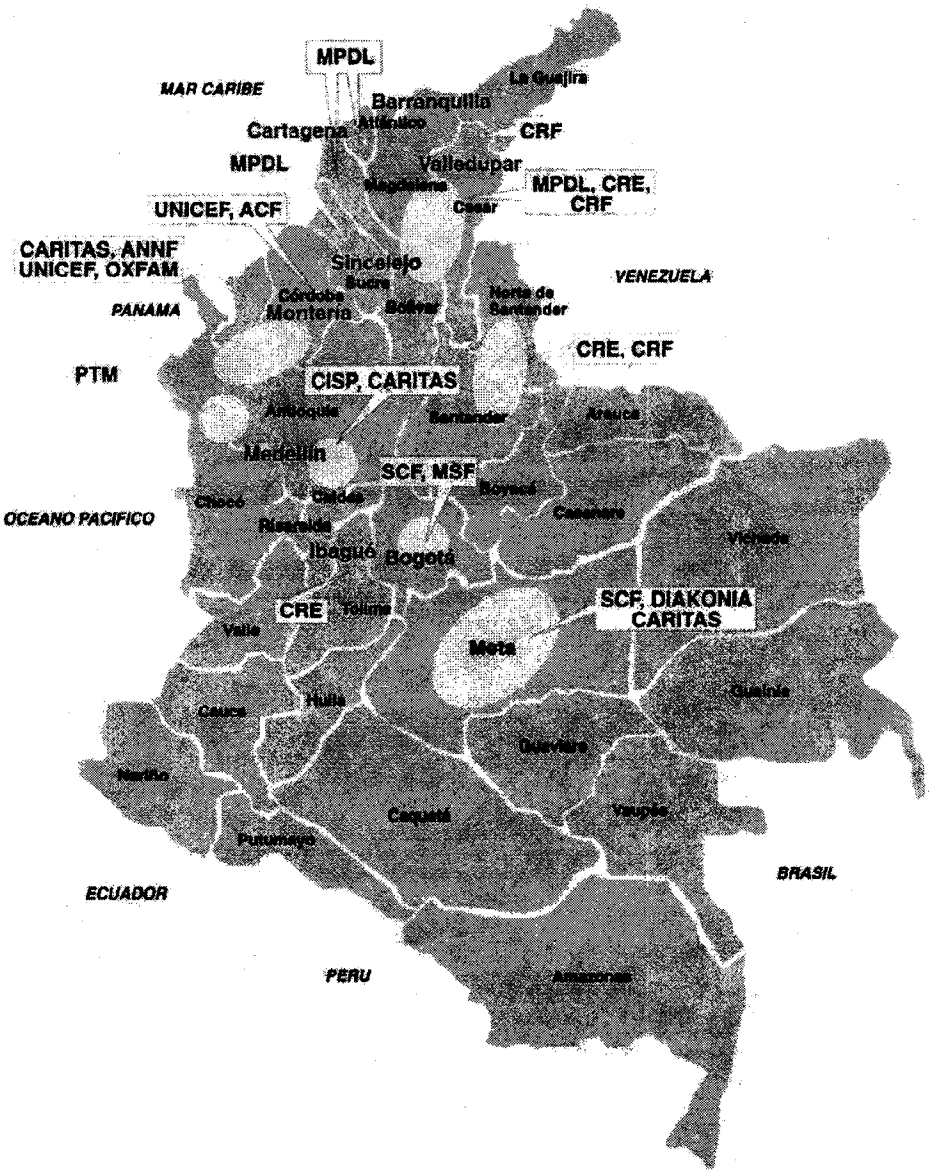
Entre todas y con todas ellas se logró tejer una red humanitaria que ha tratado de estar presente en aquellas zonas del país en donde la tragedia del desplazamiento forzado ha tenido su expresión más lacerante. Y el compromiso de ECHO con la población desplazada por la violencia en Colombia se ha ido paulatinamente reforzando a medida que nuevos aportes humanitarios han ido enriqueciendo ese entramado (Médicos Sin Fronteras de Holanda – MSF-H y Acción Contra el Hambre en Tierradentro, Córdoba) y es de esperar que se consolide todavía más a medida que nuevas emergencias humanitarias hagan necesaria su aportación en otras partes del país. Para ello ECHO decidió reservar una cantidad sustancial del presupuesto asignado para poder así responder a nuevas conmociones humanitarias.

De todas las organizaciones arriba mencionadas solamente una, MSF-H, ejecuta sus actividades de forma independiente y operativamente autónoma, aunque establece fuertes nexos de coordinación con instituciones locales. Las restantes, en mayor o menor grado, conforman sólidos entramados institucionales con ONG colombianas que potencian su capacidad operativa y dan una más completa viabilidad a las operaciones humanitarias. Tal es el caso de la Cruz Roja Colombiana, entidad de un sólido prestigio nacional e internacional cuyo apoyo a los procesos desarrollados por la Cruz Roja Española y Francesa da al accionar de estas últimas una proyección y unas dimensiones considerables.

Otro importante aporte lo constituye la Iglesia Católica a través de sus diócesis con su profundo conocimiento y dedicación a las poblaciones desfavorecidas, o mediante las fuertemente implantadas Pastorales Sociales, o la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz. Instituciones como Benposta, Cedavida, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), el Programa para la Reinserción, han aportado a este Segundo Plan Global una calidad en las intervenciones que difícilmente se hubiera logrado sin su entusiasta contribución.

¿Cuál va a ser el futuro de ese esfuerzo solidario? Quizás la participación activa y comprometida en el deseado inicio de un proceso de paz que está en la mente de todos los colombianos, sea cual sea su credo político.

II Plan Global de Ayuda Humanitaria para Colombia
Atención a desplazados en 1998



Fuente: ECHO, "La Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea en Colombia. II Plan Global de Atención a Desplazados", Santafé de Bogotá, 1998

El fenómeno del desplazamiento en Colombia. Atención humanitaria integral y perspectivas de desarrollo social en Medellín*

*Luigi Grando***
*Giuseppe Ferrando****

1. El desplazamiento: complejidad de un fenómeno social

1.1 Tipos de desplazamiento

El desplazamiento forzoso

Colombia está viviendo desde hace muchos años una situación de violencia y de conflicto interno que ha causado un masivo fenómeno de migración de las poblaciones que viven en las áreas de conflicto, siendo la región mas afectada la del Urabá, la cual se encuentra ubicada entre los tres Departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. Se estima que desde el año 1985 hasta el año 1997, en Colombia se han desplazado cerca de un millón de personas, las cuales han perdido todas su propiedades y sus formas de sustentamiento, trasladándose a zonas menos conflictivas buscando apoyo en parientes, amigos y conocidos o llegando a áreas desconocidas sin apoyo alguno.

En los primeros años el desplazamiento ha sido un fenómeno individual o familiar, pero en los últimos tiempos se ha hecho masivo. Tanto que a nivel internacional se habla de Colombia como del Ruanda de América Latina, con la única diferencia que todavía no se ha vuelto un problema internacional (hubo sólo un caso de desplazamiento masivo a Panamá).

Frente a esta situación, se identifican como causas principales la intensificación de los conflictos armados entre grupos guerrilleros y las fuerzas armadas y la acción de los grupos paramilitares. Las razones del incremento de la acción de dichos grupos se pueden explicar considerando que las zonas más afectadas presentan las siguientes características:

- son ricas en recursos naturales (oro, platino, plata, minerales, etc.);
- muy probablemente serán objeto de grandes proyectos de inversión por parte del Estado (nuevo canal interoceánico, centrales hidroeléctricas, etc.);
- disponen de tierras que son de las más fértiles del país;

---

* Una primera versión del presente ensayo fue presentada en una reunión entre ECHO y sus partners en Colombia (Bruselas, 9 de febrero de 1999).

** Responsable de los Programas Internacionales del CISP en América Latina y el Caribe.
*** Coordinador del Proyecto CISP en Medellín.

- son estratégicamente importantes tanto para la guerrilla como para los narcotraficantes y los paramilitares.

En otras palabras se trata de acciones determinadas por intereses económicos y/o políticos evidentes que ya se han definidos como la "contrareforma agraria". El objetivo principal es desalojar las comunidades existentes y lograr la propiedad o, en todo caso, el control de la tierra en las zonas más interesantes. Por ejemplo, en el Municipio de Ríosucio, que ha sido uno de los más afectados por el fenómeno, tenían que empezar los trabajos para la construcción del nuevo canal interoceánico.

Por esto las personas desplazadas se encuentran, muchas veces, en la situación de no poder regresar en sus lugares de origen. El desplazamiento se manifiesta en diferentes formas y hacia zonas con diferentes características.

Cuadro 1 - Tipología de los desplazamientos

Desplazamiento hacia:	Etapas	El desplazado puede	Probabilidad de regreso
otro barrio/vereda del mismo pueblo	1ª	emigrar otra vez o regresar[1]	alta
otro pueblo o ciudad cercana	1ª o 2ª	emigrar otra vez o quedarse o regresar[1]	medio-baja
la capital departamental o nacional	2ª	quedarse o emigrar otra vez	baja

En general, los grupos de desplazados están compuestos por un alto porcentaje de mujeres y niños. Estos últimos sufren de graves trastornos psicológicos causados por las experiencias de violencia que han vivido. En síntesis, los problemas que afectan los desplazados son de diferente nivel:

- *Primer nivel:* atención de emergencia, debida a los problemas de asistencia en la migración y en los lugares de llegada. En este caso las actividades a realizar incluyen también asistencia psicológica y actividades de reinserción social.
- *Segundo nivel:* inserción en los lugares de llegada. Este nivel es particularmente complejo por que normalmente estas personas llegan a barrios marginales o constituyen nuevos barrios de invasión. Además, generalmente no tienen un nivel profesional elevado ya que en mayoría son campesinos, encontrando dificultades para conseguir trabajo sobre todo en los centros urbanos. Muchas veces la gente de los barrios o veredas receptoras considera los desplazados como una amenaza, ya sea en el sector laboral como en aspectos de seguridad (los consideran todos guerrilleros). Esto implica mayores dificultades para la integración y la realización de acciones de ayuda dirigidas sólo a los desplazados.

1 En ambos casos, las posibilidades de regreso son muy reducidas porque las garantías de seguridad son mínimas.

- *Tercer nivel:* reubicación y/o retorno, el principal objetivo de cualquier acción en favor de los desplazados por la violencia debe ser el retorno en sus lugares de origen. Sobre este tema la Ley 387 de 1997, confirma este propósito. Sin embargo, es fundamental que haya garantía de seguridad y de estabilidad en la zona de expulsión, lo cual en la mayoría de los casos no se logra en forma tan fácil y automática. Además, es importante considerar la naturaleza y las motivaciones del desplazamiento o, mejor dicho, de la expulsión. Como ya se ha señalado, muchas veces el desplazamiento se genera por la persecución, por parte de los expulsores, de objetivos de largo plazo o de cambio estructural de la situación de tenencia de la tierra. En otras palabras, es importante, para garantizar el retorno, que los factores e intereses que han generado el desplazamiento hayan desaparecido y que las condiciones de garantía y seguridad para la población sean restablecidas. Por esto, el hecho de que el retorno sea voluntario, como establece la Ley mencionada, es un elemento necesario pero no suficiente para que la gente regrese a sus tierras y, desde luego, lo más importante es garantizar la posibilidad para el retorno. En los casos que el retorno no sea posible y que las situaciones de inserción y/o reinserción social y productiva de los desplazados se dificulten por conflictos locales, estigmatización y/o problemas de otra naturaleza (nuevas amenazas, matanzas, riesgo geológico, etc.), el objetivo prioritario es la reubicación. También en este caso, surgen dificultades de diferente naturaleza, desde la identificación de un lugar suficientemente seguro, estable y sostenible, hasta la consecución de los elevados recursos necesarios para implementar planes de reubicación que garanticen los niveles básicos de calidad de vida y de perspectivas de desarrollo humano y económico.

El desplazamiento espontáneo

Otro tipo de desplazamiento que caracteriza la movilidad humana en Colombia es el generado por problemáticas socioeconómicas y culturales relacionadas con las oportunidades de desarrollo presentes en las diferentes zonas del país.

Se trata de un tipo de desplazamiento espontáneo, generalmente no forzoso, que constituye una variable fundamental de la geografía humana colombiana. En este marco, el objetivo principal es el mejoramiento de las condiciones de vida, teniendo en cuenta las oportunidades disponibles.

Es bien difícil establecer una clara demarcación entre los dos tipos de desplazamiento, ya que las causas de la migración y la caracterización de los actores involucrados se confunden y se mezclan permanentemente. Según un estudio realizado por el CISP sobre el tema (Corsetti et alia: 1987), existen tres características principales que contribuyen a la definición de este tipo de desplazamiento.

- La migración es un proceso social, determinado por múltiples causas, en donde si las económicas aparecen como predominantes, seguramente no son las únicas y, a veces tampoco las más importantes. Más bien, se trata de una continua conformación de escenarios y expectativas hacia el futuro, generados por la mezcla de varios factores sociales los cuales interactúan continuamente.
- La migración es un proceso continuo, en donde los factores y/o escenarios que determinan el inicio de la misma, se pueden presentar con combinaciones diferentes y en momentos distintos. De tal manera una zona de atracción se puede convertir en zona de expulsión y, al mismo tiempo en una misma zona se pueden encontrar factores de atracción y de expulsión.
- La migración es un proceso interdependiente y aproximado, en el sentido que la espontaneidad no corresponde a una perfecta capacidad de análisis de las ventajas compa-

rativas y las decisiones son tomadas en situaciones de información incompleta. En este marco, es importante señalar como generalmente los migrantes en la zona de recepción se encuentran en la misma situación que tenían en sus áreas de origen. Por esto las situaciones de pobreza, muchas veces, se desplazan con los desplazados.

1.2 La complejidad como criterio de análisis

Los intentos de demarcar límites entre los diferentes tipos de desplazamiento, presentados sintéticamente en el punto anterior, evidencian la dificultad en definir e identificar tipologías definidas y obligan a realizar análisis según criterios que deben ser validados caso por caso. Esto conlleva a la utilización de criterios abiertos que, si por un lado limitan la capacidad de estandarización, por el otro pueden ser de gran ayuda en la definición de pautas operativas para la realización de acciones o intervenciones orientadas a la atención de estos tipos de poblaciones.

Un criterio general que se puede señalar brevemente al respecto es lo de la complejidad: el desplazamiento en todas sus formas, es un proceso muy complejo en donde se cruzan motivaciones, causas y objetivos muy diferentes entre ellos. Como ejemplo de dicha complejidad se pueden señalar las siguientes situaciones.

- El desplazamiento por la violencia en áreas urbanas, puede generar otro tipo de migración espontánea de poblaciones pobres que de un barrio se trasladan a otro con la expectativa de recibir mayor atención y/o mejores servicios.
- La conformación de barrios de invasión en algunos casos puede estimular sucesivas migraciones hacia la misma zona debido a vínculos de parentesco, comunitarios y/o culturales.
- De la misma forma, la atención de emergencia que generan los casos de desastres naturales, como son temblores, huracanes y otros fenómenos, se pueden convertir en factores importantes que determinan migración de población pobre, de grupos de delincuentes, etc. (como se ha visto en el reciente terremoto en Armenia).
- Así como hay desplazados por la violencia que no quieren ser identificados por problemas de seguridad personal, de la misma manera, hay situaciones en las cuales personas no desplazadas por la violencia se presentan como tales, con el objetivo de lograr ventajas personales.

Característica común de estos ejemplos es la presencia de personas que encuentran en las situaciones de emergencia externa, motivaciones para el desplazamiento. Esto en algunos casos se ha convertido en la conformación de una tipología a parte, o sea, la que se ha definido del "desplazamiento profesional". Todas estas reflexiones, desde luego, necesitan de mayor profundización; sin embargo, en la definición de acciones en apoyo a específicas poblaciones desplazadas y con el fin de permitir mayor impacto de las mismas, es importante tener en cuenta estos factores de complejidad.

2. Experiencias y lecciones en el Departamento de Antioquia

2.1 Antecedentes

El desplazamiento forzado es el producto directo de la confrontación armada y/o de una serie de intereses económicos, sociales y culturales, que se valen de dicho fenómeno

como una estrategia para lograr objetivos concretos. Entre ellos: la consolidación del control territorial y poblacional, el fortalecimiento de procesos excluyentes de desarrollo y de rápida acumulación de capital, la puesta en marcha de megaproyectos (Exodo; 1998).

Otras causas menos evidentes, pero determinantes en la intensificación del fenómeno están en directa relación con la progresiva degradación del conflicto armado interno, y tienen que ver con los siguientes aspectos: 1) el acelerado y violento proceso de concentración de la propiedad de la tierra ejercido por grupos paramilitares como por terratenientes, narcotraficantes, y hasta políticos locales y regionales. Este proceso se ha convertido de hecho en una contrareforma agraria con influencia directa en áreas agroindustriales, mineras y petroleras; 2) la utilización de la confrontación armada como pretexto para despejar amplios territorios geoestratégicos, en donde se proyectan o están en marcha importantes proyectos económicos; 3) la disputa territorial entre los grupos armados pasa por el despeje antecedido por amenazas, órdenes de desalojo o la eliminación física de presuntos opositores o colaboradores del enemigo, desconociendo su condición de población civil; 4) el tratamiento de orden público con que el Estado maneja los problemas económicos y sociales. Dentro de estas políticas, se incluye el incremento del gasto militar y de seguridad (que fue del 7% entre 1996 y 1997) frente a rubros de destinación social (como por ejemplo la inversión en el sector agrícola, que en el mismo período decreció en el mismo porcentaje (Exodo; 1998:8).

Frente a la emergencia generada por el desplazamiento de miles de personas, la Unión Europea, a través de su Departamento de Ayuda Humanitaria (ECHO – European Community Humanitarian Office), desde el 1996 ha definido planes de contingencias, para dar atención a las poblaciones más afectadas.

El CISP, que opera en diferentes regiones de Colombia desde el 1983, organizó a partir de mayo de 1997 varias misiones de identificación, utilizando sus expertos presentes en el país y personal especializado de la sede central de Roma, los cuales trabajaron en coordinación con las diferentes entidades locales y nacionales.

Como resultado de dicha labor se formularon tres propuestas de intervención y asistencia para atender las poblaciones en las áreas más afectadas como son Medellín, Cartagena y Turbo. Después de un trabajo de discusión y ajuste de los perfiles realizado con los funcionarios ECHO responsables de Colombia y con las demás ONGs nacionales e internacionales, conllevó a la aprobación por parte de ECHO de la acción *Ayuda de emergencia, apoyo psicosocial y reactivación económica con comunidades de desplazados de la ciudad de Medellín (Depto. Antioquia)*, resaltando la importancia de la capital de Antioquia en lo relacionado con este desastre humano y social.

Cabe remarcar que el diseño del proyecto ha sido realizado sobre la base de un importante trabajo de coordinación realizado especialmente con Caritas España (ya operante en la ciudad) y Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín, lo cual ha permitido ajustar la intervención con base a las reales exigencias de las familias identificadas como población objetivo.

El proyecto ha sido elaborado teniendo en cuenta el análisis de los principales problemas sufridos por los desplazados que llegan a una ciudad como Medellín y la búsqueda de respuestas a mediano y largo plazo en el ámbito local, nacional e internacional.

2.2 Características de la acción

Áreas de intervención y beneficiarios

La atención del programa está dirigida a 2.500 familias desplazadas por la violencia, procedentes de diferentes municipios de Antioquia y de otros Departamentos, asentadas en las laderas del Area Metropolitana. Las comunidades seleccionadas como objetivos del programa son 14 asentamientos de invasión involuntaria que además de presentar condiciones infrahumanas de vida, están ubicados en zonas de alto riesgo geológico. Además, se prevé asistencia a una casa de acogida.

