



Defensoría  
DEL PUEBLO  
COLOMBIA

Coordinación Atención al  
Desplazamiento Forzado



# Políticas Públicas y Desplazamiento: Una reflexión desde la experiencia

Políticas Públicas y Desplazamiento: Una reflexión desde la experiencia



DEFENSORÍA  
DEL PUEBLO  
COLOMBIA

Calle 55 No. 10-32  
Tel. +571 314 4000  
+571 314 7300  
Fax. +571 640 0491  
Bogotá, D.C.- Colombia

[www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)  
[info@defensoria.org.co](mailto:info@defensoria.org.co)



OIM Organización Internacional para las Migraciones



desplazamiento forzado



DEFENSORÍA  
DEL PUEBLO  
COLOMBIA



---

IOM International Organization for Migration  
OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
OIM Organización Internacional para las Migraciones

# El Español fuerza de desplazamiento



IOM International Organization for Migration  
OIM Organisation Internationale pour les Migrations  
OIM Organización Internacional para las Migraciones



Políticas Públicas y  
Desplazamiento:  
Una Reflexión desde  
la Experiencia

*Políticas Públicas y  
Desplazamiento:*  
**Una Reflexión desde  
la Experiencia**



Bogotá, julio de 2004

## ▾ Índice

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>10</b>
<b>Módulo 1</b>	
El enfoque de las políticas públicas sobre el desplazamiento.	16
1.1. Tipología del desplazamiento.	19
1.2. Las características del desplazamiento.	24
1.3. Los objetivos del Estado Social de Derecho.	46
1.4. Instrumentos normativos sobre los cuales se basa la política pública.	52
1.4.1. A nivel internacional.	52
1.4.2. A nivel nacional.	61
<b>Módulo 2</b>	
Análisis de riesgo, preparación y atención humanitaria.	92
2.1. Elementos para la generación de una política de análisis de riesgo y preparación para la atención al desplazamiento forzado.	92
2.1.1 Elementos conceptuales para diseñar un sistema de valoración de los riesgos para atender desplazamientos forzados.	94
2.1.2. Pautas para tipificar las amenazas que generan desplazamiento forzado.	100
2.1.3. Vulnerabilidad y capital social.	105
2.1.4. Nivel y tipo de conmoción social resultante.	108
2.2. La atención humanitaria.	115
2.2.1 Conceptos básicos para la atención humanitaria de emergencia.	115

2.2.2. Componentes básicos de atención humanitaria en desplazamientos individuales.	120
2.2.3. Estrategias para la atención humanitaria a desplazamientos masivos.	123
2.2.4. Elementos del contexto para formular y evaluar la política de atención humanitaria.	126
2.2.5. La evaluación de pertinencia y de coherencia de la atención humanitaria.	131

### Módulo 3

El restablecimiento.	145
3.1. Elementos conceptuales.	145
3.1.1. Restablecimiento.	145
3.1.1.1. Retorno.	146
3.1.1.2. Reubicación.	147
3.1.2. Componentes del restablecimiento.	148
3.2. Elementos críticos de la política de restablecimiento.	157
3.3. Elementos a considerar en la formulación y evaluación de la política de restablecimiento.	160
3.3.1. Elementos de contexto.	160
3.3.2. Para el restablecimiento rural.	171
3.3.3. Para el restablecimiento urbano.	179

### Casos

I. Caso Bojayá.	183
II. Caso Soacha.	219

<b>Guia Pedagógica.</b>	<b>268</b>
-------------------------	------------

<b>Glosario de términos técnicos.</b>	<b>278</b>
---------------------------------------	------------

<b>Bibliografía.</b>	<b>291</b>
----------------------	------------



*Políticas Públicas y Desplazamiento:*  
***Una reflexión desde la experiencia***

---

Volmar Perez Ortiz  
**Defensor del Pueblo**

---

María Camila Moreno Múnera  
**Coordinadora Atención al Desplazamiento Forzado**

---

El ensayo y la guía pedagógica fueron elaborados por

**Fernando Medellín Lozano**

Revisión de texto a cargo de María Camila Moreno  
y Alberto Gaona

---

Las opiniones del autor del texto que se incluyen en la presente publicación no reflejan necesariamente la posición institucional de la Defensoría del Pueblo.

