

Los Desplazados Internos por la Violencia en Colombia

UNA CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO Y DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE ATENCIÓN ¹

*Andrés Franco Vasco²
Roberto Vidal López³*



Juan Antonio Lázcano

Las formas de desplazamiento, las estimaciones numéricas, las zonas de origen y de destino de los desplazados, y el número de actores estatales y no estatales involucrados en el tema, son cuatro factores que indican las condiciones especiales del fenómeno de desplazamientos en Colombia.

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, estableció varias etapas de acción durante la ejecución de políticas dirigidas a asistir individuos desplazados, trabajando en el marco de un continuo que comienza con el alivio de una situación de emergencia y termina en la solución definitiva de desarrollo.

¹ Este artículo es una síntesis parcial de la investigación realizada por la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana con la financiación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desde diciembre de 1996 hasta la actualidad.

² Director del Departamento de Relaciones Internacionales Facultad de Ciencia Política, Profesor Investigador de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana

³ Director del Departamento de Filosofía del Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Profesor Investigador de la misma Facultad de la Pontificia Universidad Javeriana.

La violencia que caracteriza el acontecer político colombiano desde mediados del siglo XX ha sido acompañada por un proceso paralelo de desplazamientos internos. El conflicto armado, la delincuencia común, la lucha por la tenencia de la tierra, la ineficacia del sistema judicial y la ausencia de mecanismos eficientes para la solución pacífica de controversias entre ciudadanos, son algunas de las causas de la violencia en Colombia, que a su vez, originan desplazamientos internos. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil colombiana coinciden en señalar que las causas principales del desplazamiento son la violencia política (estado-grupos guerrilleros), la violación masiva de derechos humanos y el irrespeto constante de las normas del derecho internacional humanitario que buscan proteger la población civil. Las poblaciones afectadas, por su parte, señalan que los actores que, con mayor frecuencia, obligan los desplazamientos son la guerrilla (31.87%), los paramilitares (21.08%) y el ejército (19.56%) (Conferencia Episcopal Colombiana, 1995), todos sujetos activos o pasivos de amenazas, atentados, homicidios, y en menor medida, de torturas, bombardeos,

desalojos, miedo y reclutamientos forzosos.

Las formas de desplazamiento pueden ser éxodos campesinos, desplazamientos familiares o, individuales. Sólo los primeros suelen recibir atención de las autoridades en el ámbito nacional, departamental y municipal; mientras que en las otras dos categorías las soluciones de corto y largo plazo para estas comunidades son postergadas indefinidamente.

La dinámica del conflicto armado colombiano hace que se presenten luchas permanentes por disputar el poder territorial y por asegurar la lealtad de la población (Reyes Posada, 1994, ANUC-UR, 1997). En el proceso, aparecen un número importante de discrepancias en las zonas de violencia entre los campesinos y sus organizaciones representativas, por una parte, y los terratenientes, por la otra. Claramente, detrás de la lucha armada en la que participan la Fuerza Pública, los paramilitares y los grupos guerrilleros, existe un serio problema social agrario que protagonizan los campesinos y los grandes propietarios de tierra en el

país.⁴ Ambos conflictos conviven, especialmente en zonas en las cuales hay fuertes intereses comerciales como en la zona bananera del Urabá, las áreas de explotación de petróleo y la región de minas de oro y plata en el nordeste antioqueño (Romero, 1993: 87).⁵