Cuadro 2 - Asentamientos atendidos por el programa

Asentamiento	Ubicación	Características	N° fam.	N° pers.
La Esperanza	Medellín: Zona nororiental-Sector Villa Tina	Alto riesgo geológico, riesgo de deslizamiento	132	594
Esfuerzo de Paz	Medellín: Zona centro oriental-Sector Villa Tina	Alto riesgo geológico, terreno del Municipio	197	888
Chococito (La Unión de Cristo)	Medellín: Zona centro oriental-Sector Villa Tina	Alto riesgo geológico, terreno del Municipio	67	301
Pinar del Cerro (Mano de Dios)	Medellín: Zona centro oriental-Sector Enciso	Altísimo riesgo geológico, terreno del CORVIDE	294	1.323
Loma de la Cruz	Med.-Zona nororiental-Sector Norte de Carpinello	Altísimo riesgo geológico	78	351
Don Felix	Medellín: Zona nororiental - Sector Carambolas		78	351
Sector la Cruz	Medellín: Manrique La Cruz, Norte de Versailles, Norte de Villa Hermosa	Área muy amplia, población desplazada dispersa	32	144
Picachito	Bello: Zona noroccidental	Terreno de propiedad privada desde 1996	155	726
Vallejuelos	Medellín: Zona nororiental	Altísimo riesgo geológico terreno del CORVIDE	463	2.084
Santa Rita	Bello: Zona nororiental	Altísimo riesgo geológico terreno de Fé y Alegría	142	639
Cañada Negra	Medellín: Zona nororiental M/llín.	Vieja invasión de destechados	72	324
San José de Bello Oriente	Medellín: Zona nororiental - Sector Carambolas	Lugar definitivo de reubicación	56	252
Sector 13 de Noviembre	Medellín: Zona nororiental	Alto riesgo geológico, terreno del Municipio	180	810
Pinal de Santo Domingo	Bello: Zona nororiental	Terreno del Municipio desde 1996	380	1.710
Casa de Acogida	Medellín: Hogar de la Alegría	Hermanos de la Caridad, desplazamiento por goteo	194	873

Objetivos

General

Mejorar las condiciones de vida de la población desplazada presente en los barrios marginales de Medellín, a través de acciones de apoyo humanitario dirigido a sus familias y al entorno comunitario.

Específicos

a. Brindar apoyo humanitario en emergencia a unas 2.500 familias afectadas por el desplazamiento interno y asentadas en áreas de invasión involuntaria del Municipio de Medellín.
b. Lograr la consolidación y estabilización psicológica, social y económica de los desplazados internos, tanto en el área metropolitana de Medellín como en la perspectiva de su retorno a las regiones de procedencia o su reubicación en áreas convenidas.
c. Definir un espacio de aplicación de la Ley 387 del 18.07.97 sobre los desplazados internos por la violencia en Colombia en lo referente al Departamento de Antioquia y al Municipio de Medellín y colaborar con los actores departamentales y municipales en la realización conjunta de un programa de atención y reubicación que, empezando desde Medellín, abarque progresivamente las áreas de expulsión de los desplazados.
d. Definir una estrategia de aproximación a las comunidades de desplazados en Medellín que permita atenuar progresivamente el temor que las instituciones y los ciudadanos tienen hacia ellas y construir relaciones de confianza.

Actividades

Apoyo directo

a. Distribución de ayuda alimentaria y productos para la higiene personal
b. Distribución de medicamentos (sobre todo apoyando los botiquines comunitarios ya existentes)
c. Construcción de letrinas comunitarias y formación de líderes en las relativas técnicas de construcción y mantenimiento
d. Mejoramiento de los sistemas de abastecimiento de agua en los asentamientos más necesitados
e. Distribución de módulos de materiales didácticos y escolares en apoyo a la educación de los niños
f. Distribución de materiales y herramientas de construcción para la adecuación de viviendas (techo mínimo) e infraestructuras comunitarias

Asistencia psicológica y apoyo a la integración social

g. Organización de eventos comunitarios sobre temas de interés común identificados por la comunidad
h. Realización de talleres para la formación de líderes en técnicas de integración de desarrollo comunitario
i. Organización de encuentros y talleres de autoayuda psicológica
j. Organización de un sistema de asistencia psicológica individual y de grupo para los niños y otros casos necesitados

Apoyo a la reinserción social y laboral

k. Realización de seminarios de formación sobre legislación y servicios de asistencia en materia de desplazamiento y derechos humanos (DDHH), económicos y sociales
l. Apoyo a la constitución de microempresas de producción y servicios

Modalidades de implementación

Antes de llevar a cabo las actividades específicas, se hizo un análisis de las comunidades beneficiarias y se diseñó un Plan Operativo. Por otro lado, es importante subrayar que el diseño y la posterior implementación de dicho Plan se realizó conjuntamente con Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín, Caritas España, y las otras organizaciones presentes sobre el territorio y con la participación de algunos líderes comunitarios.

Entre las organizaciones que de una u otra forma han participado activamente al proceso mencionado, es importante señalar las siguientes: Arquidiócesis de Medellín, Consejería Presidencial para los Desplazados, Fundación Sumapaz, Justicia y Paz de Medellín, Gente Unida, Programa COL/92 PNUD, Fundación Solidaridad por Colombia, y la Red de Cooperadores Voluntarios. Por otro lado, a través de convenios de colaboración, se coordinaron acciones con algunas ONGs de Medellín especificadas a continuación: Fundación Personas Nuevas (atención a menores víctimas de la violencia sexual y política), Corporación Vamos Mujer (promoción de mujeres desplazadas), y Construpaz (acompañamiento a las comunidades). También es importante mencionar las relaciones de coordinación y colaboración existentes con la Dirección Seccional de Salud de Antioquia (Gobernación), la Universidad de Antioquia-INER, las Empresas Públicas de Medellín y la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín (CORVIDE).

A continuación se presentan las características generales de las tres etapas del proceso de diseño e implementación del mencionado Plan Operativo.

Etapa 1 - Diseño: a) análisis de la información disponible y recolección de los datos adicionales eventualmente necesarios; b) visitas a los barrios marginales e identificación de las situaciones más graves; c) definición de una primera hipótesis de intervención operativa, articulada desde el punto de vista territorial y sectorial, teniendo en cuenta la posible coordinación metodológica y operativa con las demás organizaciones presentes en el terreno; d) validación de la viabilidad de la hipótesis formulada; e) validación del sistema de monitoreo de las actividades y de sus impactos y elaboración del Plan Operativo.

Etapa 2 - Preoperatividad: a) activación de un sistema de reuniones periódicas de coordinación con el partner, las demás organizaciones y algunos líderes comunitarios para la coordinación de las actividades, el análisis de los resultados y el eventual ajuste del Plan; b) contratación de personal local necesario; c) elaboración de un plan de abastecimiento de los materiales e insumos necesarios; d) definición de acuerdos de colaboración con los líderes de cada asentamiento involucrado.

Etapa 3 - Implementación: a) adquisición de bienes y materiales con base en el plan de abastecimiento elaborado; b) organización y seguimiento de las operaciones relativas al embalaje, transporte, distribución y/o canalización de los bienes y materiales adquiridos (incluida su utilización para la realización de pequeñas obras civiles); c) organización, implementación y seguimiento del programa de capacitación (manejo de botiquines de medicamentos; higiene y saneamiento ambiental; autoconstrucción de sistemas de aprovisionamiento de agua; autoconstrucción de servicios sanitarios y viviendas); d) organización, implementación y seguimiento de programas de d1) promoción de la integración comunitaria, social y cultural; d2) atención psicosocial y autoayuda psicológica; d3) atención individual y grupal (dirigida a menores y mujeres); e) organización, implementación y seguimiento de seminarios para líderes comunitarios y grupos de mujeres (disposiciones legislativas y atención a situaciones de emergencia, identificación de proyectos de emergencia y productivos); f) asesoría a microempresas de mujeres.

2.3 Resultados logrados

En general los resultados logrados, han sido satisfactorios, ya sea en términos cuantitativos, como desde el punto de vista cualitativo.

Se distribuyeron 4.800 mercados beneficiando a 1.863 familias (aproximadamente 8.300 personas), se apoyó la asistencia medica a 9 asentamientos y a la Casa de Acogida, tanto con la dotación de botiquines, como con la capacitación a personal local. En lo relacionado a la dotación y mejoramiento de viviendas y estructuras comunitarias, se logró distribuir 1.035 módulos de materiales con la correspondiente asistencia técnica, beneficiando directamente 1.007 familias e, indirectamente, 1.130. También en el sector del saneamiento básico se lograron interesantes resultados, beneficiando 9 asentamientos y la Casa de Acogida con dotaciones para la distribución y almacenamiento del agua, construyendo 4 alcantarillados en igual número de asentamientos y realizando 152 servicios higiénicos (tazas campesinas) y 8 letrinas.

Otro sector de gran importancia ha sido la asistencia psicosocial, la cual se atendió (en colaboración con la Red de Cooperadores Voluntarios y otras entidades), según tres modalidades: consulta por asistencia directa (565), familiar (287) y grupal (217).

La capacitación y formación se otorgó tanto directamente como a través de convenios con otras entidades locales, nacionales e internacionales. En total se realizaron 153 talleres y cursos para líderes; 156 charlas; 16 seminarios en legislación de emergencia, atención psicosocial e identificación de proyectos; 17 eventos dirigidos especialmente a la constitución de microempresas mujeres, logrando darle apoyo a 9 iniciativas productivas; 1 Seminario-Taller sobre atención psicosocial.

A lo largo de la ejecución del proyecto se realizaron varios eventos comunitarios, entre reuniones, asambleas y bazares, por un total de 357 eventos.

En la ejecución del proyecto se ha dado particular importancia a la formación y a la actualización profesional del personal local, realizando 12 talleres de capacitación en temas como la promoción humana y los proyectos de emergencia.

Finalmente, es importante señalar también la organización y realización del Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia", realizado en Medellín el 27 y 28 de Julio de 1998.

Desde el punto de vista cualitativo, además de la debida atención puesta en el garantizar la máxima calidad de los materiales y bienes adquiridos y distribuidos, en esta sede vale la pena señalar los importantes logros en lo relacionado con la coordinación interinstitucional en el ámbito local, nacional e internacional.

Coherentemente con las estrategias propuestas, se realizaron contactos y acuerdos de colaboración con múltiples entidades y organizaciones, (ver punto 2.c.) entre los cuales, a titulo de ejemplo[2], se pueden señalar los siguientes:

- acuerdo de colaboración con el Programa COL/92 PNUD para la capacitación en identificación y puesta en marcha de microempresas de mujeres;

2 El nivel de colaboración logrado en el ámbito local ha sido verdaderamente grande y, en esta sede sería imposible mencionar todas las entidades y personas que han apoyado con gran voluntad y espíritu de solidaridad. Por esto se señalan sólo algunos ejemplos.

- colaboración institucional con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en lo relacionado a la coordinación de las acciones locales con los planes y programas en ámbito nacional (sobre todo por lo relacionado a la Ley 387 del 18.07.97);
- colaboración con la Arquidiócesis de Medellín y con la Consejería Presidencial para los Desplazados, en el ámbito de las negociaciones de órdenes de desalojo y de reubicación de las familias desplazadas ubicadas en zonas de alto riesgo;
- colaboración operativa y acuerdos con Fundación Sumapaz, Justicia y Paz de Medellín, Gente Unida, Fundación Solidaridad por Colombia, Fundación Personas Nuevas, Costrupaz, Corporación Vamos Mujer, la Red de Cooperadores Voluntarios, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia (DSSA), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Cruz Roja Colombiana, las Empresas Públicas de Medellín, la Consejería de Paz para Antioquia y la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia en la realización de actividades de asistencia en los asentamientos objetivo del proyecto.

Una mención aparte es necesaria para resaltar el gran esfuerzo y los importantes resultados logrados en el trabajo mancomunado realizado con Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín y Caritas España. En efecto, gracias a la concordancia de objetivos y la constante coordinación con estas dos entidades, claramente comprometidas en la labor en favor de los desplazados, fue posible alcanzar los resultados antes mencionados y lograr una mayor participación y compromiso de las instancias identificadas por la Ley 387, en el abordaje de la problemática del desplazamiento y en la promoción de procesos de pacificación social.

En general, la experiencia realizada hasta el momento parece demostrar que en un contexto tan complejo y dinámico como el colombiano, una atenta y respetuosa coordinación interinstitucional puede favorecer un mayor impacto de la ayuda humanitaria y, al mismo tiempo, permitir el arranque de procesos locales de prevención, atención y solución encaminados a construir respuestas duraderas a los problemas del desplazamiento y de los conflictos sociales internos.

3. Reflexiones para acciones de corto y mediano plazo

Con base en el trabajo realizado hasta el momento y gracias a la constante contribución del personal expatriado y local, de las contrapartes locales y demás organizaciones con las cuales se colabora en las intervenciones en favor de los desplazados por la violencia, el CISP ha intentado definir algunas pautas generales para el desarrollo de acciones integrales en el corto y mediano plazo. A continuación se presentan según la tipología de intervención.

3.1 Prevención

En el ámbito de la prevención es importante considerar las diferentes etapas del desplazamiento, ya que en correspondencia de ellas pueden haber diferentes tipos de prevención. En efecto, el desplazamiento se desarrolla por fases progresivas, desde un primer alejamiento de la zona de residencia, hasta la llegada en áreas urbanas que muchas veces corresponden con capitales departamentales y/o las principales ciudades del país (Medellín

y Santafé de Bogotá en particular). Como ya se explicó más arriba, cada etapa representa una correspondiente disminución de la probabilidad de regreso y, por otro lado, la llegada en los grandes centros urbanos, muchas veces significa la dispersión en el territorio, la dificultad de atención, el empeoramiento de la calidad de vida, mayores riesgo individuales, colectivos y culturales, etc., mayores costos de atención, de reubicación y/o eventual regreso. Por esto se considera de gran importancia tener en cuenta, además de la primera prevención, o sea, la prevención de los hechos y de las causas primarias que provocan el desplazamiento, también la prevención de las eventuales fases siguientes.

En términos generales, los principales elementos a tener en cuenta para acciones de prevención son los siguientes[3]:

a. promover la formación de funcionarios y operadores de las entidades gubernamentales y descentralizadas locales y/o de las organizaciones de base en lo relacionado a la problemática del desplazamiento;
b. apoyar la conformación de los Comités Locales, así como está previsto por la Ley 387 1997, y también la de otros organismos locales que respondan a exigencias específicas;
c. fomentar el involucramiento de las Universidades, de los centros de investigación y de las demás entidades que puedan brindar apoyo en la sensibilización y formación en los temas de los DDHH y del desplazamiento;
d. realizar presiones de tipo institucional y colaborar para incluir la prevención en las políticas municipales, departamentales y nacionales;
e. garantizar una presencia constante y visible de los organismo internacionales, como factores de distensión y mediación;
f. establecer y/o colaborar al montaje de sistemas de alerta temprana;
g. empujar y apoyar la coordinación interinstitucional[4];
h. promover y facilitar la visibilidad y la información pública en lo relacionado a la problemática de la violencia y del desplazamiento.

3.2 Atención humanitaria y desarrollo socioeconómico

Con base en lo expuesto en el punto anterior, la atención a los desplazados, además de constituir una actividad fundamental para permitir la reconstrucción y/o restablecimiento de un proyecto de vida para las comunidades afectadas, puede convertirse en un factor de prevención de la fase sucesiva del desplazamiento. Esto se relaciona, en particular con el momento y el lugar de atención, ya que la atención brindada en las zonas del primer desplazamiento se puede revelar más efectiva de una atención siguiente, sobretodo si el probable destino final son los grandes centros urbanos. Desde este punto de vista, evitar la

3 Entre las formas de prevención, es importante señalar también las experiencias de oposición popular a la violencia, a través de las cuales las mismas comunidades declaran su neutralidad en el conflicto y se comprometen a no apoyar ninguna de las partes involucradas. Esta modalidad, definida "Neutralidad Activa", se concretiza a través de una declaración suscrita por toda la comunidad que se legaliza frente a un notario y con la realización de eventos orientados a darle visibilidad pública a la toma de posición. El impacto de estas acciones todavía no se ha demostrado, sin embargo representan una forma interesante de autoprotección.

4 La Ley 387 plantea la constitución de un Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el cual está compuesto por un Consejo Nacional y por Comités Locales (a nivel de Departamento, Distrito y Municipio). Estos últimos constituyen quizás los ámbitos más apropiados para desarrollar dicha labor de coordinación.

llegada de los desplazados en ciudades como Medellín y Bogotá (las principales receptoras de desplazados del país), significa poder garantizar mayor impacto y eficiencia de los recursos invertidos con las acciones humanitarias. Como ejemplo se puede señalar la localidad de Usme, la cual siendo la puerta de entrada a la Capital y primera etapa de desplazamiento de las personas que huyen de las zonas de Villavicencio, del Meta y del Guaviare, representa una zona de particular importancia para atender los desplazados que allí llegan.

A continuación se presentan las principales componentes que se consideran útiles para realizar una atención más eficiente y eficaz:

a. realizar un diagnóstico preciso e identificar, con detalle y de manera participativa, las necesidades de la población objetivo, teniendo en cuenta los factores de complejidad y el elevado nivel de variabilidad;
b. organizar un correspondiente sistema de monitoreo de las actividades que tenga en cuenta tanto los aspectos cuantitativos de las actividades realizadas, así como los elementos relacionados con la calidad y sostenibilidad de las mismas. Particular atención se tendrá que dar a la continua actualización de los datos relacionados con la población objetivo;
c. promover una activa participación comunitaria, evitando la creación de situaciones de asistencialismo y de estigmatización;
d. impulsar y presionar para el involucramiento de las entidades competentes según lo establecido por la Ley 387 de 1997 y según lo requerido por los sectores de intervención previstos por el proyecto. Es interesante señalar como este punto se relaciona también con el manejo de la imagen de las personas desplazadas y con la problemática de la estigmatización. En efecto, es importante evitar que los desplazados sean considerados como algo "a parte" o sea, que casi pierdan el ser hombres, mujeres, niños, ancianos, niñas embarazadas, etc., y se vuelvan una especie a parte, algo diferente y, en muchos casos, raro, malo y peligroso. En otras palabras, el involucramiento de las entidades se tiene que dar desde el punto de vista de los servicios y actividades a realizarse y no con base en conceptos asistencialistas;
e. implementar y fortalecer los servicios de salud y de asistencia psicosocial en los diferentes niveles desde lo individual, hasta lo familiar y colectivo;
f. implementar las actividades integrando las diferentes componentes de la ayuda. En este caso es importante establecer una relación continua con las comunidades y evitar de realizar las actividades como elementos aislados que no tienen relaciones con las demás. El enfoque integral e integrado, permite la apropiación de las oportunidades, la construcción de una perspectiva independiente y el desarrollo de procesos sociales sostenibles en el tiempo;
g. dar particular atención a las cuestiones de género y a las dinámicas y características socio-culturales de cada comunidad. En este caso es importante tener en cuenta los orígenes de los desplazados, el tipo de cultura de la zona de origen y los conflictos culturales que el desarraigo produce;
h. realizar acciones y actividades de capacitación en lo relacionado con DDHH, prevención de desastres, manejo del territorio, técnicas de construcción, desarrollo comunitario y empresarial. El hecho que la migración, sobre todo en Colombia, sea un proceso social y continuo extremadamente complejo, obliga a darle particular atención a estas actividades ya que permiten el mejoramiento de las capacidades de gestión autónoma de las emergencias;

i. otorgar asistencia técnica para el mejor aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por el proyecto y por las entidades locales, nacionales e internacionales, con particular atención a lo relacionado con el desarrollo de actividades económicas;
j. operar de forma coherente con los planes de desarrollo local y nacional.