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar por cualquier medio, total o parcialmente, citando la fuente.

---

**Diseño y Diagramación**

Alexandra Medina

Viviana Monsalve

**Fotografía**

Luz Mery Panche

**Impresión**

Editorial Bochica

---

Defensoría del Pueblo

Calle 55 No. 10-32

Teléfonos 314 73 00

Ext. 2486/2527

**Bogotá, D.C., julio 2004**

**[www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)**

---

# Presentación

La Defensoría del Pueblo, como institución del Estado Colombiano responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos en el marco de un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, ha venido cumpliendo un papel fundamental en la protección de los derechos, libertades y garantías de la población en riesgo o situación de Desplazamiento Forzado en Colombia.

En los terrenos teórico y práctico, la experiencia acumulada por la Defensoría del Pueblo en el trabajo de campo en las distintas regiones, ha llevado esencialmente a:

- Reconocer las necesidades más apremiantes de población en situación de desplazamiento.
- Observar las debilidades de los mecanismos institucionales y no institucionales de prevención y atención al desplazamiento forzado, y
- Formular las recomendaciones precisas para prevenir el desplazamiento y atender a las víctimas.

En los últimos años, el Estado colombiano ha diseñado un conjunto de leyes, normas y procedimientos que buscan brindar atención y protección a las personas y poblaciones en situación de desplazamiento.

Frente al diseño de normas y mecanismos por parte del Estado, es preciso señalar la necesidad actual de cerrar la brecha existente entre la producción de normas y la formulación de políticas, y la adopción de medidas y aplicación efectiva de las mismas desde un enfoque de derechos humanos, mediante los cuales se le brinde una verdadera y real atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado.

Si lo que importa es la realización de los derechos humanos, el eje central de las políticas públicas debe ser el sujeto y las relaciones con su entorno económico, social y cultural. Las acciones deben dirigirse a garantizar el restablecimiento de la dignidad.

El problema del desplazamiento forzado y el restablecimiento de los derechos de la población desplazada es hoy un problema de relevancia y ha sido incluido en la agenda de gobierno, en la agenda legislativa y en la agenda de la sociedad, gracias a la movilización de argumentos, al debate político generado y a la persuasión que han logrado la Defensoría del Pueblo, las organizaciones de los desplazados, las organizaciones defensoras de los derechos humanos, las Altas Cortes, las organizaciones sociales y políticas, los medios de comunicación por más de una década.

En tal sentido, la Política Pública para el Desplazamiento Forzado no puede obedecer a un modelo de “oferta política” (enfoque de asistencia social) sino a un marco de demanda social (enfoque de protección y reparación de derechos).

Para la Defensoría del Pueblo, el Desplazamiento Forzado implica una práctica continua de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Con el desplazamiento forzado se vulneran, entre otros, los derechos fundamentales a la vida, a la integridad, a la libertad individual y a la seguridad personal de estos individuos.

El desplazado forzado es una víctima en alto estado de indefensión y vulnerabilidad, lo cual exige una respuesta unificada, oportuna y eficaz del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior, la Defensoría interpreta que el Estado debe promover, en los términos del artículo 13 de la Constitu-

ción, la protección de las personas que se encuentran en condición de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas en situación de Desplazamiento Forzado.

Por su parte, la sociedad en su conjunto debe obrar de conformidad con su deber de actuar bajo el principio de solidaridad social previsto en el artículo 95 de la Constitución.

El propósito del presente volumen es aportar al sustento teórico y práctico de ese ejercicio de la solidaridad entre representantes de distintos sectores sociales. Este libro se propone como una herramienta a ser utilizada en contextos educativos, en los cuales confluyan no solamente profesores e investigadores, sino líderes sociales, servidores públicos y representantes de las comunidades que se encuentran en situación de Desplazamiento Forzado.