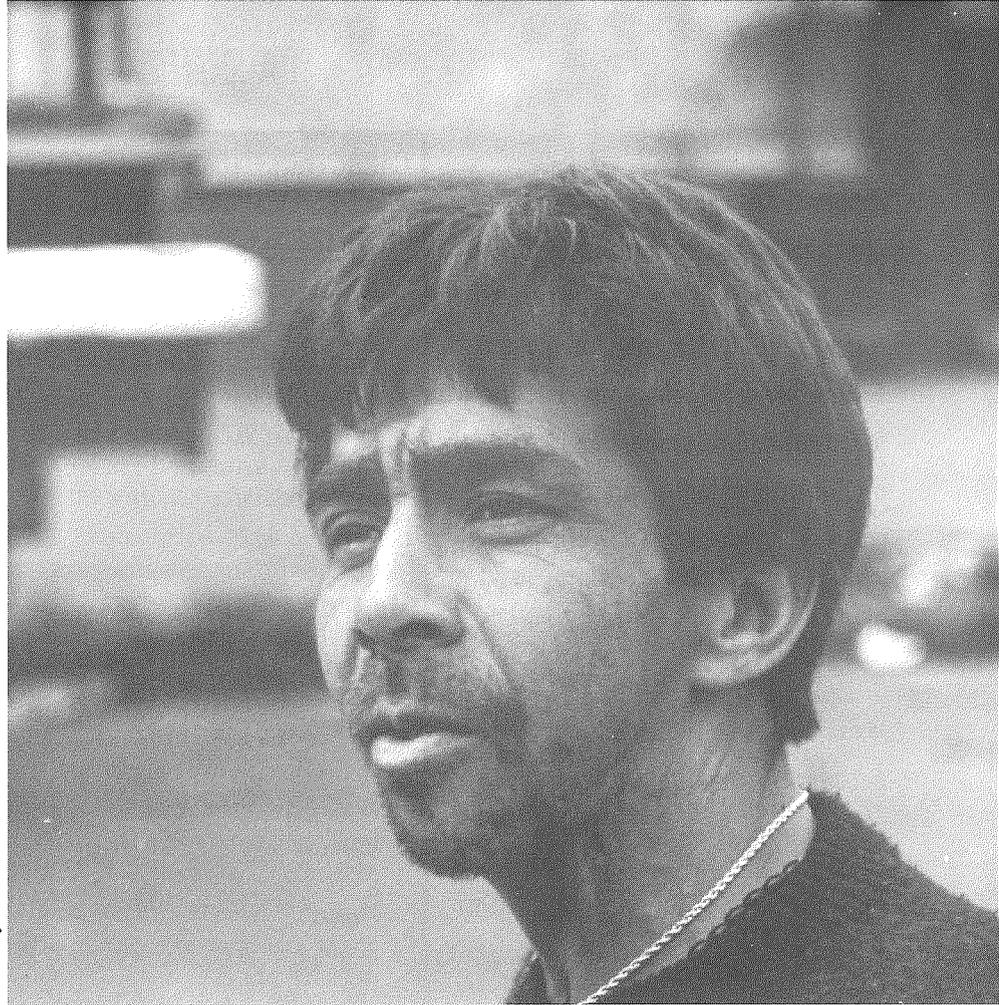
La discusión anterior indica que las causas inmediatas de los desplazamientos internos son la violación de los derechos humanos políticos y civiles de las personas afectadas, la falta de aplicación de las normas del derecho internacional humanitario y la violencia generalizada. De acuerdo con la Consulta sobre Desplazamiento y Refugio en la Región Andina realizada en Lima en 1993, estas causas se manifiestan físicamente a través de asesinatos, masacres, desapariciones forzosas, secuestros, torturas, bombardeos, destrucción de viviendas,

⁴ En el caso de la Hacienda Bellacruz en el municipio de Pelaya, Cesar, por ejemplo, las demoras del INCORA para la adjudicación y titulación de lotes baldíos y los adquiridos fue aludido en varias ocasiones por las organizaciones campesinas como una de las causas de confrontación con los terratenientes. Estos últimos solicitan la revocatoria de resoluciones para que se les reconozca propiedad de predios en los cuales se encuentran las comunidades campesinas (ANUC-UR, 1996-1997).

⁵ En muchas de estas zonas operan empresas multinacionales acusadas por medios de comunicación nacionales e internacionales de tener contactos con grupos insurgentes. Aun cuando esta circunstancia no ha sido establecida oficialmente por los órganos estatales competentes, es importante que Colombia cree condiciones de responsabilidad social para las que las empresas extranjeras cooperen en la prevención de desplazamientos.

detenciones ilegales, allanamientos sin requisitos legales y abuso sexual de las mujeres (Vargas, 1994). Esta lista es complementada por otras organizaciones que resaltan la importancia de incluir (a) las devastaciones del medio ambiente (Raper, 1996: 20); (b) los operativos antinarcóticos (Valencia, 1993: 47); (c) las contrarreformas agrarias impulsadas por los narcotraficantes a través de la compra de grandes extensiones de tierra; (d) la militarización de la lucha antinarcóticos con las consecuentes violaciones de derechos humanos que se derivan de esta decisión, y (e) el uso de minas como sucedió en América Central (ICRC, 1995 a).