3.3 Retorno y reubicación

Las dos situaciones, el retorno y la reubicación, tienen implicaciones generales muy diferentes, ya que en el primer caso se entiende el regreso a los lugares de origen, mientras que en el segundo se trata de un ulterior desplazamiento hacia zonas consideradas más seguras, más estables y, presumiblemente, con mejores oportunidades de desarrollo e integración. Sin embargo, en el marco de una acción de atención de emergencia y desde el punto de vista operativo, las dos situaciones presentan implicaciones similares, ya que involucran los mismos actores y exigen un igual análisis de contexto. Por esto, a continuación se presentan de forma unificada algunos elementos de referencia.

a. Establecer mecanismos e instancias de coordinación interinstitucional para tratar las problemáticas y abrir espacios de negociación involucrando directamente todos los actores locales.
b. Brindar la asistencia técnica requerida para la definición de proyectos operativos de reubicación y/o retorno.
c. Ofrecer, bajo forma de cofinanciación, recursos para la ejecución de los proyectos identificados.
d. Garantizar la participación activa e independiente de los desplazados tanto en la etapa de negociación, así como en la de identificación y ejecución del proyecto.
e. Participar en forma directa a la ejecución del proyecto de reubicación y/o retorno, brindando la debida cobertura internacional, realizando un atento seguimiento y averiguando constantemente las condiciones de seguridad.
f. Evaluar todas las posibilidades para la promoción de proyectos de desarrollo destinados a las comunidades retornadas y/o reubicadas, involucrando las entidades gubernamentales, las organizaciones locales y los mismos desplazados.
g. Garantizar la apropiada visibilidad a la acciones desarrolladas, tanto en el ámbito local, así como en lo nacional e internacional.
h. Establecer un contacto informativo y de apoyo institucional constante con las entidades nacionales e internacionales, competentes en el tema.

Referencias bibliográficas

- CISP, "Declaración de Intenciones" y "Código de conducta para los programas de cooperación", Roma, abril 1997
- Corsetti G., Tommasoli M., Viezzoli M.; Migrantes y colonos de la sierra en la selva tropical colombiana; 1987, Bulzoni Editore, Roma
- P. Dieci y C. Tassara, Algunas notas preliminares sobre estrategias y metodologías de trabajo del CISP en materia de Prevención de Desastres, *position paper* presentado por C. Godoy B. en la *Consulta Regional de ECHO - Preparativos de Desastre en América Central: Vacíos, Logros y Orientaciones Futuras*, San José de Costa Rica, 08-09.12.1997
- J.L. Domínguez, La ayuda humanitaria de las ONGs y su trabajo con ECHO en Colombia, ECHO, Santafé de Bogotá, 1998
- *Exodo*, N° 9, 1998, revista editada en Santafé de Bogotá D.C.
- D. Pécaut, Presente, pasado y futuro de la violencia, en Análisis Político, N° 30, IEPRI-UN, Bogotá, 1997

- C. Tassara, Análisis y prioridades operativas para enfrentar los efectos de El Niño en América Latina, documento elaborado en el marco del Seminario *El Niño: A case study in Disaster Preparedness* (VOICE - Bruselas, 30-31.03.1998)
- J. Zuluaga Nieto, Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia, ponencia presentada al Seminario Internacional *Desplazados internos en Antioquia*, Medellín, 27-28 de julio de 1998

Los programas de apoyo comunitario del CINEP en el Urabá Antioqueño

*María Elena Rodríguez**

Para el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) fue algo inesperado trabajar con desplazados en Pavarandó. No estaba dentro de nuestros planes, simplemente estábamos y trabajábamos en la zona, teníamos un compromiso con la gente, participábamos en varias mesas de verificación y de derechos humanos, y de un momento a otro, llegaron más de 5.000 desplazados. Por el compromiso que teníamos en la zona, nos tocó parar un poquito lo que veníamos haciendo y meternos de lleno en el trabajo con desplazados en Pavarandó. Empezamos operando sobre la base del sentido común, como le ha tocado también a muchas otras organizaciones, y solamente ahora estamos empezando a hacer sistematizaciones de lo que fue y seguramente de los errores que hemos cometido allí.

Hay que aclarar que también el CINEP no es una ONG de emergencia o de ayuda humanitaria, somos una ONG que trabaja básicamente con desarrollo y acompañamiento a los procesos organizativos y comunitarios. Esto nos dio cierta garantía y ciertas posibilidades, pero obviamente también implicó deficiencias en la parte de ayuda humanitaria y de emergencia, porque no teníamos ningún recurso económico ni financiero para suplir en alguna medida esa problemática.

Otro punto relevante es que en Pavarandó se dio el primer desplazamiento masivo, uno de los más grandes, el primer campamento de desplazados en Colombia. De manera que todo el país se fijó sobre lo que está pasando en Urabá, tanto que después se habló de la "urabaización" de otras regiones o hasta de todo el país.

Eran 5.000 personas en un campamento donde no había absolutamente nada: la gente dormía en el piso, no tenía que comer, había varios heridos, las personas venían de haber caminado un mes, las condiciones de salud eran muy complicadas, había muchos problemas psico-sociales.

Como somos conscientes de que no podemos reemplazar al Estado, ni queremos hacerlo, empezamos a trabajar con la Iglesia, pero lo que hicimos fue sobre todo aunar esfuerzos de varias ONGs, tanto nacionales como internacionales, para hacerle frente a la prioridad constituida por la emergencia humanitaria.

---

* Departamento de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)

Por otro lado, en ese momento empezamos a mirar que el desplazamiento, además de ser una consecuencia del conflicto, necesitaba ser enfocado como una problemática específica y que la atención a los desplazados tenía que ser integral. Había que mirar el desplazado, como un ser integral y no solamente como un ser que estaba carente de alimentación o de salud, sino que también tenía unas problemáticas vinculadas con los aspectos económicos, sociales, familiares, y psico-sociales.

Para nosotros, uno de los elementos fundamentales fue descubrir que el desplazamiento significa una ruptura de proyectos vitales, tanto en lo personal y familiar como en lo comunitario. Las identidades sufren una transición y a las personas se les empieza a llamar "desplazado", o sea el campesino, el colono, el indígena, desaparecen; o Juan o María o Luis desaparecen, y se convierten en "los desplazados" o "el desplazado", es decir hay una transformación de las identidades que es bastante complicada.

Teniendo en cuenta estos elementos, llegamos a la conclusión que lo primero que había que hacer era ayudar a los desplazados para que lograran desarrollar formas de "resistencia" frente a esta situación. Y miramos que lo primero, además de lo humanitario, era fortalecer el trabajo organizativo y comunitario en el campamento y con los desplazados. ¿Porqué ésto?, por que sentimos que construir organización permitía no sólo acceder de manera más adecuada a la ayuda humanitaria[1], sino también elaborar la memoria, mantener viva la memoria, reconstruir el tejido social comunitario, plantear proyectos colectivos, y pensar en la reivindicación de los derechos. Esa fue la base del trabajo dentro de la comunidad.

En cierta forma, lo comunitario se volvió una manera de vivir, con sus pro y sus contras. Se crearon muchos comités (salud, higiene, saneamiento, seguridad, niños, ancianos, etc.) y la experiencia de más de un año en Pavarandó convirtió a cada una de las personas que estaba en el campamento en un líder.

Cada uno participaba en una, dos o tres comisiones, y éstas se reunían casi todos los días. Hubo una mutación: ya las personas no salían a trabajar en sus labores agrícolas como antes sino que salían a las reuniones. Ésto obviamente podemos analizarlo y encontrar también algunos efectos negativos, pero el trabajo organizativo se convirtió en una manera de sobrevivir de las comunidades, y se suplieron así una cantidad de carencias, tanto concretas como psico-sociales.

Otro elemento fundamental era adelantar procesos educativos y de capacitación. Lo primero que se hizo fue situarlos en el contexto de qué era lo que estaba pasando, porque la mayoría de las comunidades llegaban sin saber porqué estaban viviendo lo que estaban viviendo, o sea, cual era el proceso y no sólo ese mes que venían caminando. Se trató de reconstruir toda una historia de violencia y de sus actores, llegando a elaborar un mapeo de lo que sucedía en la región y que desembocó en el desplazamiento masivo de los campesinos.

---

1 De hecho, la experiencia nos indica que la mayoría de los problemas (desorganización, fallas en la distribución de la ayuda, escasa disponibilidad de algunos ítems, presencia de supuestos líderes que se aprovechaban de la situación, etc.) se resolvieron cuando la misma comunidad, gracias al proceso de aprendizaje organizativo, tuvo ingerencia en el manejo de los recursos y supo gestionarlo de manera más autónoma.

Por otro lado, se empezó a estimular la reflexión sobre los cambios que la nueva situación podía causar sobre sus proyectos de vida. O sea, pensar que probablemente no iban a volver a sus tierras, que no hubieran seguido siendo campesinos, y que este proceso implicó plantearse el problema de que no estaban en condición de realizar otras labores. De ahí, surgieron las actividades de capacitación (talleres de modistería, panadería, etc.) como una forma de prepararse al desafío representado por su posterior sostenimiento económico.

Esa capacitación y la reflexión sobre los proyectos de vida posteriores nos brindó la posibilidad de empezar a buscar soluciones a largo plazo, es decir, qué hacer después de estar tanto tiempo en un campamento. Además, cada vez que las comunidades planteaban la hipótesis del retorno, se oía que en la zona habían bombardeos o enfrentamiento entre los distintos actores.

Sin embargo, para las comunidades el objetivo fundamental seguía siendo el retorno, nunca se pensó en reubicaciones, nunca se pensó en quedarse ahí, nunca se pensó en insertarse a ninguno de los municipios. El único objetivo de las comunidades era retornar, porque existe un proyecto vital y una vinculación muy especial con la tierra, que hace que las personas y las comunidades solamente se sientan tales en el momento que vuelven a sus tierras y a sus lugares de origen. Pero las garantías económicas y de seguridad ofrecidas por el gobierno nacional, que siempre ha planteado el retorno inmediato y sin condiciones como solución al problema del desplazamiento, eran muy frágiles.

Se desarrolló entonces todo un proceso para formular una estrategia o una propuesta de negociación. Esta propuesta fue elaborada por los campesinos a partir de preguntarle a cada uno qué era lo que quería, qué cosa quería cambiar, qué cosas quería recuperar, cómo se imaginaba el retorno: todo un proceso participativo que terminó en la formulación de un plan de desarrollo local y regional, para que fuera negociado con el gobierno nacional, porque obviamente las comunidades iban a retornar en condiciones peores a las que habían salido y que además eran de extrema pobreza.

Los tres elementos centrales de la propuesta eran el apoyo al plan de desarrollo, la propiedad de la tierra y la seguridad. En la negociación con el gobierno nacional se lograron ciertas garantías en lo referente al plan de desarrollo y a la tenencia de la tierra, pero ninguna sobre el problema de la seguridad. La seguridad que les planteaba era crear bases militares en los lugares donde iban a retornar los campesinos y eso no era ninguna solución, porque obviamente el conflicto iba a empeorar por la presencia de militares.

En ese momento las comunidades empezaron a pensar que la seguridad no puede darse "desde afuera", por parte de los militares o de los diferentes actores en conflicto. Porque a pesar de los compromisos que se pueden lograr por parte de algunos de estos actores, en verdad nadie puede asegurar que en un determinado territorio siga el mismo conflicto que existía antes, o que un año después los actores que estaban antes no estuvieran y tuvieran los mismos intereses que tenían antes.

Se llegó así a pensar que son las mismas comunidades las que tienen que brindarse la seguridad, fijando una posición muy clara frente a los actores y a lo que ellas quieren como población civil. Retomando otras experiencias anteriores, en algunas zonas de Urabá habíamos trabajado lo que se llama "zonas neutrales", básicamente con otras comunidades desplazadas como San José de Apartadó. La comunidad de Pavarandó empieza entonces a hacer una reflexión sobre lo que significa esas zonas neutrales y llega a la conclusión de que quiere formar zonas o "comunidades de paz". Los mismos campesinos empiezan a

decir: "Nosotros no estamos con la guerra y no queremos involucrarnos de ninguna manera con ninguno de los actores, es decir, no queremos ni participar con uno, ni participar con otro"[2]. El principio fundamental es el compromiso claro, trasparente y público de no contribuir con las partes involucradas en el conflicto armado.

Sobre esta base, las comunidades del campamento de Pavarandó elaboraron los siguientes principios: (i) No colaboración con la empresa de la guerra. (ii) El trabajo comunitario como fundamento de lo colectivo. (iii) Las comunidades de paz son un recurso de emergencia para la aplicación práctica de las normas humanitarias. (iv) Hay un acatamiento y reconocimiento de organismos internos de control. (v) Hay una distinción muy clara de la comunidad frente a los grupos combatientes. Ésto implica una serie de normas: no portar armas; abstenerse de participar de forma directa o indirecta en la guerra; no apoyar ni contribuir ni táctica, ni logísticamente a ninguna de las partes en conflicto; no brindar, producir o manipular información para ninguna de las partes en conflicto; reconocer a las autoridades comunitarias; participar en los trabajos comunitarios y reconocer a instancias internacionales de acompañamiento y observación a las comunidades de paz.

Después de realizar esta reflexión, los campesinos del campamento de Pavarandó decidieron declararse como comunidades de paz de manera pública y lo comunicaron formalmente tanto a los distintos actores en conflicto como a toda la comunidad, nacional e internacional, y de esta forma se reasentaron en el Chocó[3].

Hasta el momento, la forma organizativa de las comunidades de paz, ha funcionado muy bien: ha habido un reconocimiento de los distintos actores frente a las comunidades, éstas están en sus asentamientos, no ha habido incursiones de grupos armados, y se ha respetado la no participación de las comunidades en la guerra[4].

Por otro lado, es importante anotar que el gobierno nacional ha cumplido sólo parcialmente los compromisos tomados con las comunidades antes del reasentamiento[5], y que este vacío ha sido parcialmente llenado por parte de varias organizaciones internacionales presentes en la zona. Esta dinámica es bastante frecuente y existe ahí una contradicción bien importante: es evidente que sin la ayuda de las organizaciones internacionales las comunidades y grupos de desplazados no lograrían hacer frente a sus múltiples problemas, sin embargo es legítimo preguntarse hasta que punto sea oportuno "subsidiar" este vacío del Estado.

Algunas reflexiones generales para concluir:

a. la experiencia de Urabá ha demostrado una vez más la importancia de sacar a la luz pública, por todos los medios, lo que estaba pasando con los desplazados por la violencia en Colombia; ha demostrado la importancia de "posicionar el tema", como dicen

2 En algún momento y antes de que hubieran tenido que desplazarse, las comunidades y las personas individuales habían tenido por obligación, o por opción, que participar con alguno de los actores en conflicto. Es decir, los distintos actores se aprovechaban de algunos miembros de las comunidades y los tomaban como informantes, como medios de transporte, etc.

3 Las comunidades no retornan a sus lugares de origen porque cada familia no quiere volver sola a su parcela, sino participar conjuntamente en el proceso de reasentamiento en otras zonas específicas, aprovechando así el nivel de organización comunitaria logrado durante la permanencia en Pavarandó.

4 Hay que tener en cuenta que estos procesos de retorno no se hacen porque las causas que ocasionaron el desplazamiento terminaron, sino se hacen en condiciones de guerra y como tal hay que asumirlos.

5 Casi totalmente con las dos primeras comunidades que se reasentaron y mucho menos con las otras.

los expertos de comunicación. Esta también, la del cabildeo y de la presión, es una tarea importante que realizan las ONGs nacionales e internacionales, porque por este medio se logra mayor atención por parte de las instituciones nacionales e internacionales. Al mismo tiempo, hay que evitar el "sensacionalismo cortoplazista", que sólo funciona durante el período de la primera emergencia y después se acaba. Hay que lograr que la opinión pública internacional sea consciente de las implicaciones de mediano y largo plazo del problema y que por ende continúe acompañando el proceso hasta lograr una solución política, social y económica duradera;

b. el gobierno nacional siempre dice que es el gobierno departamental o municipal el que debe cumplir con ciertos compromisos, porque tiene o se le asignaron los recursos; los gobiernos locales afirman que los recursos están en el poder del gobierno nacional, etc. Hay que hacer más claridad, no puede ser que los recursos siempre estén perdidos. Al respecto, también es importante el papel que puede jugar la comunidad internacional para obligar las instituciones nacionales a manejar el asunto con más seriedad;

c. el riesgo de la "estigmatización social" no toca únicamente a los desplazados, sino también a todas las organizaciones y las ONGs que trabajan con ellos. Se les amenaza, se les ve con malos ojos porque trabajan en zonas o con grupos sociales no deseables. Por ende, las personas que trabajen en ésto siempre están en riesgo y no tienen la suficiente colaboración de las autoridades.

Experiencias de trabajo con desplazados en emergencia en el Magdalena Medio

*Padre Jorge Serrano Ordoñez**

1. ¿Qué es una emergencia?

Por emergencia entendemos toda situación, individual o grupal, que pone en peligro la vida de una o más personas. Cuando nos referimos a los desplazados en situación de emergencia, entendemos que se trata de una persona o de un grupo de personas que tienen su vida en peligro y que para salvarla deben abandonar su lugar de residencia y/o de trabajo.

En este marco, las personas involucradas en el desplazamiento experimentan o tienen que enfrentar varios tipos de amenazas.

1.1 *Amenazas directas*: como por ejemplo, boleteos; grafitis; sacrificio de animales; reuniones obligatorias donde los actores armados leen listas de personas acusadas de pertenecer, colaborar, o simpatizar con el bando enemigo y donde se establecen nuevas normas de comportamiento; enfrentamientos entre los agentes armados, que no respeta la población civil.

1.2 *Falta de alimentos*. Una vez que se abandona el lugar de residencia y de trabajo habitual, la falta de alimento se convierte en una amenaza para todos.

1.3 *Pérdida de la vivienda y de otros bienes básicos*. En su huida, los desplazados abandonan todas sus pertenencias, tanto muebles como inmuebles, y se encuentran en una situación de total vulnerabilidad por no disponer de un techo y de los implementos básicos de una vivienda. El desplazamiento los obliga a vivir en condiciones de hacinamiento en casas de parientes o paisanos, en escuelas, coliseos, iglesias, o en ranchos de tela asfáltica o plástico en las nuevas invasiones de las periferias urbanas.

1.4 *Enfermedades*. La falta de alimentos, las condiciones precarias de vivienda, las limitaciones para acceder al agua potable, el manejo inadecuado de las basuras; colocan al desplazado frente a problemas sanitarios que terminan afectando su salud: diarreas, deshidratación, desnutrición, problemas dermatológicos.

1.5 *Efectos psicológicos*. O sea los estados de inseguridad, desequilibrio e incertidumbre resultantes de haber vivido una experiencia extrema de proximidad de la muerte

* Director en Colombia del Proyecto Regional "Servicio Jesuita a Refugiados" (SJR)

de forma violenta; de haber sido testigo de asesinatos, torturas, violaciones de mujeres; de experimentar el desarraigo al verse obligados a abandonar todo lo que se tenía (no sólo cosas físicas, sino también costumbres, afectos, etc.).

1.6 *Conflictos internos.* Otra amenaza que agudiza la situación de emergencia proviene de los conflictos originados por la convivencia en condiciones de hacinamiento, ya sea en grandes concentraciones (escuelas, coliseos o campamentos), ya sea en el hacinamiento tugurial.

1.7 *Rechazo social.* En muchos casos los desplazados deben enfrentar también el rechazo por parte de la comunidad receptora. Se les mira con sospecha, con desconfianza. Son vistos como una sobrecarga a los presupuestos pobres de las comunidades

Este conjunto de agresiones coloca a estas familias o personas individuales en una situación de vulnerabilidad extrema. Los más afectados son los niños/as menores de edad, las mujeres jefes de hogar (algunas de ellas viudas por los mismos hechos que originaron el desplazamiento), los ancianos y los discapacitados.