El libro incluye una serie de Ensayos relativos a diversos aspectos del Desplazamiento Forzado, con énfasis en un panorama sobre las políticas públicas que se han venido diseñando frente al fenómeno. Además, propone una selección de ejemplos que serán base para el debate y el análisis. Seguidamente, aporta un Glosario de términos técnicos relacionados con el tema, así como una Guía Pedagógica muy útil para dar flexibilidad al material, de modo que pueda ser aprovechado en contextos diferentes. Finalmente, ofrece un catálogo de bibliografía de referencia.

Si bien este material abarca de manera amplia los diferentes aspectos del Desplazamiento Forzado por la violencia, sabemos que es aún insuficiente para la enorme tarea de educación en Derechos Humanos que todos debemos adelantar. No obstante, es un paso inicial en el camino que todos esperamos transitar hacia el rescate de lo que nos hace humanos: la dignidad de la persona.

*desplazamiento  
forzado*



# Políticas públicas y desplazamiento forzado

Fernando Medellín Lozano\*

## 1. Introducción.

El desplazamiento forzado en el interior de países en conflicto es un concepto muy reciente. Aparece como tal y de manera relativamente marginal, sin la complejidad e importancia que ha adquirido recientemente, en el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra en 1977, que hace referencia exclusivamente a los conflictos internos. Es, por tanto, el Derecho Internacional Humanitario el que menciona por primera vez el concepto de desplazamiento interno como una conducta criminal de importancia para la humanidad.

La trascendencia de este fenómeno, así como de su atención y estudio, ha aumentado debido a los conflictos internos que han afrontado muchas naciones en el mundo durante los últimos años del milenio anterior y los primeros de este. Todas estas confrontaciones siempre se encuentran asociadas a grandes

\* Exdirector de la Red de Solidaridad Social,  
Consultor Independiente

movimientos de población que huyen de las acciones de los combatientes y de sus amenazas y que se trasladan en busca de protección al interior de los estados o que cruzan las fronteras de países vecinos en busca de refugio.

La revuelta interna en Irán que termina en la consolidación de un régimen teocrático (1979), la instauración de la dictadura argentina (1976 – 1983), la acción de una potente guerrilla comunista e islámica en Filipinas durante la primera parte de la década del 80, la dilatada confrontación interna en Afganistán que se reaviva aún más con la intervención soviética (1979 – 1989) y que deja más de 5 millones de refugiados; los sucesivos golpes de Estado y confrontaciones internas en Guatemala (1978 – 1985), la guerra civil entre cristianos y musulmanes en el Líbano (1982); las guerras internas en Etiopía que, unidas a una prolongada sequía, terminan por desatar una hambruna de considerables proporciones (1982); el fin de la dinastía de los Duvalier en Haití (1986) que pone fin a 30 años al terror instaurado por los grupos paramilitares “*tontons macoutes*” y “*leopardos*”; el triunfo de la revolución sandinista (1979) y la afianzamiento de la oposición armada de los “contra” a principios de la década del 80, el largo conflicto interno salvadoreño (1975 – 1992), las incesantes confrontaciones entre el ejército y las guerrillas de Sendero Luminoso y Túpac Amaru en el Perú durante la década del 80; la disolución de Yugoslavia (1991) y el inicio de una secuencia de confrontaciones internas, de guerras civiles y de acciones genocidas de limpieza étnica en los Balcanes que se prolonga durante toda la década de los 90; la sangrienta confrontación civil en Argelia (1992) entre islamistas y el ejército, la guerra civil de Somalia (1992 – 1993) que representó un gran fracaso para las fuerzas de intervención de las Naciones Unidas; el alzamiento de la guerrilla zapatista en Chiapas (1994) y la consecuente reacción de las fuerzas militares del Estado mexicano; la guerra civil y el genocidio en Ruanda (1994), las confrontaciones de final de siglo en Kosovo, Timor Oriental y Chechenia y los conflictos internos en naciones como Colombia que mezclan la insurgencia, el paramilitarismo y el narcotráfico durante los últimos 20 años, representan apenas algunos de los fenómenos que han puesto al tema del desplazamiento forzado en la primera plana de la atención mundial.

Por sucesos como estos se hizo cada vez más evidente la necesidad de atender el fenómeno de personas que huían de su lugar de origen o residencia al interior de un mismo Estado (desplazamiento interno). Para ellos había que generar mecanismos de atención y de coordinación de la acción humanitaria que respetaran el carácter autónomo de cada país para la atención al interior de su territorio.