Simón Mejía



La interacción de esta diversidad de causas creó en Colombia un fenómeno de desplazamientos con características peculiares dentro del contexto mundial. En particular, las formas de desplazamiento, las estimaciones numéricas, las zonas de origen y de destino de los desplazados, y el número de actores estatales y no estatales involucrados en el tema, son cuatro factores que indican las condiciones especiales del fenómeno en el país. Las formas de desplazamiento, de acuerdo con el número de desplazados, pueden ser éxodos campesinos, desplazamientos familiares y desplazamientos individuales. Si bien cada una de estas categorías

supone la elaboración de soluciones diferentes, sólo los éxodos campesinos suelen recibir la atención de las autoridades en el ámbito nacional, departamental y municipal.⁶ Las otras dos categorías, por el contrario, tienen un perfil más bajo dentro del país, lo cual, a su vez, hace que las soluciones de corto y de largo plazo para estas comunidades sean postergadas indefinidamente. En ambos casos, sin embargo, el fenómeno es aceptado por la gran mayoría de colombianos como algo

⁶ Esto se refleja en los numerosos compromisos suscritos entre el gobierno nacional y los representantes de las comunidades campesinas desplazadas bajo esta modalidad.

normal dentro de la historia contemporánea del país, lo cual le imprime la característica de ser un problema inaparente (Vargas, 1993: 116).

El segundo factor que permite caracterizar el fenómeno es la duración de éste, de acuerdo con lo cual hay tres grupos diferenciados: (a) desplazamientos temporales ocasionados por las acciones de los actores del conflicto armado; (b) desplazamientos definitivos en los cuales los campesinos no retornan y prefieren asentarse en ciudades o en otros territorios, y (c) desplazamientos intermitentes en los

que los campesinos retornan y se desplazan nuevamente en varias oportunidades (Romero, 1995: 251).

Por lo general, las mencionadas formas de desplazamiento afectan a comunidades campesinas. En menor intensidad, se presentan casos de activistas de derechos humanos, periodistas, sindicalistas, dirigentes políticos, indígenas, trabajadores bananeros, trabajadores de industrias petroleras y metalmeccánicas, profesores y comunidades negras.⁷

Los esfuerzos recientes para cuantificar el desplazamiento interno en Colombia⁸, permiten conocer con mayor precisión algunas de las características del fenómeno. El principal de ellos, realizado por la Conferencia Episcopal Colombiana (1995) ofrece varias estadísticas, algunas de las cuales son presentadas en el siguiente cuadro.

⁷ Por lo general, los jueces, educadores y sacerdotes encuentran ayuda a través del Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Educación y la Iglesia, respectivamente; el resto, desafortunadamente, se desplaza sin tener certidumbre sobre su destino o su suerte.

⁸ Existen estudios cuantitativos más recientes entre los que se destacan los realizados por CODHES y por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia (1997) que confirman las tendencias en cuanto a la distribución de la población desplazada. Cálculos informales realizados por el Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados dan cuenta de un incremento muy preocupante en las dimensiones del desplazamiento como resultado del recrudecimiento del conflicto armado interno: el cálculo efectuado exclusivamente sobre desplazamientos masivos revela una cifra aproximada de 400.000 personas en el último año.

CARACTERÍSTICAS NUMÉRICAS DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

1. Número de personas desplazadas (1985-1995): 586.261⁹
2. Número de familias afectadas (1985-1995): 108.301
3. Composición: 58,2% mujeres (de las cuales 24,6% son cabezas de familia), 72% menores de 25 años.¹⁰
4. Profesión: 40,7% asalariados agrícolas y/o pequeños y medianos campesinos. Otras categorías: comerciantes, empleados, obreros, maestros, ganaderos, vendedores ambulantes y profesionales.
5. Nivel de educación: 16,05% sin educación, 51% sólo con primaria.
6. Ayuda humanitaria antes del desplazamiento: 83,3% no la recibieron.
7. Propiedades: 69,32% con vivienda propia que pierden luego del desplazamiento.