2. ¿Qué es una atención humanitaria de emergencia?

Llamamos acción de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), la que se desarrolla con una familia, grupo de personas o con sujetos individuales dirigida a sacarlos del riesgo de vida, recuperando los mínimos vitales y colocarlos en condiciones de elaborar proyectos de consolidación socioeconómica.

Para alcanzar este objetivo, la AHE abarca varios frentes de acción que deben estar interconectados.

2.1 *Seguridad.* Se refiere a todas las acciones destinadas a proteger la vida física de los desplazados mediante, evacuación de la zona y traslado a zonas seguras, protección por medio de autoridades neutrales dentro del conflicto.

2.2 *Asistencia básica en salud integral e higiene.* Es la atención prestada por el personal médico y paramédico, que incluye prevención, diagnóstico y tratamiento, por un lado, y el suministro de agua potable, manejo de basuras y aguas negras, por el otro.

2.3 *Asistencia psicológica.* La AHE deberá ofrecer a la población el apoyo necesario para elaborar los duelos, los traumas, los miedos, las depresiones y otras disfunciones que se presentan con motivo del desplazamiento. En esta asistencia se incluye todo lo relacionado con la convivencia, tanto intrafamiliar como vecinal, ya sea en albergues comunes transitorios (escuelas, iglesias, salones comunales) como en los barrios donde se han ubicado (casas de parientes o invasiones).

2.4 *Ayuda alimentaria.* Es la atención destinada a proveer de raciones balanceadas de alimentos a toda la población desplazada de acuerdo a sus costumbres.

2.5 *Vivienda y bienes básicos.* La vivienda en que serán acogidos los desplazados, aunque tenga carácter provisional, debe permitir que las familias puedan mantener niveles dignos de convivencia dentro de los parámetros culturales de cada región.

2.6 *Educación escolar.* Dentro de los meses que siguen a los hechos que provocaron el desplazamiento, se considera la necesidad de atender las demandas de escolaridad de la población infantil y juvenil, de manera que su permanencia en los lugares de paso, por prolongada que sea, no produzca la interrupción de la escolaridad y el consiguiente desequilibrio que pueda ser un factor detonante de la deserción escolar.

2.7 *Actividades recreativas.* Está dirigida a toda la población desplazada y está orientada a mejorar la ocupación del tiempo libre y a facilitar las relaciones de familias que se han visto segregadas de sus grupos naturales y obligadas a compartir el cotidiano con extraños.

2.8 *Actividades religiosas.* Hace referencia a todo lo que tienen que ver con las creencias religiosas de la población desplazada, buscando desde allí aportar elementos para superar esta situación. Las actividades que se ejecuten para atender esta dimensión, deben contemplar todas las formas y expresiones de las creencias de esa población. Por este motivo habrá que incorporar ministros de las diferentes confesiones que puedan acompañar con servicios religiosos a la población.

3. ¿Cómo realizar la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE)?

Ante una situación de emergencia hay varias formas de realizar la AHE, todas ellas definidas por la manera relacional como se posiciona al desplazado dentro del proceso.

3.1 *El desplazado es un niño al que hay que hacerle todo.* Con esta valoración de desplazado en la que se considera que los hechos ocurridos lo dejaron incapacitado (inválido social) para poder tomar decisiones (o se cree que el campesino o habitante de periferia urbana nunca la tuvo). En este marco, las entidades ejecutoras se abogan el derecho de decidir todo lo que tiene que ver con la supervivencia del desplazado. Los desplazados son literalmente niños en las manos de unas mamás sobreprotectoras que deciden qué es lo que deben comer (sin tener en cuenta las costumbres y hábitos del lugar), cómo deben recrearse o que talleres psicológicos deben recibir o dónde deben asentarse definitivamente. Son interrogados exhaustivamente sobre todo (modo de vida, ingresos económicos y propiedades, hechos causantes del desplazamiento, estructura familiar) sin que los desplazados puedan tener control sobre esa información.

3.2 *Los desplazados son un problema para la administración local.* Con esta visión, la AHE, está pensada como la forma de salirle al paso a un problema que entorpece la marcha de un municipio receptor. El objetivo es hacer todo lo posible por "transferir" el problema, ya sea al lugar de origen, ya sea a otros municipios más grandes donde sea posible camuflarlo en las periferias. Esto se hace a través del abandono que los obliga a emigrar a otros lugares o por el ofrecimiento de subsidios de transporte para que se dirijan a otros municipios. Al mismo tiempo el municipio receptor descarga toda la responsabilidad en el gobierno nacional o departamental.

3.3 *Los desplazados son una mala imagen internacional para un gobierno.* Desde esta perspectiva la AHE, está orientada a presentar ante los medios de comunicación y ante la opinión pública nacional o internacional, las acciones que desde el gobierno central se vienen ejecutando para resolver un problema originado por la "delincuencia narcoguerrillera y paramilitar". El interés se centra en disminuir la presión social que puede significar el fenómeno de los desplazados en zonas abandonadas y excluidas del proyecto neoliberal. Por otro lado se dedican grandes esfuerzos a manejar los números con el intento de minimizar el problema.

3.4 *Los desplazados como objeto de las ciencias sociales o del "reencauche" de las ONGs.* Otra forma de ver al desplazado es como un objeto de estudio para compro-

bar, en el campo, las tesis esgrimidas en la academia. Cualquier AHE que se desarrolle en este marco está guiada por los intereses de tipo académico que demarcan los que la patrocinan o la financian. De igual modo, varias ONGs que se encuentran viviendo la crisis de financiamiento, desde que las prioridades de los países europeos cambiaron con la caída del Muro de Berlín, han encontrado en el tema de los desplazados, su reactivación, permitiéndoles acceder a nuevos fondos de estimación exclusiva para AHE.

3.5 *Los desplazados como fuerza política de oposición.* Con esta premisa la AHE, se convierte en una forma de control sobre la población desplazada, que se ve involucrada en una serie de acciones, declaraciones y denuncias sin que se les pueda garantizar la protección frente a la reacción de los actores denunciados. "Asistencia con resistencia" es la fórmula que expresa esta manera de acercarse a los desplazados.

3.6 *Los desplazados: mujeres y hombres capaces de rehacer sus vidas, reconstruir el tejido social y reincorporarse en la vida económica.* Aquí se coloca la visión de desplazado que subyace a la manera como el Servicio Jesuita a Refugiados (SRJ) afronta la AHE y que es bien distinta de las cinco opciones anteriores, en cuyo marco los desplazados son considerados "objetos" de una acción realizada por "actores que conocen el problema y han diseñado las soluciones".

El desplazado es un sujeto complejo desde el punto de vista político, social, económico, psicológico, espiritual y cultural. No es solamente una víctima de la guerra. El desplazamiento lo aboca a una situación nueva, obligada y no querida. Situación que responde de fondo dos motivaciones: el miedo y el amor a la vida. Situación que le impone la urgencia de tomar una decisión vital acerca de su presente y su futuro: ¿qué hacer?, ¿para dónde ir?, ¿cómo comenzar de nuevo?, ¿bajo qué condiciones volver? En el fondo es la pregunta por el cómo seguir viviendo.

Por tal motivo, el SJR entiende su AHE, como un situarse al lado de estas personas y familias, sin respuestas programadas, sin soluciones elaboradas en los escritorios y listas para que ellos las pongan en práctica. Queremos ser "compañeros" en la búsqueda de caminos y alternativas al desplazamiento. Queremos ser oyentes atentos, desprejuiciados y respetuosos de su historia. Queremos caminar con ellos y ellas en la búsqueda de la "tierra sin moles", sin anteponer que ella está situada en las ciudades o en el lugar de donde ellos partieron. Queremos, a partir de la situación de emergencia padecida por el desplazado, iniciar una toma de contacto que lleve al comienzo de un proceso de reconstrucción de la vida.

Nuestro servicio será entonces, con esta población hasta que deje su condición de desplazado (lo cual no es cuantificable en tiempo). Para evaluar todo esto hemos conjugado un criterio cronológico con un criterio existencial. La persona dejará de ser desplazada en el momento en que las condiciones socioeconómicas indiquen que ha logrado la reconstrucción integral que los reinserta al tejido social de manera digna, nueva y humana. Para el SJR Colombia, el desplazado sólo deja de ser tal cuando haya estabilizado su vida interior y exterior. Tenemos claro que la AHE debe permitir al desplazado, en medio de la profunda inestabilidad que está viviendo, poder mantener su capacidad de decisión, tanto en los niveles familiares como comunitarios (veredales o barriales). La organización interna de los campamentos, las listas, los censos, los criterios para los mensajes y las entregas de alimentos deben hacerse con la participación plena de los desplazados.

Desde el mismo momento en que se está atendiendo a la supervivencia física y psicológica, la AHE debe desarrollar las acciones que den inicio al proceso de consolidación

socioeconómica. Así, el SJR Colombia, desde el primer contacto con los desplazados para desarrollar la AHE, inicia la segunda fase de su quehacer (redefinición del proyecto vital) a partir del acompañamiento que ha venido realizando de la población desplazada en situación de emergencia, acompañando sus pasos. Pasos inseguros e inestables. Va de aquí para allá sin encontrar a la primera salidas estables a su situación, hasta que en algún momento del camino, él mismo empiece a sentir y experimentar que está tomando otra vez las riendas de su vida.

La presencia del ACNUR en Colombia

*Leyla Lima**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha sido creado después de la Segunda Guerra Mundial, en 1949, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, justamente para proporcionar protección internacional a los refugiados, cuya figura está definida en el Estatuto de 1951 y el Protocolo de 1967. Estos instrumentos internacionales forman lo que se conoce comúnmente como el Derecho Internacional de los Refugiados.

Sobre esta base, está muy claro cuál es la doctrina internacional de los refugiados y cuál es la institución que se encarga de proteger y atender a los refugiados en el mundo. La oficina del ACNUR está ubicada en Ginebra y la Alta Comisionada para los Refugiados es una japonesa, la señora Sadako Ogata.

En Colombia cperan cerca de 13 agencias del sistema de las Naciones Unidas y cada una tiene claramente definido su marco doctrinario y su estructura institucional. La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos tiene la doctrina internacional de los Derechos Humanos, la United Nation Children's Fund (UNICEF) tiene la Convención del Niño, y así sucesivamente. Para el caso de los desplazados, que son cada vez más numerosos a nivel mundial, no está tan claramente definido ni el marco doctrinario ni el institucional. El ACNUR tiene, sin embargo, una larga experiencia con desplazados en varios países, en la medida en que existen muchas similitudes entre los refugiados y los desplazados. De hecho, en muchos casos en otros países del mundo, los desplazamientos conllevan al asilo y al refugio o suelen ser la primera etapa del refugio.

Sin embargo, en Colombia no hay evidencias de este fenómeno. Es decir, hay muchos miles de desplazados y no hay necesariamente tantos refugiados colombianos en los demás países de la región y del mundo. Éste es uno de los aspectos que al ACNUR le interesa mucho conocer, es decir, cuál es el impacto del fenómeno del desplazamiento en la figura del refugio y del asilo, o dicho de otra forma, cuál es el punto de inflexión entre el fenómeno del desplazamiento y la existencia de los refugiados en Colombia.

Se suele considerar que hay cerca de 25 millones de personas desplazadas en todo el mundo, que están básicamente ubicados en Bosnia, en Sierra Leona, Burundi, en Azerbayan,

---

* Responsable de la Oficina del ACNUR en Colombia

y en Afganistán. En América Latina, las principales poblaciones desplazadas han estado concentradas en América Central en la década de los años 80 y ahora en Perú y en Colombia. Como es conocido, el ACNUR ha trabajado con más de 5 millones de desplazados en diferentes países.

La problemática del desplazamiento es muy similar a la del refugio. Casi siempre la diferencia básica entre un refugiado y un desplazado es que uno cruzó la frontera de su país (buscando la protección de otro estado nacional) y el otro no. Pero, el drama de ambos es exactamente el mismo y requiere de respuestas muy similares tanto en la asistencia de emergencia como en la búsqueda de soluciones más definitivas. Es por esto que el ACNUR se ocupa entonces del fenómeno del desplazamiento, estando además autorizado para hacerlo desde 1992 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como una extensión de su mandato original.

Es por ello, es decir, por su amplia experiencia en este terreno, que el gobierno de Colombia ha solicitado al ACNUR, abrir una oficina permanente en el país a partir de julio de 1997. Por la magnitud del problema del desplazamiento en Colombia y por el hecho de que las autoridades colombianas saben que el ACNUR tiene una amplia experiencia internacional en este terreno, que puede ser de gran utilidad para ayudar a entender las causas y para buscar soluciones para el fenómeno.

El gobierno de Colombia entiende entonces que la cooperación internacional como la que el ACNUR brinda es muy importante para responder a este fenómeno, que además se está intensificando. Al mismo tiempo, una de las condiciones para que el ACNUR intervenga, es justamente que haya una solicitud del país afectado y ésto ha ocurrido en Colombia.

Ahora bien, el ACNUR está consciente que la gravedad del fenómeno del desplazamiento requiere de una estrategia coordinada por las autoridades nacionales donde colaboren todos, las ONGs, la iglesia (que viene jugando un rol tan importante en Colombia), el sistema de las Naciones Unidas, los demás organismos que integran la cooperación internacional, etc.

Con base a un Memorándum de Intenciones firmado con el gobierno colombiano en 1996, el ACNUR viene promoviendo algunas actividades de diseminación, de apoyo a la construcción de un marco normativo para atender al fenómeno del desplazamiento. De esta manera, el ACNUR ha colaborado con las autoridades y con varios sectores en la entrega de elementos técnicos para la promulgación de la Ley 387/97, que es muy importante para la defensa de los derechos de los desplazados y para la búsqueda de una política de prevención del fenómeno.

Además, con el propósito de desarrollar un trabajo todavía más articulado sobre la prevención y la búsqueda de soluciones duraderas al problema del desplazamiento en Colombia, el ACNUR está definiendo con las autoridades nacionales un programa de cooperación para el futuro cercano, acorde a nuestro mandato.

Anexo A
Hacia una estrategia integral en materia de desplazamiento en el Departamento de Antioquia: las propuestas de los grupos de trabajo del Foro

Hacia una estrategia integral en materia de desplazamiento en el Departamento de Antioquia: las propuestas de los Grupos de trabajo del Foro*

1. Problemas, recomendaciones y propuestas

1.1 Prevención

La actividad de prevención del desplazamiento tiene que enmarcarse en la constatación de las dificultades que dicha actividad encuentra cuando se quiere hacerla efectiva. A este fin se han identificado los siguientes elementos fundamentales:

- la evidente fragilidad del estado de derecho;
- la pérdida de consenso de la población civil frente a la gestión estatal;
- la ausencia del monopolio legítimo de la fuerza por parte de las entidades del Estado, acompañada por una cultura de violencia que abarca tanto las zonas rurales, como las urbanas;
- una limitada e ineficaz capacidad sancionadora del aparato punitivo del estado.

Sobre esta base se definen las siguientes recomendaciones y propuestas, las cuales se deben concretar a través de una estrategia que tenga en cuenta la heterogeneidad de las regiones, de las poblaciones y de los conflictos.

1.1.1 Alerta temprana y creación de Comités Veredales de Prevención

a. Cada municipio debe establecer una estructura de alerta temprana que cubra todo el territorio municipal. Para este fin, las estructuras previstas por la Ley 387/97[1] tendrían que ser complementadas con otras instancias. Al respecto se deben identificar y constituir Comités Veredales de Prevención capaces de darle seguimiento a la situación local y de identificar las situaciones susceptibles de generar desplazamientos.
b. En principio, estos Comités deben estar compuestos por los representantes de la misma comunidad, de Pastoral Social, del Corregidor, y de la Policía (Departamental o Municipal).
c. Dichos Comités Veredales prepararán un informe mensual sobre la base de una lista de verificación de situaciones susceptibles de generar desplazamiento y lo remitirán al respectivo Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (de ahora en adelante, "Comité Municipal").
d. La lista mencionada de verificación será preparada por la Comisión Permanente de Seguimiento del Foro "Desplazados internos en Antioquia" (ver punto 2 del presente documento) y posteriormente será sometida a la consideración del Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (de ahora en adelante, "Comité Departamental").

---

* Conclusiones de los Grupos de trabajo constituidos en el marco del Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia" (Medellín, 27-28 de julio de 1998), promovido y realizado por el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP) en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín y con el patrocinio del European Commission Humanitarian Office (ECHO). El texto final fue compilado por Carlo Tassara, Dalia María Jiménez Castrillón, Luigi Grando y Yolanda Zuluaga Torres.

1 O sea los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia a los que se refieren básicamente los Arts. 7 y 8 de la ley.

1.1.2 Creación de los Sub-Comités de Prevención

a. También se considera oportuna la creación, al interior de cada Comité Municipal, de un Sub-Comité de Prevención, que le dará seguimiento a las situaciones susceptibles de generar desplazamiento.
b. En principio, estos Sub-Comités deben estar compuestos por un representante de la sociedad civil, un miembro de la fuerza pública, el poder judicial, la alcaldía, el ministerio público y otras posibles instancias que tengan capacidad para impactar los procesos de prevención.
c. Con base en los informes de los Comités Veredales, el Sub-Comité de Prevención deberá: c1) formular un diagnóstico sobre las situaciones susceptibles de acciones preventivas, a la atención del respectivo Comité Municipal, del Comité Departamental y del Centro de Investigación Regional de la Universidad de Antioquia; c2) preparar un informe mensual que actualice el diagnóstico de la prevención y proponga alternativas de tratamiento; c3) formular proyectos y políticas municipales de prevención del desplazamiento.

1.1.3 Fondo de Prevención Municipal

a. Frente a la interesante iniciativa del Departamento de Antioquia de constituir Fondos de Prevención en el ámbito municipal, se recomienda fortalecer esta opción y solicitar a todos los Municipios para que constituyan a la brevedad su Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y, en su seno, el Fondo de Prevención. El Fondo debe formular, sobre la base del diagnóstico actualizado de la prevención, proyectos autofinanciados de prevención para el municipio.
b. Los Consejos Municipales deben asignar recursos a estos Fondos, valorando el aporte humano, técnico y material del que dispone el municipio e igualmente formular pedidos de financiamiento adicional, solicitando fondos al Departamento, al estado en el ámbito central y a fuentes internacionales.
c. En principio, los recursos del Fondo de Prevención deberán ser utilizados prioritariamente para financiar los proyectos de prevención del desplazamiento formulados por el Sub-Comité de Prevención (ver punto 1.1.2).
d. Además, para darle más coherencia a la acción del municipio y para conseguir recursos adicionales para su implementación, se considera oportuno que los proyectos mencionados sean: d1) incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal respectivo; d2) inscritos en el Banco de Proyectos Departamental; d3) presentados ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

1.1.4 Dar contenido al concepto de prevención en el ámbito regional

a. La prevención, para ser efectiva, tiene que realizarse con una estrategia regional que tenga en cuenta las características de cada área de posible expulsión y las relaciones existentes entre las diferentes articulaciones administrativas. A este respecto, es necesario desarrollar un plan de contingencia que permita dar contenido al concepto región desde la perspectiva de la prevención del desplazamiento asociando los siguientes actores e instituciones: i) Asociación de personeros; ii) Asociación de municipios; iii) Corporaciones regionales; iv) Policía Departamental.
b. Ellos deben desarrollar un proceso interno de planeación de la prevención para posteriormente, y bajo el liderazgo del Comité Departamental, concretar sus recomendaciones en planes y programas específicos, indicando sus actores, fuentes de financiamiento y estrategia operativa.