Se trataba de darle un estatus humanitario, de atención y preocupación mundial, al desalojo de poblaciones no combatientes asociadas a todas las confrontaciones entre los seres humanos. Conflictos y comportamientos que, como en el caso del desplazamiento, son tan antiguos como la humanidad misma.

El reconocimiento y la condena del desplazamiento por el conjunto de naciones del mundo, al igual que su atención directa, el fomento de la ayuda humanitaria para los pueblos que se ven obligados a abandonar sus lugares de origen, el perfeccionamiento de las formas de cooperación internacional y la sensibilización de la sociedad en general sobre este drama humano, han precedido a los esfuerzos por el estudio, la investigación sistemática y la producción de conocimiento sobre el tema, y más aún, sobre las políticas públicas que desarrollan los pocos países que, como en el caso de Colombia, aceptan su ocurrencia. Por lo tanto, como objeto de estudio y de investigación, el campo de las políticas públicas para la atención al desplazamiento forzado es un tema todavía más reciente que la propia aparición de la noción del desplazamiento como crimen contra la humanidad en el contexto internacional.

Colombia durante los últimos años, y en particular a partir de la promulgación de la Ley 387, ha enfrentado con constancia el proceso de formulación y ejecución de una política nacional de atención a la población en situación de desplazamiento. Dicha política se ha construido paralelamente al proceso de atención directa de la población en situación de desplazamiento, como un compromiso asumido políticamente por el Estado colombiano frente al concierto internacional. Durante los primeros años, el proceso de construcción y ejecución de esta política se realizó entonces en el marco de un conocimiento aún muy precario de:

(i) las modalidades, las características y las variables que determinan no solamente la huida de la población de sus zonas de residencia, sino las rutas y lugares de arribo; (ii) las violaciones de derechos que sufren de manera individual o colectiva los grupos de personas desplazadas; (iii) las dificultades de acceso a los programas regulares de lucha contra la pobreza que el Estado pone igualmente a disposición de la población desplazada, debido a la renuencia a generar un programa especial de atención; (iv) los aprietos que encarna el propósito de operar un sistema descentralizado de atención integral, que se sustenta en una organización sectorial y centralizada del aparato estatal; (v) el rechazo que propicia, en la población pobre de los lugares de recepción, la ayuda humanitaria dirigida a la población desplazada; (vi) la apatía e indiferencia de las autoridades locales y regionales frente a este drama humanitario; (vi) la incapacidad de las instituciones del Estado y de la sociedad civil para poner en operación un enfoque de gestión orientado al fortalecimiento del capital social, de la autodeterminación y de la gestión por parte de la población desplazada y (vii) la desconcertante acción de los grupos armados contra la población civil, que no solamente impedía la consolidación de la política de atención, sino que además generaba permanentemente nuevas modalidades y expresiones de movilidad de la población acosada por las confrontaciones armadas o por las amenazas de los grupos armados.

La política pública, por lo tanto, se nutrió básicamente de la misma experiencia de atención que paralelamente fue desarrollando el Estado. Por ello, intuitivamente la acción estatal consideró como el enfoque más apropiado para el diseño y ejecución de la política de atención a la población desplazada la sujeción al ciclo mismo del desplazamiento, es decir: la prevención, la atención humanitaria de emergencia y el restablecimiento.

Actualmente, después de seis años de haber iniciado con este enfoque de atención y de haber acumulado y evaluado un gran número de experiencias, de contar con múltiples investigaciones y sugerencias provenientes de organizaciones sociales, de entidades de investigación, de la comunidad internacional y del propio Estado, es oportuno avanzar no solamente en la evaluación global del enfoque de la política pública en torno al fenómeno del desplazamiento, sino en la construcción de nuevas formas de entender y atender el fenómeno.