Las cifras presentadas son un indicativo que debe interpretarse con cautela por la dificultad de recopilar información sobre desplazados. El problema central radica en que, a diferencia de lo que sucede en muchas otras

⁹ De acuerdo con el World Refugee Survey (1996), se estima que en Colombia hay aproximadamente 600.000 desplazados, menos que países como Sudán (4.000.000), Turquía (2.000.000), Angola (1.500.000), Bosnia y Hercegovina (1.300.000), Irak (1.000.000), Liberia (1.000.000), Sierra Leona (1.000.000), Sri Lanka (850.000), Azerbaijan (670.000) y Burma (500.000 a 1.000.000). En rangos similares a los de Colombia en el número están Afganistán, Mozambique, Ruanda, Sur Africa, Perú y el Líbano.

¹⁰ La Defensoría del Pueblo (1996) reportó que en el caso de los campesinos desplazados por la violencia en el municipio de Pelaya, Cesar, por ejemplo, 38 de las 106 personas eran niños. Indicó igualmente, que el número de mujeres en los desplazamientos fue predominante por las funciones como jefes de hogar que debieron asumir a partir del momento de su movilización en el territorio nacional.

naciones, las personas afectadas en Colombia normalmente se movilizan en grupos pequeños de pocas familias o individuos (Deng, 1994: 6), y en silencio para evitar ser identificados como refugiados o desplazados (Deng, 1994: 6, Borgen, 1995: 7).¹¹

El tercer factor que permite una caracterización del desplazamiento interno en Colombia son los sitios de origen y de destino de los desplazados. Lo que refleja el Cuadro sobre zonas afectadas por el desplazamiento con respecto a los lugares de origen coincide, en líneas generales, con las zonas de alta actividad guerrillera y con las regiones con una presencia considerable de narcotraficantes y latifundistas tradicionales (Reyes Posada, 1994).¹² En los lugares de destino, por su parte, sobresale Bogotá que, a lo largo del tiempo,

¹¹ Aún cuando no es el caso de Colombia, este tipo de mediciones puede dificultarse aún más cuando el estado asume como política oficial el desconocer que hay un problema de desplazamiento.

¹² Alejandro Reyes Posada (1994) divide las regiones de violencia política en Colombia en ocho grandes zonas agrarias: el noroccidente de la región Caribe (Urabá, Córdoba, Sucre); alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena y Cesar); el Catatumbo y el Perijá (Norte de Santander); el Magdalena Medio (Bolívar, Santander, Antioquia, Caldas y Boyacá); el norte de la Orinoquia (Arauca y Casanare), la región del Ariari-Guayabero-Guaviare (Meta y Guaviare); la Amazonía (Cauquetá y Putumayo) y la región suroccidental (Valle, Cauca, Huila y Tolima). De acuerdo con este autor, en todas estas regiones hay conflicto por la tierra.

se convirtió en un gran receptor de población desplazada, realidad que dificulta los retos de planificación urbana y de empleo (Romero, 1993: 75).

Finalmente, el alto número de actores involucrados con los desplazados es una cuarta característica que hace de Colombia un caso muy particular: alrededor de veinte ONG's y otro tanto de entidades estatales están directamente vinculadas al tema.

Esta dimensión evidencia las enormes dificultades para negociar soluciones en un tema que, día a día, se politiza con mayor intensidad y con serias consecuencias sobre la capacidad del estado de convocar alrededor del mismo.

ZONAS AFECTADAS POR DESPLAZAMIENTOS

Lugares de origen

Antioquia, Santander, Meta, Córdoba, Boyacá, Cauca, Bolívar, Norte de Santander, Cesar, Arauca, Magdalena, Cundinamarca, Caquetá, Valle, Huila, Sucre, Caldas, Magdalena Medio, Casanare, Arauca, Meta, Guaviare, Tolima y Huila.

Lugares de destino

Principalmente otras zonas rurales o ciudades tales como Bogotá, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y otras 27 ciudades intermedias por todo el país.

Fuente: Conferencia Episcopal Colombiana (1995); Reyes Posada (1994).



Tratamiento institucional de los desplazados en Colombia

Las políticas gubernamentales para la atención de los desplazados tiene como punto de partida que el conflicto armado va a continuar indefinidamente. Es por ello que tales políticas no permiten una solución definitiva del problema que en gran parte entra a depender de la posibilidad de adelantar un proceso de paz efectivo¹³.

El alto número de actores involucrados con los desplazados hace de Colombia un caso muy particular: alrededor de veinte ONG's y otro tanto de entidades estatales están directamente vinculadas al tema.