1.1.5 Acción a mediano y corto plazo

Al respecto, se sugiere que representantes del poder judicial, la fuerza pública, el ministerio público, las alcaldías y la sociedad civil, inicien diálogos con los actores en conflicto para prevenir el desplazamiento.

1.1.6 Prevención a largo plazo

a. Es necesario realizar una acción de formación conjunta que vincule el poder judicial, la fuerza pública, el ministerio público, las alcaldías y la sociedad civil. Estos actores, con base en la guía que preparará la Comisión Permanente de Seguimiento (ver punto 2), estudiarán los programas formativos que puedan contribuir en la prevención de posibles desplazamientos futuros, construyendo la civilidad, la *constistentiae juris* y desarrollando actitudes de reconocimiento de la diferencia y convivencia pacífica.
b. Estos programas se llevarán a cabo en todas las instancias de formación y educación formal e informal y cubrirán aspectos legales y normativos, alerta temprana, elaboración e implementación de planes, manejo de censos y gestión del desplazamiento en sus tres fases, prevención, atención y soluciones.
c. Por otro lado, en el segundo semestre de 1998 el Departamento de Antioquia iniciará - en el marco de sus acciones preventivas - la formación de 62 Comités Municipales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Este programa se desarrollará a través de convenios inter-institucionales con las Universidades y las ONGs. Para el año 1999, se terminará el programa con los otros 62 Comités restantes. Para el año 2000 se hará seguimiento de verificación de resultados logrados.

1.1.7 Prevención y paz

Se recomienda la inserción de la problemática del desplazamiento en los procesos de negociación de la Paz.

Que los planes y programas que se preparen para la conquista y consolidación de la paz incluyan sistemáticamente a los desplazados como las víctimas más fuertemente afectadas por la guerra.

1.1.8 Seguimiento

a. Se promoverá la creación de un Grupo de Trabajo con la función de promover la incorporación de las propuestas formuladas en el presente documento en la política de prevención de la Gobernación de Antioquia y de los departamentos vecinos cuyos desplazados viertan hacia Antioquia. Dicho Grupo estará compuesto por los convocantes del Foro y se relacionará con el Departamento Administrativo de Atención, Prevención y Recuperación de Desastres (DAPARD)[2] y con los demás actores institucionales involucrados.
b. Este Grupo deberá preparar una resolución para la aprobación por el Comité Departamental de Antioquia para la creación de los Comités Veredales y Sub-Comités Municipales de Prevención (ver puntos 1.1.1 y 1.1.2).
c. Igualmente se deberá preparar un modelo de resolución para que los Comités Municipales lleven a la práctica el anterior compromiso.

---

2 Entidad responsable de la problemática del desplazamiento a nivel departamental.

1.2 Atención

1.2.1 Identificación del desplazado

a. La identificación de los desplazados es un momento fundamental para la planificación y la realización de una atención eficiente y concreta. Sin embargo, y a pesar de una definición del desplazado por parte de la Ley 387 del 1997 suficientemente clara, se encuentran muchos límites a la realización de una identificación efectiva y confiable. Esto se debe principalmente a:
   - La necesidad del desplazado de protegerse frente a las amenazas contra su vida, hecho que lo lleva a no declarase como tal.
   - El insuficiente conocimiento por parte de los desplazados de los trámites necesarios para ser identificados.
   - La presencia de personas que se aprovechan de las instituciones y que, también, aún sin ser desplazados se declaran como tales[3].
   - La falta de claridad en la Ley 387/97 con respecto a lo relacionado con la certificación del desplazado.
   - La falta de criterios compartidos en las diferentes instituciones para reconocer el estado de desplazado.
   - La falta de un sistema compartido de registro, de recolección y manejo de la información sobre el desplazamiento.
   - La baja competencia de algunos funcionarios públicos encargados de la atención a los desplazados, los cuales a veces desconocen la normatividad vigente.
b. Frente a dichas problemáticas se considera fundamental emprender acciones con el fin de facilitar y operativizar la identificación de los desplazados. A este fin se recomienda:
   - Unificar un lenguaje común con las instituciones encargadas de certificar a los desplazados por la violencia para que así se permita su identificación. Esta actividad debe ser dirigida por la Defensoría del Pueblo - Regional Antioquia.
   - Crear una base de datos confiable sobre el desplazamiento en Antioquia.
   - Poner en cabeza de las Personerías una veeduría que exija el cumplimiento de las leyes y la adecuada disposición de los recursos.
   - Capacitar a los funcionarios públicos y demás entidades encargadas de los desplazados según la normatividad vigente.
   - Convocar al sector privado para que participe en la formulación de políticas de ayuda a los desplazados.

1.2.2 Provisión de vivienda transitoria y definición de mecanismos que permitan salir de tal situación

a. También si la provisión de vivienda transitoria es un elemento fundamental de la atención a los desplazados, se tiene que considerar en el contexto más amplio en el cual se enmarca el fenómeno. En este sentido, los principales elementos a considerar son los siguientes:

---

3 Según la Cruz Roja Colombiana el 50% de las personas que acceden a la ayuda para los desplazados no lo son propiamente.

- Es fundamental un enfoque integral que considere tanto los aspectos de salud, así como la educación, el saneamiento básico y el empleo, y que reconozca que la solución al problema del desplazamiento, y en este marco de la vivienda para los desplazados, implica un proceso gradual en el tiempo.
- Dicho enfoque integral debe incluir la prevención del desplazamiento como elemento fundamental.
- Existe una falta de sensibilidad y voluntad política para encontrar soluciones a las diferentes limitantes que generalmente se aducen como motivo de imposibilidad de intervención y atención. Esto se refleja también en la insuficiente inversión en proyectos de infraestructura, en los que muchas veces los problemas de orden técnico son secundarios a la voluntad política.
- Es fundamental distinguir entre el ámbito nacional y los ámbitos departamentales y municipales.
- Desde el punto de vista técnico se tienen que considerar las alternativas posibles, sobre la base de las diferentes realidades locales. En este marco es importante considerar la construcción de vivienda con materiales económicos y livianos, la provisión de servicios públicos temporales, la construcción o adecuación de albergues y, sobre todo, la organización y constitución de granjas integrales.

b. Sobre esta base, las recomendaciones para responder en forma más adecuada al problema de la vivienda transitoria, son las siguientes:
   - Formular y emprender cuanto antes una política de vivienda transitoria que responda a las necesidades inmediatas de los desplazados, y que busque articularlas a las políticas más integrales a mediano y largo plazo, con base en un sistema confiable de manejo de la información.
   - Desarrollar la Ley 387/97, conformando los Comités que la misma prevé en los distintos niveles territoriales.
   - Incorporar el asunto a los planes de desarrollo y/o de ordenamiento territorial (Ley 388) que actualmente se formulan, y a todas las iniciativas de planeación y gestión pública, así como a la vida cotidiana de las comunidades receptoras.
   - Trabajar para que en los municipios en donde se produce la expulsión, se logre retener a los desplazados en el casco urbano o en zonas cercanas, mientras se gestionan soluciones de retorno o reubicación.
   - Vincular el apoyo de organizaciones internacionales, tal como se ha producido en otros países con situaciones tan graves como la de Colombia.
   - Constituir una mesa de trabajo temática para dar seguimiento y profundizar el problema de la provisión de vivienda transitoria, buscando generar propuestas en este sentido, así como estar atentos a las políticas públicas que se formulen al respecto.

1.2.3 Búsqueda de soluciones a las órdenes de desalojo en vías de ejecución

El problema de las órdenes de desalojo afecta en forma particular a la ciudad de Medellín, ya que por su conformación territorial, topográfica y geológica presenta muchas áreas de alto riesgo donde hay invasiones involuntarias realizadas por desplazados. En este marco se tiene que considerar la gran complejidad del tema, que abarca sectores y competencias de diferente tipo. Los principales puntos a tener en cuenta son los siguientes.

a. Situación del desplazado

- Muchos grupos han soportado hasta tres desplazamientos por desalojo de los asentamientos.

- Hay amplios prejuicios en contra de los desplazados, quienes muchas veces son fuertemente estigmatizados, incrementándose así el nivel de inseguridad y el riesgo de acciones de grupos de limpieza social.
- El desalojo se presenta como un nuevo desplazamiento.
- Existen graves problemas de seguridad en la mayoría de los asentamientos de desplazados.
- Es importante distinguir entre desplazados, destechados e "invasores profesionales" que pueden tener intereses económicos. Sin embargo muchas veces es difícil realizar una separación entre los diferentes grupos, sobre todo por los conflictos que pueden surgir en los barrios.

b. Aspectos legales e institucionales

- El desplazado se asienta en un terreno por necesidad y este hecho no se puede considerar invasión porque no existe la voluntad de apropiarse del terreno.
- En la Ley de reforma urbana se exige que los terrenos estén cercados. Debido que en la mayoría de los casos no hay delimitación con cerca, se puede plantear la posibilidad de un derecho de asentarse en dichos terrenos.
- Si el asentamiento no está ubicado en zonas de alto riesgo, no debería haber motivo de desalojo por parte de la Alcaldía.
- En consideración de que el Municipio, con los desalojos se constituye en nuevo expulsor, se podría considerar como referencia legal la sentencia en contra de la Gobernadora de Cundinamarca, en la cual se estableció que el reasentamiento tiene carácter humanitario.
- La complejidad de la problemática del desalojo y del reasentamiento involucra diferentes instancias administrativas, desde la municipal hasta la departamental y nacional, así como diferentes tipos de competencias, desde la legal hasta la técnica.

c. Las zonas de alto riesgo

El principal argumento para ejecutar las órdenes de desalojo ha sido el que se realizan en zonas de alto riesgo. Sin embargo, no hay claridad sobre la calificación de una zona como de alto riesgo. Existen tecnologías apropiadas para la construcción en zonas de alta pendiente con materiales livianos, el Centro de Estudios del Hábitat Popular (CEHAP) de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín) tiene experiencia en este campo. Sobre esta base se plantean las siguientes recomendaciones:

Alternativas técnicas

- Adoptar técnicas de construcción con materiales livianos para vivienda transitoria para habilitar eventualmente terrenos que en principio son de alto riesgo.

Alternativas jurídicas

Al respecto, se tienen que considerar dos aspectos problemáticos. El primero se puede definir como "el deseo del arraigo" de los desplazados, o sea la voluntad de permanecer en el territorio de invasión, sin considerarlo como una situación temporal, sino como la nueva zona de residencia. El segundo, que en parte es un resultado del primero, tiene que ver con la atracción de "invasores profesionales", sujetos externos que aprovechan de la coyuntura para buscar ventajas personales. Ambos aspectos dificultan la aplicación de las alternativas jurídicas ya que disminuyen la disponibilidad a la negociación.

- Trabajar especialmente en la identificación de todas las alternativas posibles antes del desalojo y exigir su evaluación y/o implementación a las autoridades responsables.

- Seguir explorando los mecanismos de aplazamiento concertado ya experimentados en algunos casos y profundizar la posible utilización de los principios y demás disposiciones de Ley 387/97 para impedir el desalojo.

Alternativas socioeconómicas

- Dirigir hacia los desplazados parte de los recursos estatales de vivienda social, teniendo en cuenta las experiencias de las ONGs que han realizado reasentamientos urbanos exitosos.
- Adoptar estrategias globales de atención e involucrar varias instituciones para en el diseño e implementación de proyectos dirigidos a comunidades de desplazados.
- Privilegiar un enfoque territorial, sin realizar separaciones forzosas entre desplazados y otros grupos poblacionales. Las situaciones de marginalidad y de alto riesgo que caracterizan la gran mayoría de los barrios de invasión, dificultan mucho la priorización de las necesidades de atención. Por esto es importante ofrecer las oportunidades de reubicación a todo el conjunto del barrio o zona de invasión, favoreciendo en cualquier caso las soluciones cercanas a la ciudad.
- Estimular y asesorar las comunidades hacia la formulación y realización de proyectos productivos que permitan alternativas a la invasión.

d. Estrategias de gestión

- Activar los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia como instancias de articulación con los niveles departamental, municipal y distrital.
- Decidir las posibilidades de reasentamiento en el contexto regional.
- Crear equipos interdisciplinarios que generen soluciones institucionales de conjunto.
- Estimular y valorizar las estrategias elaboradas por las ONGs, las iglesias y la cooperación internacional.
- Continuar con la realización de proyectos de reasentamiento.
- Fomentar la organización dentro de comunidades o asentamientos de desplazados que puedan gestionar esos servicios de asesoría o gestionar fondos para proyectos productivos.

e. Mecanismos de seguimiento

Es necesario que los mismos desplazados realicen el seguimiento de la propuesta de reubicación con la cual desean ser apoyados. En este marco, es oportuno convocar una reunión de organizaciones de desplazados, apoyados por instituciones con deber y voluntad para concertar, donde los desplazados puedan expresar sus necesidades y comprometer a las instituciones.

A partir de esa reunión podría surgir un comité de seguimiento conformado en principio por la representación de los asentamientos (comité campesino, comité de estudio y seguimiento de desalojos, etc.) y por las siguientes instituciones: Defensoría del Pueblo, Corporación Región, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Asociación de Campesinos de Antioquia (ACA), Personería de Bello y Personería de Medellín, entre otras.

1.2.4 Seguridad y protección de los desplazados y de los actores que intervienen en su favor

a. Análisis

La seguridad es, desde luego, un aspecto fundamental y clave en todos los procesos de desplazamiento por violencia. Sin embargo hay serias dificultades en hacerla efectiva ya

sea para los desplazados, como para los actores que intervienen en su favor. Se han identificados algunos factores que limitan la implementación de las medidas apropiadas o deseables, teniendo claro que, en cualquier caso, la activación de dichas medidas, no pueden ser garantía de una protección total. Esto se debe a que la violencia es el factor fundamental, la herramienta básica para lograr el desplazamiento, el cual en si, es el objetivo de la acción violenta. Los factores limitantes mencionados se pueden resumir de la siguiente manera:

- Falta de voluntad política en enfrentar las causas del desplazamiento, ya sea en lo local como en lo nacional. Esto se refleja en la inexistencia de comités de prevención y atención a los desplazados, sobre todo en el ámbito local.
- Hay dificultades, especialmente en Medellín, en la organización de los desplazados en grupos de auto-protección, como son las llamadas Comunidades de Paz. Esto, en parte, se puede explicar por la alta complejidad de la situación social y de seguridad de Medellín, ya que el desplazamiento se localiza sobre todo en zonas marginales, en las cuales la acción violenta es parte integrante de la organización social y comunitaria.
- Existen factores de estigmatización de los desplazados generados por declaraciones de funcionarios públicos y por medidas de tipo administrativo o político que, por un lado, dificultan la integración y aceptación de los desplazados como víctimas de procesos ajenos a éllos y actores involuntarios en acciones ilegales y, por otro lado, favorecen eventuales ataques por parte de las organizaciones de seguridad y autodefensa urbana, como son las milicias o pandillas locales.
- Existen graves dificultades para garantizar un flujo informativo claro y transparente sobre el fenómeno del desplazamiento, sus orígenes, sus impactos en las áreas de llegada y sobre las respuestas de los barrios o zonas de asentamiento. Ésto genera una situación de confusión que dificulta la posibilidad de definir medidas de seguridad efectivas que sean apoyadas y acompañadas por la fuerza pública y por las mismas comunidades receptoras.
- De la misma forma, y a pesar de la claridad de la Ley 387/97 en el tema, hay confusión entre las funciones de los organismos del Estado y de las ONGs.
- Al mismo tiempo, la Ley 387/97 presenta algunas ambigüedades en relación con las posibilidades de reconocer organizaciones de base que podrían favorecer la seguridad y la protección.

b. Recomendaciones y propuestas

Con base en este análisis, las principales recomendaciones y propuestas son las siguientes:

- Se tienen que conformar los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia previstos por la ley y los Comités Veredales y Sub-Comités de Prevención planteados en el presente documento (ver puntos 1.1.1 y 1.1.2). Ésto implica contar con una sede y con personal con funciones específicas de trabajo.
- Se debe promocionar un acuerdo interinstitucional que fomente la coordinación del trabajo de atención a los desplazados y que involucre a todos los actores implicados.
- Es fundamental promover la organización de las comunidades de desplazados de manera que se mantengan unidas. En este marco es importante promover la conformación de comunidades y/o barrios de paz como posible respuesta al problema de la seguridad.
- Debe darse una presencia constante y concertada de los organismos internacionales,

para contribuir a establecer mecanismos de protección de los derechos humanos con veeduría permanente.
- La educación en derechos humanos es fundamental para la prevención y protección de los desplazados.
- Los desplazados llevan a cuestas una amenaza permanente. Se debe establecer un sistema de alerta temprana que logre prevenir posibles violaciones a los derechos humanos.
- Lo primero es establecer e identificar a los desplazados y para ésto es fundamental identificar claramente qué proporción cuantitativa tiene la problemática. Al respecto, se plantea la realización de censos.
- Una necesidad es formar líderes que puedan establecer un sistema de alerta temprana. Estas personas deben estar articuladas al respectivo Comité para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.
- Los organismos de seguridad del estado deben establecer mecanismos de reacción inmediata para la protección de los desplazados ante posibles ataques.
- En cada asentamiento debe establecerse un grupo preparado que esté articulado a los organismos de protección de los derechos humanos. Dichos grupos deben constituir una red que mantenga contactos permanentes con las instituciones de protección de sus derechos.
- Es importante reactivar el trabajo la Oficina Permanente de Derechos Humanos de la Procuraduría y de la Personería. Dicho trabajo debe estar más vinculado a los desplazados.
- El tema de los desplazados se debe ligar al tema de paz. Las propuestas de barrios de paz y jueces de paz, la creación de oficinas de derechos humanos en los barrios es una buena alternativa.
- Se tiene que comprometer a los medios masivos de comunicación para prevenir situaciones de inseguridad, a través de información clara y transparente sobre los procesos generados por el desplazamiento.
- Las universidades pueden ayudar a sensibilizar y ser actores en los procesos de prevención y atención a desplazados. En este marco es importante involucrar estudiantes y docentes en las actividades de formación y asistencia técnica.

1.2.5 Atención a los grupos vulnerables

En el grupo se manifestó el escepticismo y la desconfianza frente a la respuesta efectiva de los gobiernos locales, departamentales y nacional al problema de la atención a los desplazados, sobre todo en lo referente a los principales grupos vulnerables (niños, jóvenes, madres cabeza de familia, comunidades negras e indígenas, etc.).

Se hace un llamado urgente a las administraciones para que asuman sus responsabilidades frente a la población desplazada y frente al cumplimiento de la ley.
- Se considera que la intervención frente a los grupos vulnerables se debe hacer a partir de dos estrategias: (i) mediante una atención básica urgente, en salud, alimentación, educación, vivienda, recreación y problemáticas psicosociales; (ii) mediante la realización de programas de apoyo a la inserción a la vida social y económica con la educación y el trabajo.
- Se requieren mejores niveles de interacción desde las organizaciones de la sociedad civil, unificando criterios y lenguajes, aunando esfuerzos que eviten las repeticiones de acciones y centralizando la información sobre las funciones específicas de cada entidad.

- Se requiere realizar una labor de sensibilización, capacitación, veeduría y acompañamiento a los funcionarios estatales y de las administraciones locales para que den cumplimiento a la ley.
- Se propone cruzar todas las acciones educativas desde la perspectiva de género, tratando a cada uno desde sus afanes y angustias. La perspectiva de género tiene que aplicarse a todos los niveles de intervención en consideración de los cambios en los papeles generalmente aceptados por la comunidad y de los altos riesgos de marginalización a que se enfrentan sea las mujeres así como los hombres.
- Partir de la interpretación de cada una de las realidades de donde provienen los desplazados, con el fin de que la metodología de cada intervención sea adecuada a la cultura de ellos.
- Como seguimiento al Foro, se propone la conformación de una mesa de trabajo que sirva de continuación a las propuestas emanadas y esté en continua comunicación con los Comités Departamental y Municipales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el fin de ejercer las acciones jurídicas y sociales pertinentes, como la tutela, la acción de cumplimiento, y el derecho de petición.
- Valorizar al desplazado como un sujeto político y social gestor de su propio desarrollo y promotor de diversas alternativas de solución a su problemática.