Sin duda alguna, el Diplomado «Desplazamiento Forzado: Derechos y Políticas Públicas» propuesto por la Defensoría del Pueblo y auspiciado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con una visión descentralizada y con énfasis en los componentes regionales y operativos del diseño y ejecución de las acciones para la prevención y atención del fenómeno del desplazamiento, se constituye en una gran oportunidad para avanzar en el propósito de fortalecer la acción del Estado y de la sociedad en su conjunto frente a este drama humano.

Este texto pretende contribuir a la continua y necesaria reflexión, evaluación y construcción de la política de atención a población desplazada. Sus ejes de pensamiento tienen como propósito proponer una comprensión más sistémica del fenómeno del desplazamiento superando la restrictiva mirada del ciclo de atención, así como ofrecer una versión un poco más detallada de la integración conceptual y operativa que se debe tener en cuenta en el diseño y ejecución descentralizada y decididamente instituida en un enfoque regional de la política de atención a la población desplazada.

Para ello, en el primer Módulo se revisan los criterios más importantes que, desde la tipología del desplazamiento, desde las características de este fenómeno y desde los propósitos del Estado Social de Derecho, se deberían tener en cuenta para el diseño y la ejecución de la política de *prevención y atención de los desplazamientos forzados en Colombia*.

En el segundo Módulo se revisan de manera detallada las implicaciones territoriales que tiene este enfoque para la prevención y la atención humanitaria de emergencia del desplazamiento forzado.

En el tercer Módulo igualmente se contrastan los criterios de la política con los componentes territoriales que están en juego en los procesos de restablecimiento.

Finalmente, en el cuarto Módulo, en volumen aparte, se presenta de manera detallada un conjunto de instrumentos que pueden ser útiles para que las regiones formulen y evalúen la política, los programas y los proyectos regionales y locales de prevención y atención a la población en situación de desplazamiento.



## Módulo 1

### El enfoque de las políticas públicas sobre desplazamiento.

Antes de cualquier reflexión o revisión sobre las políticas públicas frente al desplazamiento, es necesario definir este concepto. En Colombia se utilizan frecuentemente dos definiciones sobre desplazamiento. La primera se deriva de los *Principios Rectores de los desplazamientos internos* presentados por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, Mr Francis M. Deng en 1998 ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en donde se entiende a los desplazados como:

*“personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Ver «Principios Rectores del Desplazamiento Interno».

El segundo concepto es utilizado por el Estado como eje orientador de su política de prevención y atención al desplazamiento y en donde:

*“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”<sup>2</sup>.*

Ahora bien, dado que la política pública de atención a la población desplazada no se puede ejecutar ni evaluar con base exclusivamente en una definición, sino que requiere definir mecanismos y procesos concretos de prevención y atención a estas personas y familias internamente desplazadas o en riesgo de serlo, el Gobierno Nacional, a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, en este caso la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República a través del Sistema Único de Registro, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, a saber<sup>3</sup>:

1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y
2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

<sup>3</sup> Artículo 2 del Decreto 2569 del 2000.

De esta manera se encuentran como límites iniciales de la acción pública frente al tema del desplazamiento dos consideraciones básicas. La primera es que la definición adoptada por el Estado, esto quiere decir: promulgada por el Congreso, promovida y aceptada por el Ejecutivo y avalada (o, por lo menos, no impugnada ni rechazada) por la Corte Constitucional, es que desplazados solamente se consideran aquellas personas que han tenido que huir de sus lugares de residencia habitual por causas relacionadas con el conflicto armado interno, los disturbios y las tensiones interiores, la violencia generalizada, las violaciones masivas de los Derechos Humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores, restringiendo la definición más amplia de los *Principios Rectores*, que reconocen adicionalmente como causas del desplazamiento interno a las catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.

La segunda consideración es que, si bien la situación de desplazamiento es una condición de facto que surge de la realidad objetiva<sup>4</sup>, es decir que no depende de la calificación de ningún funcionario, es a través de mecanismos como el Sistema Único de Registro (SUR) que se busca mermar las nefastas y múltiples violaciones a los derechos fundamentales de las cuales son víctimas los desplazados<sup>5</sup>. Por ello el Estado debe, partiendo del principio de buena fe, desarrollar procedimientos que le permitan focalizar y evaluar el impacto de sus acciones de prevención y atención a la población desplazada. Con otras palabras, a la rama Ejecutiva del Poder Público le corresponde determinar los mecanismos prácticos mediante los cuales debe adelantarse la atención a los colombianos desplazados por la violencia, para lo cual debe sujetarse a lo prescrito en la ley 387 de 1997<sup>6</sup>.