Por otra parte, las soluciones de mediano y largo plazo para la población que ya ha sido desplazada obliga nuevamente a considerar un marco más amplio que es el de las políticas sociales del Estado, ya que las necesidades del desplazado en poco difieren de las que tiene la totalidad de la

¹³ Diego Pérez del CINEP, ha llamado la atención sobre la importancia de otras causas del desplazamiento diferentes al conflicto armado tales como los proyectos de desarrollo realizados por empresarios nacionales o multinacionales, que obligan a considerar insuficiente la solución del conflicto armado como estrategia para detener el desplazamiento. (CINEP-Fundación Social-Alternativa .1997).

población marginada del país y especialmente la de las zonas de recepción.

Desde 1994, el Ejecutivo nacional diseñó una política de atención a los desplazados, que se ha venido evaluando y complementando con la participación activa de ONG's, Organizaciones Internacionales, la Iglesia Católica y la Academia. La política de atención se recoge, inicialmente, en Documentos Conpes (2804 del 13 de septiembre de 1995 y su revisión realizada a través del Conpes 2924 de 1997) y se introduce en el ámbito legislativo a través de la Ley 387 de agosto de 1997, que vino aparejada a la creación de la Consejería Presidencial para los Desplazados (Decreto 1165 del 28 de abril de 1997), encargada, junto con la Unidad Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de coordinar las iniciativas estatales y privadas en torno al tema.

El eje de la Ley es la obligación que atribuye al Estado de formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos. Esta obligación adquiere una mayor

relevancia si se tiene en cuenta que la Acción de Cumplimiento, de reglamentación reciente, permite exigir judicialmente el efectivo desarrollo de las obligaciones legales.

Para focalizar el problema, se formuló la definición del desplazado interno, tomada de la Conferencia de Cartagena de 1984 sobre Refugiados, vertida en el art. 1o de la Ley 387/97:

"Art.1. Es desplazado por la violencia toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividad económica 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".

Sistema nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia

Sobre las bases expuestas, la Ley constituyó un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia integrado por todas las entidades públicas, privadas y comunitarias vinculadas al tema. El Sistema fue dotado de una estructura administrativa conformada de la siguiente forma:

1o. El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Órgano integrado por la totalidad de las entidades estatales que tienen que ver con los desplazados. Posee funciones consultivas, de fijación de políticas y consecución de recursos, a través de la concertación dentro del Estado mismo.

2o. A pesar de que no quedó establecido en la Ley, el Decreto 1165 de 1997 atribuyó a la Consejería Presidencial para los Desplazados las funciones de coordinación del Sistema, institución que vino a complementar las funciones de la Unidad Administrativa Especial de los Derechos Humanos en el Ministerio del Interior.



María Fernanda Jaramillo

3o. Con la pretensión de descentralizar el manejo del sistema se crearon los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Estos Consejos reúnen a las autoridades públicas locales y contemplan una

representación de las organizaciones de los desplazados.

La actividad del Sistema estará orientada por un Plan Nacional a través del cual se coordinan los esfuerzos institucionales del Estado y se les definen obligaciones concretas. El Plan se construye con

base en un diagnóstico que proviene de una Red Nacional de Información que intenta solucionar el problema de la disponibilidad de datos confiables.

Finalmente, se ordenó la creación del Observatorio de Desplazamiento, encargado a los centros académicos e instituciones investigativas, cuya función es la evaluación de las actividades de instituciones, tanto públicas como privadas, que tratan el problema del desplazamiento.

Las zonas afectadas por el desplazamiento con respecto a los lugares de origen coinciden, en líneas generales, con las de alta actividad guerrillera y con una presencia considerable de narcotraficantes y latifundistas tradicionales. En los lugares de destino, por su parte, sobresale Bogotá que, a lo largo del tiempo, se convirtió en un gran receptor de población desplazada.

Desde el punto de vista metodológico y operativo hubo consenso en torno a la necesidad de establecer varias etapas de acción durante la ejecución de políticas dirigidas a asistir individuos desplazados. En este campo se trata de encontrar soluciones integrales trabajando diversas fases, en el

marco de un continuo, que comienzan con el alivio de una situación de emergencia y terminan en la solución de desarrollo.