1.3 Solución

1.3.1 Prevención, protección y atención

a. Prevención
Es importante desarrollar una política de paz integral que contenga como tema fundamental el desplazamiento forzado.

b. Protección
Impulsar una labor concertada entre el ministerio público y la fiscalía (reglamentar ésto en la ley) a través de un proceso de concertación entre las entidades del estado que integran el ministerio público. Se debe poner en ejecución una política de protección de la persona y de los bienes muebles e inmuebles de los desplazados.

c. Atención, consolidación y recuperación socioeconómica y psicosocial
La atención, consolidación y recuperación socioeconómica y psicosocial deben ser asumidas por el gobierno nacional, departamental, municipal y/o distrital. El papel de las ONGs, de la comunidad internacional y demás instituciones privadas debe considerarse como apoyo y complemento a las políticas públicas y no como únicos responsables de la atención.
c.1 Algunos criterios
- La atención a desplazados, destechados y demás poblaciones vulnerables debe estar incorporada a una política social coherente y a los planes de desarrollo nacional.
- Hay que analizar y tratar de manera específica los éxodos en masa, el desplazamiento masivo, el desplazamiento familiar y el desplazamiento individual.
- Es necesario concertar con las comunidades de desplazados. Al respecto, es importante promover y apoyar las organizaciones de desplazados y exigir garantías para su labor humanitaria.

- La atención psicosocial y afectiva constituye una prioridad importante. En este marco es necesario tener en cuenta la perspectiva de género y tratar de manera apropiada sobre todo los grupos sociales más vulnerables.

c.2 Ante la emergencia actual

- Se considera necesario aumentar la presencia humanitaria internacional.
- Los gobiernos extranjeros que están colaborando deben asumir una actitud más consecuente frente a las causas del desplazamiento forzado.
- Es indispensable promover acciones de solidaridad efectivas con las comunidades hoy desplazadas en Medellín, Puerto Wilches, Barrancabermeja y Putumayo.
- Hay que darle más apoyo a las ONGs y a las iglesias que trabajan con o por desplazados.

1.3.2 Retorno

- No es procedente mientras persista la degradación del conflicto armado interno.
- El retorno es una posibilidad en el marco de acuerdos humanitarios entre actores armados.
- La fuerza pública es parte del conflicto armado interno. Para garantizar la seguridad en los procesos de retorno es necesario aplicar los conceptos elaborados por las Naciones Unidas y contar con la verificación de las mismas.
- Es necesario analizar los contextos en los cuales se produce el desplazamiento: (i) desplazamientos en masa: exigencia de retornos organizados; (ii) desplazamientos individuales y/o familiares: permanencia y/o reasentamientos.
- No existen condiciones para el retorno salvo algunos casos aislados de grupos pequeños que han retornado sin que hasta el momento se conozca una evaluación sobre estos procesos

1.3.3 Inserción

- Se considera oportuno reemplazar este término con "integración voluntaria".
- La integración debe ser una política nacional que respete las identidades regionales.
- Cada entidad territorial debe asumir su responsabilidad ante la problemática de los desplazados y atender las comunidades con las propuestas que ellos mismos hacen. Así mismo, corresponde al gobierno nacional apoyar a dichas comunidades.
- Concertar con comunidades de desplazados.
- Atención psicosocial y afectiva; promover, apoyar y demandar garantías para las organizaciones de desplazados.
- Considerar y distinguir los tipos de desplazamiento: (i) rural-urbano; (ii) rural-rural; (iii) urbano-urbano (interurbano); (iv) al interior de la misma ciudad (intraurbano).
- Promover unidad de criterios entre las diferentes instancias: (i) Gubernamental; (ii) Estatal; (iii) sociedad civil; (iv) comunidad internacional.
- La reglamentación de la ley debe ser el resultado de un proceso de concertación del nuevo gobierno con las comunidades afectadas, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales.
- Implementar procesos pedagógicos que promuevan la difusión y el conocimiento de la Ley 387/97, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- Crear mecanismos de seguimiento y coordinación interinstitucional que incluyan a los propios desplazados y sus organizaciones.

- Promover un proceso de concertación nacional e internacional que culmine en una conferencia internacional sobre el caso de Colombia en materia desplazamiento y de refugio.
- No estigmatizar a la población desplazada por la violencia señalándola como responsable de hechos violentos en las ciudades donde se encuentra asentada.

1.3.4 Reubicación

- Se considera oportuno reemplazar este término con "reasentamiento voluntario".
- Se debe constituir una mesa de trabajo que tenga como objetivo el reasentamiento voluntario de las comunidades que se encuentran ubicadas en zonas de desalojo.
- Debe existir un líder que jalone los procesos y que sus participantes tengan capacidad de decisión.
- Se propone, como caso específico de estudio, el de Vallejuelos para mirar el reasentamiento voluntario.

2. Seguimiento y operativización de los resultados

2.1Formulación de un Plan Operativo para el Departamento de Antioquia

a. La que sigue, representa una primera formulación de una hipótesis de Plan Operativo para el Departamento de Antioquia, que incluya una serie de proyectos y actividades orientados a garantizar la operativización de los resultados y de las recomendaciones definidas por los participantes al Foro.
b. El Programa Operativo, que será formulado y coordinado por una Comisión Permanente de Seguimiento (cuyas características se especifican en el punto 2.2), deberá ser organizado según módulos temáticos. Se propone a continuación un esquema general que deberá ser desarrollado con el fin de definir objetivos, resultados esperados, tiempos y responsabilidades de seguimiento.
   Módulo I: Operativización de las recomendaciones contenidas en los resultados del Foro por sector (prevención, atención, solución).
   Módulo II: Análisis de las competencias institucionales, de las posibilidades de interacción operativa y de los recursos.
   Módulo III: Desarrollo en proyectos específicos de las recomendaciones operativas identificadas en el Foro.
c. Los módulos se tienen que considerar en constante interacción, en el sentido que los resultados del Módulo I deberán llevar a la definición de las actividades del Módulo III, teniendo en cuenta las eventuales y esperadas indicaciones del Módulo II.

2.2 Constitución y composición de una Comisión Permanente de Seguimiento (CPS)

a. La instancia encargada de la coordinación y del análisis técnico necesarios para ejecutar dicho Plan Operativo es la Comisión Permanente de Seguimiento al Desplazamiento Forzado en Antioquia (CPS).

b. La CPS está conformada por las entidades promotoras y organizadoras del Foro, así:
   - ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
   - CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
   - Comisión Municipal de Derechos Humanos de Medellín
   - Consejería Presidencial para Desplazados de Antioquia
   - Corporación Región
   - Defensoría del Pueblo Regional Antioquia
   - IPC - Instituto Popular de Capacitación
   - Pastoral Social de Medellín - Caritas España
   - Personería de Medellín

c. Dichas entidades evaluarán la oportunidad de ampliar el número de integrantes según las necesidades y los objetivos de las labores de la CPS.

d. Cada entidad participante debe nombrar un representante oficial encargado de asistir a las reuniones y labores definidas en el Programa Operativo. Además, para asegurar el funcionamiento de la CPS, cada entidad debe asignar oficialmente las funciones correspondientes al representante a través de resolución escrita, remitiendo copia a la secretaría de la CPS.

2.3 Funciones

a. Las principales funciones de la CPS serán las siguientes:
   a1. Coordinar las labores en favor de los desplazados de las distintas entidades que participan en la misma CPS.
   a2. Favorecer el involucramiento y la activación de las entidades y/o Comités gubernamentales de los niveles Nacional, Departamental y Municipal, según lo establecido por la Ley 387/97.
   a3. Realizar análisis y definir acciones concretas para dar solución a los diferentes problemas generados por el desplazamiento.

b. Dicha labor se tendrá que realizar desde las siguientes perspectivas:
   b1. Perspectiva territorial y de competencia administrativa: i) Nivel Local; ii) Nivel Municipal; iii) Nivel Departamental; iv) Nivel Regional; v) Nivel Nacional; vi) Nivel Internacional.
   b2. Perspectiva sectorial y de niveles de intervención: i) Prevención; ii) Atención; iii) Solución.
   b3. Perspectiva de planificación: i) recolección y manejo de datos sobre desplazamiento; ii) definición y actualización de un Programa Operativo; iii) operativización del Programa Operativo en proyectos específicos; iv) búsqueda de las fuentes de financiación necesarias a la realización de las actividades identificadas.
   b4. Perspectiva interinstitucional: i) constitución de redes interinstitucionales en el ámbito local, regional, nacional e internacional; ii) definición de modalidades de difusión de los resultados de las labores de la CPS.

2.4 Organización operativa

a. Con el fin de garantizar el funcionamiento y la independencia de la CPS, se constituye una Secretaría Operativa que estará compuesta por CISP y ACNUR los cuales serán los responsables de la coordinación y del seguimiento de las labores.

b. Dicha Secretaría se dotará de un Coordinador Operativo responsable de realizar la coordinación y el seguimiento. Sus funciones son:
   b1. servir como referente principal para los integrantes de la CPS y para los Grupos de trabajo (ver punto 2.5);
   b2. representar hacia el externo la CPS y desarrollar relaciones interistitucionales sobre la base de las indicaciones recibidas por parte de la CPS y en el absoluto respeto de las mismas;
   b3. coordinar las reuniones y las diferentes labores de la CPS y velar el cumplimiento de los objetivos definidos en el Programa Operativo;
   b4. presentar informes de avance de las diferentes labores en cada reunión de la CPS y proponer la agenda de la misma y los materiales de referencia a cada integrante con la debida anticipación;
   b5. coordinar y operativizar la publicación y difusión de los resultados de la CPS;
   b6. velar y asesorar los diferentes grupos de trabajo y la misma CPS en la apropiada utilización de la metodología de trabajo (ver punto 2.5);
   b7. redactar las actas de las reuniones de la CPS;
   b8. convocar las reuniones ordinarias y extraordinarias de la CPS.
c. En el período inicial, hasta que no se haya consolidado el proceso de arranque y organización, la CPS se reunirá una vez por semana. Cuando los integrantes consideren que se haya consolidado la organización operativa, la CPS empezará a reunirse por lo menos una vez por mes.
d. La CPS se dotará de una Unidad de asesores sectoriales externos o internos que apoyarán todas sus labores. La integración de los asesores en dicha Unidad debe ser aprobada por la mayoría de los integrantes la CPS. En cualquier caso cada responsable de los Grupos de trabajo puede proponer y utilizar asesores externos a la Unidad, si son necesarios para las labores del Grupo, previa información y consulta con el Coordinador Operativo. En el caso de que el asesor externo requiera el pago de sus servicios la decisión deberá ser remitida a la plenaria de la CPS.

2.5 Metodología de trabajo

a. La metodología de trabajo de la CPS prevé una reunión en plenaria en donde se definen los temas a enfrentar sobre la base del Programa Operativo precedentemente aprobado por la mayoría de los integrantes y se establecen los Grupos de trabajo correspondientes.
b. Por cada Grupo de trabajo se nombra un responsable el cual debe garantizar la utilización de la metodología adoptada en el marco del Foro y el cumplimiento de los resultados esperados en los términos establecidos. Cada Grupo de trabajo tendrá como referente principal el Coordinador Operativo, el cual servirá como punto de conexión entre los diferentes Grupos y será responsable de recolectar y mantener el archivo del estado de avance y de los resultados logrados (ver punto 2.4.b). Como metodología de trabajo de los Grupos se utilizará la del Foro debidamente ajustada por parte de la CPS y aprobada por la mayoría de la misma. Los resultados de los Grupos de trabajo serán remitidos a la plenaria de la CPS para la discusión, análisis y aprobación y para la eventual difusión. Los resultados deberán ser remitidos por escrito y en formato magnético y deberán ser presentados en plenaria por el representante del Grupo de trabajo.
c. La CPS, sobre la base de los resultados logrados con su labor, decidirá la eventual y apropiada difusión de los mismos a través de un boletín periódico. El responsable de la edición y de la difusión de dicho boletín es el Coordinador Operativo el cual realizará dichas labores con el absoluto respeto de las decisiones de la CPS (ver punto 2.4.b).

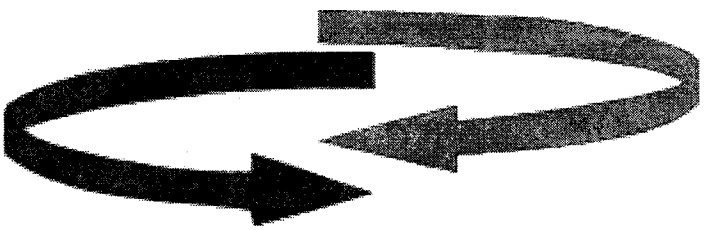
Anexo B
Objetivos, Participantes y Programa del Foro

Foro Internacional

Desplazados internos en Antioquia

Medellín, 27-28 de Julio de 1998

Salón Tayrona
Hotel Nutibara



ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CISP - Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
(Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos)
Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín – Caritas España
Consejería Presidencia para Desplazados de Antioquia
Defensoría del Pueblo - Regional Antioquia
Personería de Medellín
Comisión Municipal de Derechos Humanos
IPC – Instituto Popular de Capacitación
Corporación Región

Objetivo General

Desarrollar las instituciones creadas por la Ley 387, del 18 de julio de 1997, sobre los desplazados internos por la violencia en Colombia a nivel Antioquia, involucrando a los actores nacionales y departamentales en un programa conjunto desde Medellín para Antioquia y zonas aledañas cuyo desplazamiento converja en Medellín.

Objetivos Específicos

1. Definir líneas de acción operativas para:
   - la prevención del desplazamiento en Antioquia y zonas aledañas;
   - la atención y protección efectiva a los desplazados forzados en el área metropolitana de Medellín;
   - la integración en el Valle de Aburrá, el retorno a las regiones de origen o la reubicación.

2. Identificar los canales de interacción con las distintas instancias de ejecución de la ley definiendo sus responsabilidades y estrategias para integrarlas en los planes regional, departamental y metropolitano:
   - Definir las instancias nacionales;
   - Definir las instancias departamentales y regionales;
   - Definir las instancias metropolitanas y;
   - Definir las instancias de la Sociedad Civil.

3. Definir las bases operativas para:
   - Preparar un Plan de acción a nivel del comité municipal de Medellín para la atención del problema del desplazamiento forzado, integrando las acciones necesarias en el área metropolitana de Medellín, el Departamento de Antioquia y la región aledaña de incidencia en materia de desplazamiento.
   - Definir a este efecto:
     - El marco de referencia conceptual y normativo;
     - Los objetivos y líneas de acción operativas para:
       a. la prevención del desplazamiento en la región;
       b. la protección y atención del desplazado en el área metropolitana del Valle de Aburrá y
       c. la integración de los desplazados de una manera permanente en Medellín, su retorno a los lugares de origen o su eventual reubicación
   - Requerimientos para operativizar el Plan de acción
       i. Identificar las posibles fuentes de recursos internacionales, nacionales, departamentales y municipales; tanto privados como públicos.
       ii. Identificar los requerimientos de formulación de programas y proyectos y diseñar una estructura de asistencia técnica así como los mecanismos que permitan su cobertura regional.
       iii. A partir de las estructuras que propone la ley, diseñar el esquema operativo que permita asociar el Comité Municipal de Medellín, los Comités Municipales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los Comités Municipales de las zonas de procedencia tanto en Antioquia como de los departamentos aledaños.
       iv. Definir una estrategia de aproximación a los desplazados en Medellín que permita construir con ellos relaciones de confianza para desarrollar programas efectivos para su protección, atención, integración en Medellín, o de retorno a los lugares de origen o reubicación.

4. Con base en la lista propuesta de situaciones problemáticas de los desplazados en Medellín, identificar alternativas de acción inmediata y a mediano y largo plazo:
   - Identificación del desplazado y acceso a los mecanismos asistenciales del Estado.
   - Provisión de vivienda transitoria y definición clara de mecanismos que permitan salir de tal situación.
   - Búsqueda de soluciones a las órdenes de desalojo en vías de ejecución y definición de una política metropolitana.
   - Seguridad y protección de los desplazados y de los actores que intervienen en su favor.
   - Atención a grupos vulnerables (menores, jóvenes y mujeres cabeza de familia).

Participantes

Entidades colombianas

- Miembros del Comité Departamental de Antioquia para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
- Miembros del Comité Municipal de Medellín para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
- Asesores Regionales de la Gobernación para Urabá, Nordeste, Occidente, Suroeste, Norte y Oriente
- Procuraduría Departamental
- Departamento de Policía Antioquia
- Policía Metropolitana del Valle de Aburrá
- Cuarta Brigada del Ejército
- Ministerio de Defensa
- Ministerio del Interior
- Secretarías de Educación Departamental y Municipal
- Alcalde de Bello
- INCORA - Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
- INURBE - Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
- CORVIDE - Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín
- SIMPAD - Sistema Municipal de Prevención y Atención a Desastres
- Dirección Seccional de Salud de Antioquia
- Secretaría de Planeación Departamental
- Secretaría de Planeación Metropolitana de Medellín
- Secretaría de Planeación Municipal de Bello
- DAPARD - Departamento Administrativo de Atención, Prevención y Recuperación de Desastres
- PRIMED
- ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- SENA - Servicio Nacional de Aprendizaje
- Cámara de Comercio de Medellín
- PROANTIOQUIA
- ANDI - Asociación Nacional de Industriales - Seccional Antioquia
- FENALCO - Federación Nacional de Comerciantes - Seccional Antioquia
- Fiscalía Regional
- Secretario de Agricultura y Desarrollo Social
- Instituto de Fomento Industrial (PROPYME y FINURBANO)
- Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer
- Defensorías del Pueblo de Antioquia, Urabá, Quibdó, Magdalena Medio, Sincelejo y Montería
- Personerías y Alcaldías de los municipios de Ituango, Dabeiba, Mutatá, Salgar, Valdivia, Apartadó, Urrao, Liborina, Yondó, La Unión, Murindó y Vigía del Fuerte

- Personeros del Area Metropolitana: Bello, Copacabana, Girardota, Itaguí, La Estrella, Envigado, Sabaneta, Caldas, Medellín y Rionegro
- Representantes de la Pastoral Social de las Diócesis de Medellín, Apartadó, Santa Rosa, Montelíbano, Sonsón-Rionegro, Girardota, Jericó y Santafé de Antioquia
- Universidad de Antioquia - Departamento de Investigación Social
- Universidad Pontificia Bolivariana
- Representantes de los Desplazados
- Red de Solidaridad – Programa Desplazados
- CINEP - Centro de Investigación y Educación Popular
- GAD - Grupo de Apoyo a Desplazados
- Cruz Roja Colombiana – Oficina de Medellín
- Consejería Presidencial para la Paz de Antioquia
- Consejería Presidencial para Desplazados de Antioquia
- Asesoría de Paz y Convivencia para Medellín
- Mesa de Trabajo por la Vida
- Comité Permanente para Desplazados
- Justicia y Paz
- Servicio Jesuita a Refugiados
- CAD Consejería de proyectos
- IPC - Instituto de Capacitación Popular
- Otras ONG's: ACA, ANDAS, CAMISVA (Bajo Atrato), CODEHSEL, CODHES, FEDES, Fundación Personas Nuevas, OIA, Orewa (Chocó)

Entidades internacionales

- ECHO – Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea – Oficina de Santafé de Bogotá
- ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- PNUD de Antioquia
- CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja – Delegaciones de Medellín y Urabá
- Oxfam Gran Bretaña
- Caritas España

Programa

Lunes 27 de julio de 1998

08.00 – 08.30	Registro de participantes
08.30 – 08.50	Instalación: Palabras del Señor Gobernador de Antioquia, Alberto Builes Ortega y del Señor Arzobispo de Medellín, Monseñor Alberto Giraldo Jaramillo
08.50 – 09.00	Presentación del evento, objetivos y metodología, por Oswaldo González (Caracol Radio)
09.00 – 10.00	Antecedentes y tendencias del desplazamiento en Colombia, Jaime Zuluaga, Profesor del Depto. de Investigación de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia
10.00 – 10.30	Discusión
10.30 – 10.50	Refrigerio
10.50 – 11.50	Principios legales rectores del tratamiento del desplazado, Sergio Calle Noreña, ACNUR

11.50 – 12.45	Análisis de los aspectos operativos de la Ley 387/97, Roberto Vidal, Pontificia Universidad Javeriana de Santafé de Bogotá
12.45 –14.00	Almuerzo
14.00 – 15.30	Grupos de Trabajo Se conformarán siete grupos con el propósito de definir líneas de acción operativas para: * La prevención del desplazamiento en Antioquia y zonas aledañas. * La atención y protección efectiva a los desplazados forzados en el Area Metropolitana del Valle de Aburrá (desarrollar este tema en cinco subgrupos cubriendo cada una de las áreas problemáticas identificadas). Ver objetivos. * La integración de los desplazados de una manera permanente en Medellín, su retorno a los lugares de origen o su eventual reubicación.
15.30 – 16.40	Plenaria: Exposición de un representante de cada grupo
16.40 – 17.00	Refrigerio
17.00 – 17.40	Retos y lecciones de los Comités Departamentales en otras zonas del país, Raúl Hernández
17.40 – 18.00	Discusión

Martes, 28 de julio de 1998

08.00 – 08.30	Unificación de criterios en la aplicación de la Ley 387/97, María Girlesa Villegas Muñoz, Defensora del Pueblo - Regional Antioquia.
08.30 – 09.00	Acción de las Naciones Unidades a favor de los desplazados: las experiencias de ACNUR, del PNUD y de UNICEF
09.00 – 10.00	Grupos de Trabajo: Definición de los actores y sus líneas de interacción Grupo 1 Identificar los canales de interacción con las distintas instancias de ejecución de la ley a nivel nacional y definir una estrategia operativa desde Medellín y la zona Metropolitana para su efectiva integración operativa. Proponer un posible calendario de actividades para el segundo semestre de 1998 y los lineamientos de acción para 1999. Grupo 2 Identificar los canales de interacción con las distintas instancias de ejecución de la ley a nivel municipal y en la perspectiva regional de Antioquia y las zonas expulsoras aledañas, definiendo una estrategia operativa en Medellín y su zona Metropolitana, y proponer un posible calendario de actividades para el segundo semestre 1998 y los lineamientos de acción para 1999. Grupo 3 Identificar los canales de interacción con las distintas instancias de ejecución de la ley en el seno de la sociedad civil, definir una estrategia desde Medellín y su zona metropolitana, y proponer un posible calendario de actividades para el segundo semestre de 1998 y los lineamientos de acción para 1999.

10.00 – 10.20 Refrigerio

10.20 – 11.20 Plenaria

11.20 – 12.30 Experiencias en el tratamiento de los desplazados y sus lecciones.
- Padre Mauricio García - SJR– Servicio Jesuita para los Refugiados
- Padre Leonidas Moreno - Arquidiócesis de Apartadó
- María Elena Rodríguez – CINEP
- Padre Albeiro Parra – Arquidiócesis de Quibdó

12.30 – 12.45 Preguntas a los Panelistas y Discusión

12.45 – 14.00 Almuerzo

14.00 – 14.30 Presentación de las propuestas de investigación elaboradas por:
- CODHES y Comisión Municipal de Derechos Humanos
- Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia
- Secretariado Permanente Episcopal - SPE

14.30 – 16.00 Grupos de Trabajo: Definición de propuestas operativas

Grupo 1
Establecer las bases para la preparación de un Plan de acción a nivel del Comité Municipal de Medellín para la atención al desplazamiento forzado, integrando las acciones necesarias con el Area Metropolitana de Medellín, el Departamento de Antioquia y la región aledaña de incidencia. Definir a este efecto:

I. El marco de referencia conceptual y normativo,
II. Los objetivos y líneas de acción operativas para:
    1. La prevención del desplazamiento en la región,
    2. La protección y atención del desplazado del Area Metropolitana de Medellín y
    3. La consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por medio de su radicación en el Area Metropolitana o en la medida de lo posible, su retorno a las localidades o regiones de procedencia.

Grupo 2
Requerimientos para operativizar el Plan de acción:

I. Identificar las posibles fuentes de recursos internacionales, tanto privados como estatales de los ordenes nacional, departamental y municipal.
II. Identificar los requerimientos de formulación de programas y proyectos y diseñar una estructura de asistencia técnica en el Observatorio Regional, así como los mecanismos que permitan su cobertura.
III. A partir del marco ofrecido por la ley, diseñar el esquema operativo que permita asociar el Comité Municipal de Medellín, los Comités Municipales del Area metropolitana y de las zonas de procedencia de los desplazados que llegan a Medellín, los Comités Departamentales y Municipales de regiones aledañas caracterizadas por la misma problemática.

Grupo 3
Definir una estrategia de aproximación a los desplazados en Medellín, que permita desmontar la aprehensión que tienen las instituciones y la sociedad hacia ellos y construir con ellos relaciones de confianza para desarrollar programas efectivos para su protección, atención, consolidación y estabilización

socioeconómica, tanto para los que se tengan que quedar en Medellín como para los que puedan regresar a sus lugares de origen o puedan encontrar alternativas de reubicación.

16.20 – 16.30 Refrigerio

16.30 – 17.20 Conclusiones y propuestas finales

17.20 – 17.40 Clausura, Juan Gómez Martínez – Alcalde de Medellín

Anexo C
Notas informativas sobre algunas de las entidades que convocaron, organizaron o patrocinaron el Foro

ACNUR
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 319 (IV) del 3 de diciembre de 1949.

Es estatuto de la Oficina del ACNUR, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 428 de (V) del 14 de diciembre de 1950, dispone, entre otras cosas, que el Alto Comisionado, bajo autoridad de la Asamblea General proporcionará protección internacional a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el Estatuto, y buscará soluciones permanentes a sus problemas, ayudando a los gobiernos y a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

Dada la similitud entre la problemática del desplazamiento interno y el refugio y la experiencia del ACNUR en el trabajo con poblaciones desplazadas internamente, el Gobierno Colombiano, en julio de 1997 envió una carta a la Alta Comisionada solicitando la instalación de una oficina permanente en el país. En febrero de 1998, la Alta Comisionada contestó positivamente, dando su acuerdo para la instalación de dicha oficina, la cual empezó a operar en junio de 1998.

Las actividades de esta oficina comprenden algunos objetivos básicos como difundir el mandato del ACNUR a los niveles del Gobierno y la Sociedad Civil, promover y apoyar el cumplimento de las obligaciones internacionales de los Gobiernos de la región en materia de asilo; Asegurar el acceso a la información de requisitos y procedimientos que se deben seguir con el fin de obtener asilo; Asegurar el acceso del ACNUR a los aspirantes de asilo y a los desplazados sin ningún tipo de restricciones; Fomentar y apoyar los esfuerzos del Gobierno y la Sociedad Civil en la elaboración de estrategias de contingencia; buscar y consolidar soluciones duraderas para los refugiados y desplazados; brindar en base a su experiencia internacional, a autoridades nacionales y a sectores no gubernamentales, con elementos técnicos para la prevención del desplazamiento y para la búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados.

ECHO
Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea

ECHO, creado en 1992, es el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea que financia la ayuda humanitaria y de emergencia a las víctimas de las catástrofes naturales y de las crisis causadas por la acción del hombre fuera de la Unión Europea. La ayuda se hace llegar directamente a la población afectada según criterios imparciales, independientemente de la raza, la religión o la afiliación partidista de los beneficiarios.

Con ECHO colaboran más de 170 organizaciones, que firmaron un Contrato Marco de Partenariado con la Comisión Europea. Dichas entidades son los organismos especializados de las Naciones Unidas (ACNUR, OMS, PMA, UNICEF y otros), las organizaciones nacionales afiliadas al Comité Internacional de la Cruz Roja, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), u otros organismos internacionales.

ECHO es la institución que proporciona la mayor cantidad de ayuda humanitaria en el mundo. En el período 1996-1998, por ejemplo, donó fondos por valor de más de 1.615 millones de Euros (unos 1.775 millones de US$), aparte de la ayuda que proporcionaron por separado cada uno de los 15 estados miembros de la Unión Europea, que - en el mismo período - llegaron a unos 2.000 millones de Euros (equivalentes a unos 2.200 millones de US$).

Con la financiación de ECHO se apoyaron proyectos y acciones de emergencia y primera rehabilitación en más de 60 países del mundo. Sus fondos se utilizan para comprar bienes y servicios, como alimentos, ropa, alojamiento de emergencia (carpas y "techo mínimo"), ayuda médica, suministro de agua y servicios sanitarios, obras para la reparación de emergencia de algunas infraestructuras (carreteras y caminos rurales, distribución eléctrica, pozos y otras fuentes de agua, etc.), transporte y asistencia técnica para la limpieza de las minas.

Este Departamento apoya también la realización de proyectos de prevención, de preparación para casos de desastres naturales o para la mitigación de sus efectos en las regiones más expuestas a ello.

Los proyectos y las actividades realizadas con los fondos de ECHO son evaluados por consultores externos e independientes, con el objeto de monitorear y mejorar permanentemente la calidad de la ayuda otorgada.

El Departamento para la Ayuda Humanitaria apoya también la formación de profesionales y operadores de la ayuda humanitaria en el terreno, a través de un posgrado que se realiza en las siete universidades europeas que conforman la Red de Asistencia Humanitaria (Lovaina-Bélgica, Bochum-Alemania, Roma-Italia, Uppsala-Suecia, Marsella-Francia, Dublín-Irlanda, Deusto-España).

CISP
Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli

Constitución, filosofía y objetivos

El *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP), ó Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, es una Organización No Gubernamental (ONG) europea que, creada en 1982 y formalmente constituida en 1983, tiene su sede en Italia y opera en el ámbito de la cooperación internacional. Su filosofía y objetivos están sintetizados en la *Declaración de Intenciones* y en el *Código de Conducta para los programas de cooperación* (abril de 1997).

Actividades principales

Para lograr dichos objetivos el CISP realiza, en estrecha colaboración con sus *partners* locales, actividades puntuales, programas humanitarios, de rehabilitación, de desarrollo y de investigación social y aplicada en alrededor de 30 países africanos, latinoamericanos, mediorentales, asiáticos y del este europeo; mientras que en Europa Occidental lleva a cabo programas de información, formación, educación para el desarrollo y la intercultura, lucha contra el racismo y erradicación de la pobreza, como también iniciativas de política cultural y de promoción de la solidaridad internacional.

Cooperación al desarrollo

En lo que se refiere a los proyectos de cooperación al desarrollo, los sectores considerados prioritarios son: desarrollo rural, seguridad alimentaria (agricultura, pesca, acuicultura y ganadería a pequeña escala) y erradicación de la pobreza, salud rural y urbana, educación y formación, manejo de recursos naturales y medio ambiente, apoyo a los procesos de pacificación.

Ayuda humanitaria

En el ámbito de la emergencia y la ayuda humanitaria, hasta el momento el CISP ha operado en los contextos mencionados a continuación: atención integral a comunidades de refugiados, retornados y desplazados internos (Colombia, Guatemala, Bosnia, Líbano, Palestina, Saharawi-Algeria, Etiopía); servicios de salud (Albania, Cuba, Bosnia, Líbano, Palestina, Somalia); *disaster preparedness* (Etiopía); reactivación y reconstrucción después de catástrofes naturales (Ecuador, Nicaragua, Honduras y Tibet-China) o conflictos (Bosnia).

Organización estatutaria y operativa

La Asamblea de Socios se reúne al menos una vez al año para deliberar sobre la programación y el presupuesto. Cada tres años elige el Director, los otros miembros del Consejo Directivo y los Revisores de Cuentas.

El Director ejerce la representación legal y política de la organización y se encarga de su gestión. El Vice Director coadyuva el Director y lo sustituye en caso de ausencia. El Secretario General maneja las relaciones externas, y especialmente con la sociedad civil italiana. El Consejo Directivo supervisa el trabajo del Director, nombra el Administrador y los otros responsables de los sectores operativos, y predispone la programación y el presupuesto anuales.

El personal de la sede central está estructurado en una secretaría operativa y tres sectores operativos (Programas Internacionales, Programas Europeos y Oficina Administrativa).

Los programas de cooperación sobre el terreno son gestionados por un Director Europeo, normalmente en colaboración con un Director Local. Para asegurar una mejor calidad operativa y un alto nivel de coordinación interinstitucional en los países en donde trabaja con más intensidad, el CISP constituye una oficina local dirigida por un Coordinador.

Colaboraciones y afiliaciones

Para conseguir mayor eficacia en sus planteamientos y buscar sinergías operativas, el CISP colabora con otras asociaciones (europeas y extra-europeas), y participa en consorcios y redes temáticas o geográficas. Entre ellas es importante mencionar la Asamblea de las ONGs italianas, el Comité de Enlace de las ONGs de desarrollo ante la Unión Europea (CLONG), el *Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies* (VOICE), *EuronAid*, el Grupo Sur, el Forum Permanente del Tercer Sector, el *Caucus* de las Mujeres italianas, la Asociación de solidaridad y apoyo al pueblo saharawi.

Financiación y recursos

Para realizar sus actividades, el CISP utiliza contribuciones y financiaciones de varias entidades y de particulares. Entre ellas, la Comisión de la Unión Europea (Direcciones Generales IA, IB, V, VIII, XII, XXIV, Departamento para la Ayuda Humanitaria – ECHO, etc.), la DGCS-MAE (Cooperación Italiana), el DAS (Departamento de Asuntos Sociales) y otras instancias del gobierno italiano, algunas agencias de las Naciones Unidas (ACNUR, FAO, FIDA, OMS-OPS, PNUD, UNICEF, etc.) y de varios países industrializados, algunos gobiernos de los países en los cuales opera, administraciones descentralizadas y locales, universidades, empresas, asociaciones de solidaridad.

Actividades realizadas en Colombia

El CISP opera en Colombia desde 1983 a través de la realización de programas, proyectos y actividades puntuales en los siguientes sectores: desarrollo rural; seguridad alimentaria (agricultura, pesca y acuicultura a pequeña escala); manejo y conservación de recursos naturales; salud y saneamiento básico; investigación aplicada y ayuda humanitaria de emergencia (sobre todo en favor de comunidades de desplazados por la violencia).

Dichas actividades han sido realizadas en colaboración con varias organizaciones populares (sobre todo de pescadores artesanales) y de la sociedad civil (Pastoral Social, etc.), centros de investigación (Universidad del Magdalena, Universidad de Nariño, etc.), entidades gubernamentales y descentralizadas (ACCI – Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, Ministerio de Agricultura y Pesca, varias Consejerías Presidenciales, INPA - Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, CORPAMAG – Corporación Regional Autónoma del Magdalena, CVC - Corporación del Valle del Cauca; varios municipios, etc.) y organizaciones internacionales (ACNUR, OMS-OPS, UNDCP y Cooperación Canadiense).

En este marco, el CISP ha operado en Santafé de Bogotá, en varias regiones costeras (Atlántica y Pacífica) y en los Departamentos de Antioquia, Arauca, Putumayo, Quindío y Valle del Cauca.

Proyectos de desarrollo

* Diagnóstico y elaboración del Plan de manejo integral y ejecución de obras prioritarias en la cuenca hidrográfica del río Aracataca (abril'95-abril'99, CE-DGIB - B7-6200 "Ambiente"). Partner CORPAMAG
* Programa para el desarrollo humano del Magdalena (julio 1994-agosto 1996, microproyectos financiados por la Consejería Presidencial para las Políticas Sociales, UNDCP, OMS-OPS, y el Programa PTREV)
* Seguimiento del CESPA Norte del Magdalena (mayo-diciembre 1994, financiado por CISP, INPA y CORPAMAG)
* Identificación, diseño y realización de motolanchas para la pesca costera en la Costa Atlántica (1993-1994, financiado por el Ministerio de Agricultura)
* Desarrollo pesquero integral y constitución de un Centro de Servicios a la Pesca Artesanal-

CESPA en el Depto. del Magdalena (1989-1994, Cooperación Italiana y CE-DGVIII - B7-6000 "ONG"). Partner: CORPAMAG

Proyectos de ayuda humanitaria y rehabilitación

* Apoyo a la reconstrucción del Corregimiento de Barcelona (Municipio de Calarcá, Depto. Quindío) afectado por el terremoto del 25 de enero de 1999 (julio 1999 - febrero 2000, PNUD y Cooperación Italiana).
* Programa de atención con ayuda humanitaria de emergencia a las comunidades de desplazados de 8 municipios de Antioquia (Ituango, Dabeiba, Salgar, Anorí, Tarazá, Rionegro, Bello, Medellín) (mayo 1999-enero 2000, CE-ECHO).
* Programa de emergencia y apoyo social y económico en las comunidades de desplazados de la ciudad de Medellín (Depto. de Antioquia) (mayo'98-enero'99, CE-ECHO). Partner: Pastoral Socia

Proyectos de investigación aplicada, formación y estudios de factibilidad

* Monitoreo, reproducción, repoblación y pruebas para acuicultura de *Anadara tuberculosa* (concha prieta) en Ecuador y Colombia. Partner: Universidad de Nariño (1995-96)
* Estudio de la pesquería de post-larvas de camarón en Ecuador y Colombia. Partner: Univ. de Nariño (1995-96)
* Desarrollo humano y apoyo a sujetos sociales marginales en la Comuna 14 del Distrito de Aguablanca (DAB) - Municipio de Cali. Partner: CPPS-Alcaldía de Cali (1994-96)
* Estadía de formación en el marco de la 3ª edición del Curso de especialización para *Operadores de proyectos de desarrollo humano sostenible en el sector de la cooperación con los Países en Desarrollo* (enero-septiembre de 1994), reservado a 15 jóvenes licenciados italianos y articulado en varios módulos formativos
* Planeación participativa del desarrollo municipal en el contexto amazónico (Calamar-Guaviare, 1991-92)
* Creación y organización del área integrada de salud Aguablanca (1990-91)
* Apoyo al desarrollo de la pesca artesanal en las islas de Providencia y Santa Catalina (San Andrés Islas) (1989)
* Constitución de un Centro acuícola integrado con actividades agro-zootécnicas y de defensa del medio ambiente (Montelíbano-Córdoba) (1988)
* Estudio de los cambios tecnológicos en las actividades productivas artesanales (minería y pesca) en la Costa Pacífica (1984-86), realizado en el marco del Convenio de cooperación técnica CESEN-CVC-ICEL
* Estudio de los procesos de migración y colonización en los Territorios Nacionales de Colombia (1983-85), realizado en el marco del Convenio de cooperación técnica CESEN-ICEL-INE
* Primera aproximación a la problemática del monocultivo del fique en la región de Caldono-Cauca (1983-84). Trabajo utilizado por la empresa italiana TPL para la implementación de una planta de procesamiento del fique

Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín

¿Quiénes somos?
Somos un organismo de la Arquidiócesis de Medellín que promueve la práctica del mandamiento del amor y la evangelización de lo social. Por esto elaboramos planes evangelizadores que tocan la realidad social, las relaciones comunitarias y el ejercicio de la solidaridad para construir una sociedad justa y fraterna.