Fase I: Prevención

El propósito de esta fase es anticiparse a situaciones que puedan causar desplazamientos. Para ello se han recogido en la Ley las propuestas sobre un dispositivo de alerta temprana como mecanismo preventivo (Valencia, 1994 (b)), que, actualmente, se está implementando desde la Red de Prevención y Atención de Desastres.

Fase II: Atención Humanitaria de Emergencia

Así se denomina al conjunto de acciones dirigidas a atender las necesidades inmediatas de los desplazados en cuestiones básicas de salubridad y alimentación. En esta fase intervienen la Consejería Presidencial para la Atención a los Desplazados, la Cruz Roja y la Red de Solidaridad Social. Las emergencias sanitarias causadas por hacinamiento, inadecuadas condiciones de ventilación e iluminación, enfermedades infecciosas, servicios sanitarios deficientes, etc., hacen que esta labor sea de suma importancia en los sitios de ubicación temporal de desplazados.

Fase III: Retorno o Reubicación¹⁴

En esta fase se pretenden generar las condiciones que permitan que los desplazados inicien una vida en un lugar nuevo o regresen al lugar de origen en condiciones de seguridad.

La duración del fenómeno permite distinguir entre desplazamientos temporales, definitivos e intermitentes.

La política de retorno ha sido la fórmula orientadora de la atención del Estado colombiano en los últimos dos años, en el entendido de que constituye la solución óptima para las personas desplazadas en la perspectiva económica, cultural, política y afectiva. Sin embargo, las estrategias de retorno se encuentran condicionadas a que el Estado pueda garantizar la seguridad de las personas en las zonas de donde fueron expulsadas, lo cual no ha sido

¹⁴ En el caso particular de Colombia, la etapa de reinserción o retorno es la que más presenta complicaciones por el desorden y la descoordinación que caracteriza los programas dirigidos a atender necesidades en este campo. Los programas de reubicación se intentan con la ayuda del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) mediante la identificación de terrenos baldíos. La idea es que esta agencia estatal mida y delimite estos terrenos antes de adjudicarlos a las comunidades campesinas desplazadas. Su labor, sin embargo, se dificulta por la falta de protección en contra de las permanentes amenazas de grupos armados que consideran que la repartición de estas tierras es inconveniente. A esto se suman las propias dificultades burocráticas para la elaboración de avalúos y para la compra de terrenos en aquellos casos en que los baldíos no están disponibles.

posible por la continuación del conflicto armado y el control territorial que los actores expulsores continúan ejerciendo en esas zonas.¹⁵

En la misma línea de acción, pero con menos éxito y aceptación, se considera la posibilidad de crear zonas Humanitarias de Distensión que permitan garantizar la seguridad de la población civil en medio del conflicto. Las experiencias internacionales y los pocos intentos realizados dentro del país, han mostrado los riesgos a que se expone la población civil cuando los compromisos de los actores del conflicto no son consistentes y la neutralidad de los civiles no resulta clara. Sin embargo, es una estrategia que deberá ser considerada y perfeccionada en el futuro, más cuando las zonas de distensión han sido consideradas dentro de los posibles mecanismos que permitirían un diálogo del Gobierno colombiano con los grupos insurgentes.

Las limitaciones a las posibilidades efectivas de retorno han convertido la reubicación, particularmente en las zonas urbanas, en la solución más viable. Sin embargo, este mecanismo genera, a su vez, una cadena de conflictos propios del choque de la



Liz K. Peñuela

población rural desplazada que se ve forzada a adaptarse a entornos urbanos hostiles pero más seguros en términos del conflicto armado.

Fase IV: De la consolidación y estabilización socioeconómica.

Finalmente, en esta fase se llevan a cabo planes de desarrollo para dar autonomía económica a los desplazados. Lo importante es que los afectados sean

partícipes de opciones económicas individuales, familiares o colectivas dependiendo del tipo de desplazamiento. Para ello es necesario contar con propuestas de autogestión tales como proyectos de economía solidaria y microempresas comunitarias (Duque, 1993: 182).



¹⁵ Varias organizaciones de desplazados se han negado reiteradamente a acogerse a los planes de retorno aduciendo justamente la falta de garantías frente de los actores expulsores ("No vamos a aceptar un retorno sin Garantías" EXODO, No. 6. 1997).