¿A quiénes servimos?
Nuestro servicio está dirigido a toda la Iglesia y la sociedad en general con una clara opción preferencial por los pobres.
En particular nuestra labor se centra en grupos humanos que por la situación en que se encuentran requieren de nuestro apoyo: Sacerdotes, religiosos(as) y líderes pastorales y comunitarios; Niños y niñas en situaciones de riesgo; Jóvenes en conflicto; Mujeres en situaciones de riesgo; Desplazados por la violencia; Desempleados y subempleados; Internos en cárceles; Enfermos; Ancianos; Trabajadores.

¿Cómo les servimos?
Asumimos el llamado de los obispos latinoamericanos cuando dicen que "(...) El mejor servicio al hermano es la evangelización, que lo dispone a realizarse como hijo de Dios, lo libera de las injusticias y lo promueve integralmente" (Puebla # 1.145). Por tal motivo, nuestra misión está enmarcada dentro de la formación, promoción y asistencia social. Para cumplir nuestra tarea hemos diseñado 9 programas básicos de acción que son desarrollados con unos claros criterios.

1. Formación y seguimiento de agentes pastorales: Forma líderes y agentes que puedan desempeñar mejor su trabajo concreto dentro de los Secretariados que tiene Pastoral Social.
2. Formación y/o seguimiento de grupos: Forma y/o hace seguimiento a grupos que se conforman para el trabajo social, parroquial o vicarial.
3. Sensibilización: Llama la atención de la comunidad en general acerca de determinados problemas o grupos humanos en alto riesgo con el fin de despertar la solidaridad y el compromiso.
4. Asesoría: A personas, grupos e instituciones para que sean ellos mismos, los gestores de su propio desarrollo.
5. Divulgación: Difunde en los medios de comunicación y en publicaciones propias el pensamiento social de la Iglesia y ofrece un análisis de la realidad.
6. Capacitación: Ofrece capacitación por medio de terceros a personas y grupos para la generación de recursos o cualificación del trabajo a nivel social.
7. Acompañamiento: A personas y grupos en sus procesos y/o en situaciones de riesgo.
8. Participación y/o apoyo interinstitucional: La Pastoral Social interactúa con otras instituciones para llevar a cabo su misión.
9. Asistencial: Es un programa en el cual la Pastoral Social, o en asocio con otras instituciones, ayuda a la solución de problemas de tipo asistencial.

¿Cómo conocer y utilizar nuestros servicios?
La Pastoral Social tiene una misión subsidiaria. Nos interesa reforzar y apoyar su trabajo. Por esto, si desea o tiene ya un trabajo social en su parroquia, llámenos, y con gusto le enviaremos una persona del equipo para le explique mejor nuestros programas.

Criterios generales para la ejecución de nuestro trabajo
* Somos fieles al Señor, al Magisterio de la Iglesia y a la realidad social.
* En la Pastoral Social la prioridad la tienen los pobres, y todos aquellos que sufren algún tipo de marginalidad.
* Somos promotores del conocimiento y la defensa de los derechos humanos. Buscamos el bien común y la justicia social.

* Hacemos nuestro trabajo animados por la excelencia.
* Somos solidarios con el trabajo de los demás. No pretendemos suplantar ni al Estado, ni a los párrocos, ni a las comunidades en su labor, nos animan los principios de solidaridad y la subsidiaridad.
* Somos administradores de los bienes de los pobres. Por esto somos austeros en nuestros gastos.
* Nuestras actividades responden a una elaborada planeación pastoral participativa y un permanente trabajo en equipo.
* Nuestro trabajo lo realizamos preferencialmente en las vicarías foráneas y parroquias.

Calle 56 N° 43-24 - Tel. 2847411 Fax 2847725 Medellín-Colombia

Personería de Medellín

Como competencias del Personero Municipal, el Art. 117 de la Constitución Política de Colombia expresa tres grandes modalidades de actuación. Ellas son:

- la guarda y promoción de los derechos humanos;
- la protección del interés público, y;
- la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

Refiriéndonos de manera específica al tema de los derechos humanos se tiene entre otras funciones las siguientes:

1. Recibir las quejas y reclamos que cualquier individuo o institución le hagan llegar, referentes a la violación por parte de funcionarios del Estado, o por agentes ajenos al gobierno, de los derechos civiles o políticos y de las garantías sociales.
2. Impulsar en coordinación con las autoridades educativas del respectivo municipio, programas de educación y concientización sobre los derechos fundamentales del hombre.
3. Protección de los derechos de las personas retenidas y privadas de la libertad.
4. Los Personeros Municipales organizarán en forma conjunta o individual visitas a los centros de reclusión.
5. Protección de otros Grupos Vulnerables, debe vigilar en el municipio, en lo referente a la salud, que se lleve a cabo las campañas de vacunación, la adecuación de los centros hospitalarios. Igualmente, es necesario que el personero ejerza una vigilancia especial sobre los entes encargados de atender y proteger a los ancianos, a los desplazados, los indigentes, etc.

Corporación Región

La Corporación Región es una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, fundada en noviembre de 1989 por un grupo de profesionales de diversas disciplinas sociales que, ante la profunda crisis en que estaba sumida Medellín, deciden hacer propuestas para una ciudad en donde sea posible vivir en paz.

Pretendemos aportar a la construcción de una sociedad democrática y una ciudadanía activa y consciente, en un marco de paz y bienestar económico y social para todas las personas, basadas en principios de humanismo, equidad, democracia participativa, resolución pacífica de los conflictos, desarrollo sostenible y estado social de derecho.

Nuestras preocupaciones básicas en la actualidad son: los derechos humanos, el conflicto urbano, la participación ciudadana, el espacio público y las políticas sociales.

Según una encuesta realizada entre nuestros interlocutores los valores con los que se nos asocia son: la participación, la democracia, la paz, la justicia social, la concertación, el pluralismo, la mediación, la generosidad, el talento humano.

El equipo de trabajo de la Corporación Región, sus socios, empleados y amigos, se conciben como una fuerza social constituida y organizada para contribuir a edificar en nuestra ciudad, nuestra región y nuestro país una sociedad equitativa, democrática en paz. En ello pondremos todo nuestro empeño.

La Corporación Región tiene como radio de acción el Departamento de Antioquia con énfasis en Medellín y el Área metropolitana. Tiene acciones intensivas en la zonas centroriental y suroccidental de la ciudad y en el Municipio de Bello.

Tenemos experiencia en proyectos de: promoción socio cultural, artes, deportes, cine, literatura, televisión, radio, innovaciones pedagógicas, formación líderes, promoción de los derechos humanos y resolución pacífica de conflictos, planeación participativa, prevención de la drogadicción, publicaciones, debate sobre políticas públicas e investigaciones urbanas.

Somos miembros, entre otros, de Viva la Ciudadanía, la Federación Antioqueña de ONGs, del Consejo de Educación Nacional de Adultos de América Latina (CEAAL).

En el momento estamos adelantando nuestro Plan Trienal 1998-2000. Sus programas son:

Programa de Educación y Cultura Ciudadana

Construir una cultura ciudadana democrática exige actuar con propuestas educativas, organizativas y culturales para mejorar la calidad de la educación.

Este programa actúa sobre cuatro líneas: educación ciudadana, prevención de la drogadicción, la discriminación y la violencia, promoción de la organización juvenil.

Implementa estas estrategias: impulso a procesos de movilización, participación y organización juvenil; promoción de propuestas de innovación pedagógica; diseño y desarrollo de propuestas pedagógicas y organizativas sobre convivencia escolar; elaboración e implementación de procesos socio culturales para la apropiación de la ciudad; impulso a mecanismos de participación y deliberación pública para el seguimiento y evaluación de políticas educativas, de juventud y prevención de la drogadicción.

Programa de Convivencia y Derechos Humanos

Se aporta al mejoramiento de las condiciones de convivencia impulsando procesos educativos y organizativos, mientras se promueven políticas públicas con el mismo objetivo.

Para ello se actúa en tres líneas: derechos humanos, justicia y resolución de conflictos, políticas de convivencia y seguridad ciudadana.

Las estrategias para este programa son: el impulso a procesos educativos y organizativos en torno a los derechos humanos; promoción de mecanismos no violentos de resolución de conflictos; fomento de propuestas que favorezcan el acceso ciudadano a la justicia; promoción al debate sobre derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Programa Gestión del Desarrollo

Una ciudad incluyente y sostenible es posible si logramos que los procesos, las políticas y la gestión sean democráticas.

Se trabaja estas líneas de acción: planeación participativa y descentralizada, seguimiento a políticas sociales, calidad de vida y pobreza urbana.

Se tiene como estrategias: promoción de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la planeación del desarrollo local y municipal; participación en la veeduría a las políticas sociales formuladas en el plan de desarrollo de Medellín; investigación sobre políticas sociales y pobreza urbana.

IPC
Instituto Popular de Capacitación

Somos una organización de promoción para el desarrollo dedicada a la educación, la investigación, la difusión y la promoción organizativa y ciudadana, nacida en marzo de 1982 con personería jurídica 1467 de Minjusticia, con sede en la ciudad de Medellín; Departamento de Antioquia, República de Colombia.

Misión

Promover el fortalecimiento de sujetos, ideas y propuestas para la democracia y el desarrollo con equidad socioeconómica - de género - generacional y cultural ambientalmente sostenibles:

* fortaleciendo la participación de los sectores populares en la construcción democrática del país y de Medellín;
* apoyando la construcción de un liderazgo intelectual y ético por la conformación y preservación de lo público y;
* estimulando la calidad y la eficiencia en el desarrollo de sus programas de consultoría, asesoría, educación, investigación y acompañamiento a comunidades urbanas, en derechos humanos, negociación de conflictos, gestión del desarrollo y participación política democrática.

Visión

Nos configuramos como un Centro de investigación, educación y asesoría popular que aprende a aprender y a ser sostenible con una clara vocación urbano popular y una opción preferencial por la transformación social orientadas hacia la construcción de corrientes críticas de pensamiento, alternativas viables de desarrollo social y la potenciación del protagonismo de sectores y movimientos sociales, así como de las múltiples expresiones culturales de la región.

Trayectoria

Puede decirse que la historia del IPC y hoy de toda la Corporación está caracterizada por un permanente proceso de reflexión y trabajo en búsqueda de aportarle a la construcción de Modelos de Gestión Organizacional y Social, de Investigación y de Educación Popular alternativos.

Hoy el IPC es un proyecto con sólidas relaciones locales, nacionales e internacionales, con una presencia reconocida en la ciudad de Medellín con fortalezas en los campos de la acción pública, educación e investigación en aspectos como los derechos humanos, la resolución de conflictos, el desarrollo, la participación democrática y la paz.

Es un proyecto que actúa en un mundo donde crece la pobreza y las desigualdades sociales, ávido de construir una democracia para las mayorías, en un planeta en peligro de destrucción por el abuso del ser humano sobre la naturaleza, que clama por la paz ante las diversas formas de violencia que surgen, que todavía busca la equidad entre los géneros y que le apuesta a *Reconstruir los sueños* en un mundo donde impera el pragmatismo.

En la búsqueda de una mayor sostenibilidad e impacto de nuestras acciones, hemos promovido la creación de la Corporación NEXUS con otras 4 instituciones de diversas ciudades del país (ATI de Bogotá, Funcop de Popayán, Cidesco de Manizales, Corpadec de la Costa Atlántica) y participamos del acuerdo regional de Viva la Ciudadanía conformada por 9 entidades y en varias redes nacionales: Redesarrollo, Redepaz, Red de Justicia Comunitaria, Red de evaluación del Desarrollo Social, Plataforma Suramericana de derechos humanos, Acuerdo de derechos humanos Colombia Europa, Red mundial de reconciliación, etc.

En 1997 los socios de la Corporación decidieron proyectar los campos de actuación especializando los programas que el IPC venía desarrollando y buscando que esos programas se constituyan en instituciones autónomas que tengan una presencia y justificación social en la ciudad y el país, que puedan promoverse conjuntamente con otras instituciones de la ciudad y que sean sostenibles social y económicamente. Así se definió:

* Al IPC como uno de los tres proyectos que la Corporación quiere construir en la ciudad, dedicado al fortalecimiento de sujetos e ideas para la democracia y el desarrollo a través de programas de paz y derechos humanos, resolución de conflictos, gestión del desarrollo local y participación política democrática.
* Un Instituto Juvenil que busca el enriquecimiento cultural de la juventud para la construcción de sujetos autónomos y responsables a través de programas de educación, investigación y asesorías.

* La participación en programas de educación formal en los niveles de postgrado y extensión en los campos de las ciencias humanas en convenios con universidades del país fortaleciendo la construcción de un pensamiento crítico para lo cual se decide promover el Centro de Estudios Superiores Sociales y Políticos (CESEP).

Para su trabajo en estos últimos años la institución ha contado con el apoyo de importantes entidades como Christian Aid, Cafod y Oxfam de Gran Bretaña, Trocaire de Irlanda, Bilance de Holanda, Sago de Bélgica, Desarrollo y Paz de Canadá, IAF e IYF de EE.UU, la Unión Europea, Iepala de España, las embajadas de Holanda y Gran Bretaña en Colombia, Asesoría de Paz y Convivencia, el Primed y Desarrollo Comunitario de Medellín, Colciencias, el Viceministerio de la Juventud y el PNR Red de Solidaridad, entre otras.

Proyectos realizados

* Seguimiento e información sobre la violencia y el conflicto armado en Antioquia por 8 años consecutivos.
* Producción del Video "Arrancados", premiado por la Asociación de Televisoras Regionales como mejor video documental en julio 1998.
* Participante desde su fundación en la coordinación operativa, temática y política de las Mesas de Trabajo por la Vida, Empleo, Espacio y Territorio Urbano de Medellín y el Area Metropolitana.
* Impulsores regionales de la Red de Iniciativa Ciudadanas Contra la Guerra y por la Paz, del Mandato Ciudadano por la Paz y de la Asamblea permanente de la sociedad civil por la paz.
* Diseño y realización de módulos para el Diplomado de Planeación y Gestión Local del Desarrollo, para la especialización en Animación Socio-Cultural y Pedagogía Social y para el Diplomado en Resolución de conflictos.
* Investigaciones regionales sobre justicia comunitaria.
* Realización de componente de participación comunitaria en el proyecto de Transformación de la Policía Metropolitana, en convenio con la Universidad Nacional.
* Balance del Plan de gobierno de la Alcaldía de la ciudad en Seguridad y Convivencia ciudadana por 2 años consecutivos.

Anexo D
Marco jurídico

Poder Público - Rama Legislativa Nacional

LEY 387 DE 1997

(julio 18)

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:

Título 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 socioeconómica 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.

Título II
Del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

Capítulo 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 a la 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 presupuestal 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 a la 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 Director 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 a personas 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 orientar a 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.

Capítulo 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 públicas, 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 los 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 de los 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 interinstitucionales 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 excepcionalmente por otros tres (3) más.

Sección 5
Del retorno

Artículo 16. *Del retorno.*
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 a la 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 beneficiarias 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.

Capítulo III
Del Fondo Nacional para la Atención Integral a 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 adquiera 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 para los 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 presupuestal y patrimonial necesario para su operación. Así mismo, el Gobierno Nacional hará los ajustes y traslados presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación para dejar en cabeza del Fondo las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Título 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 la que 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.

Título 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 procedimientales y de competencia consignadas en el Decreto número 2591 de 1991 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*

Anexo E
Lista de la siglas mencionadas en el texto

Anexo E
Listado de las siglas mencionadas en el texto

ACA	Asociación de Campesinos de Antioquia
ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
ACNUR	Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados
AHE	Ayuda Humanitaria de Emergencia
ANDAS	Asociación De Ayuda Solidaria
ANDI	Asociación Nacional De Industriales
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Centro Administrativo Departamental (Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia)
CE	Comisión de la Unión Europea o Comosión Europea
CEHAP	Centro de Estudios del Hábitat Popular – Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CISP	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli - Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos
CODEHSEL	Colectivo de Derechos Humanos "Semillas de Libertad"
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado
Colciencias	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología
Colcultura	Instituto Colombiano de Cultura
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Convivir	Cooperativas de Seguridad Rural
CORVIDE	Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín
CPC	Código de Procedimiento Civil
CPP	Código de Procedimiento Penal
CPS	Comisión Permanente de Seguimiento
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
CPS	Comisión Permanente de Seguimiento
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DAPARD	Departamento Administrativo de Atención, Prevención y Recuperación de Desastres
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECHO	European Community Humanitarian Office - Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	Entidades Prestadoras de Salud
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FEDES	Fundación para la Educación y el Desarrollo
FEN	Fondo Educativo Nacional
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FIS	Fondo de Confinanciación para la Inversión Social
GAD	Grupo de Apoyo a Desplazados
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
IPC	Instituto Popular de Capacitación
ISA	Interconexión Eléctrica S.A.
ISAGEN	empresa de electricidad que opera en el Departamento de Antioquia
JAC	Junta de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
M19	Movimiento 19 de abril
MAS	Muerte A Secuestradores
NU	Naciones Unidas
OIA	Organización Indígena de Antioquia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
OUA	Organización de la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Sistema de Aprendizaje Tutorial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIMPAD	Sistema Municipal de Prevención y Atención a Desastres
SJR	Servicio Jesuita a Refugiados
UNICEF	United Nation Children's Fund

CISP
COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPPO DEI POPOLI

El desplazamiento por la violencia en Colombia

Aquí en la ciudad también tenemos miedo. Miedo de gente que nos mira como si fuéramos ladrones. Miedo de los carros, del ruido, del Metro, del hambre de nuestros hijos, las enfermedades, la falta de techo y el desempleo; añoramos el calor del rancho, el aire limpio, la montaña... nuestra tierra.

Campesino desplazado del Aro-Ituango (1997)

En esta corta frase está enmarcado el drama del desplazamiento por la violencia en Colombia. Mucho se ha dicho, mucho se ha escrito, muchos los recursos invertidos en atención humanitaria. Pero el drama sigue ahí. Se aviva, se expande como un fuego devorador que arrasa el territorio colombiano.

El fuego de la guerra es así, devastador, abominable; y las secuelas de ese fuego son los desplazados. Esas miles de personas que diariamente deambulan por las ciudades, perdidas, confundidas, con el peso de la muerte y el hambre sobre los hombros. Esas que casi nos hemos acostumbrado a ver, a escuchar hablar de ellas, pero a las cuales evitamos acercarnos.

Los grupos armados los utilizan como un arma más de la contienda, el gobierno desarrolla programas que minimizan la magnitud de la injusticia. Y mientras ¿qué será de las mujeres, niños, ancianos y hombres que en un minuto han perdido todo a causa de la guerra?

Cuando una persona es obligada a desplazarse, sufre una violación a sus derechos humanos. El derecho a la vida, la integridad personal, la libre circulación, la vivienda digna, la educación, la salud, la propiedad privada, y todo lo demás son simple letra muerta, pues el desplazado pasa de ser una persona (con todos los derechos inherentes a ella por el simple hecho de pertenecer a la especie humana) a ser un objeto que estorba los intereses de quienes provocan tal situación.

El debate sobre los intereses geopolíticos provocadores de desplazamientos, sitúa este problema en un contexto internacional; que exige una acción que rebasa los límites nacionales, tendiente a relacionar de manera indisoluble sostenibilidad y política social, ética y economía, empresa política y cultura.

Comité Organizador del Foro Internacional
"Desplazados internos en Antioquia"

Frente a esta situación, el presente texto intenta ofrecer un instrumento de análisis y avanzar propuestas orientadas a la comprensión del proceso y a la formulación de lineamientos de acción y de políticas eficaces para tratar el fenómeno del desplazamiento por la violencia en Colombia en sus dimensiones de la prevención, la atención y la identificación de soluciones a largo plazo.

ECOE EDICIONES

ISBN 958-648-221-9

9 789586 482219