La responsabilidad política asumida por el Estado<sup>7</sup> colombiano frente a las víctimas de la violencia interna y frente a la comunidad internacional, en particular para atender el duraderas a la población que se desplaza. Sin

<sup>4</sup> Ver sentencias de la Corte Constitucional T-227 de 1997 y T-327 de 2001

<sup>5</sup> Ver sentencia de la Corte Constitucional T-327 del 2001.

<sup>6</sup> Ver sentencia de la Corte constitucional SU - 1150 de 2000.

<sup>7</sup> Como en el tema del desplazamiento los componentes del Estado son con frecuencia tratados de manera única y "monolítica", en este documento se adopta la visión de la Constitución Nacional cuando menciona que el Estado esta conformado por las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y que además existe el Ministerio Público y la Contraloría General de la República con su función de control, así como también otros órganos independientes, todos los cuales, aunque tienen funciones separadas, colaboran armónicamente en el cumplimiento de las funciones del Estado. (Artículos 113 a 121 de la Constitución Política).

embargo, este enfoque ha provocado por lo menos dos fisuras de gran importancia para la ejecución de la política: de un lado tema del desplazamiento forzado, parte entonces de tres principios básicos: (i) la delimitación del fenómeno exclusivamente a lo relacionado con el conflicto interno (ii) la necesidad de normar, reglamentar y hacer operativa la prevención y atención al desplazamiento interno y (iii) la búsqueda de cooperación internacional que complemente y contribuya de manera coordinada a la acción del Estado en el cumplimiento de su responsabilidad.

En desarrollo de estos principios el Estado colombiano, durante los últimos años, ha basado el diseño de las políticas que tienen que ver con el desplazamiento en el ciclo del proceso, es decir en la Prevención para evitarlo, en la Atención Humanitaria para responder a la emergencia y en el Restablecimiento para ofrecer alternativas la inoperancia del sistema de prevención que pretende adelantar sus responsabilidades con la misma estructura que conforma el SNAIPD a nivel regional, sin tener las competencias y la gobernabilidad necesaria para lograrlo; y de otro, la excesiva concentración en las acciones de atención humanitaria en desmedro de las de prevención y de restablecimiento. Por ello, es importante trasladar la mirada de la formulación de las políticas públicas para atender el fenómeno del desplazamiento, desde el enfoque lineal del ciclo de atención, hacia la combinación compleja y crítica de tres factores: (i) la tipología del desplazamiento, (ii) las características del fenómeno y (iii) el objetivo mismo de las políticas dentro de un Estado Social de Derecho.

La tipología le señala al Estado los campos concretos, los temas específicos más allá de la prevención, la atención humanitaria y el restablecimiento, a los cuales debe dirigir su atención.

Las características del fenómeno dan cuenta de sus tendencias, de sus magnitudes, de sus particularidades y, por tanto, orientan y dirigen los esfuerzos y los recursos en un sentido o en otro.

Y el objetivo de la política le otorga el carácter teleológico a la intervención del Estado, es decir, significa el espíritu de lo público y el delineamiento de la visión de una sociedad que se espera construir con su ejecución (v.g. es diferente tener como fin último de la acción del Estado

frente al desplazamiento el de atender las emergencias, paliar la situación de alimentación y abrigo, asistir a las comunidades, apoyar las iniciativas productivas, crear condiciones para mejorar ingresos o restituir derechos).

## 1.1. Tipología del desplazamiento.

- a) **El criterio determinante: el volumen de personas desplazadas (población).** La más importante distinción que existe para la formulación y ejecución de políticas públicas frente al drama del desplazamiento interno en Colombia, tiene que ver con el número de personas y familias que se trasladan de un lugar a otro del País. En efecto, de este criterio dependen las estrategias de atención humanitaria y de restablecimiento, así como los costos y las formas de articulación e integración en el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD).

Si más de 50 personas o 10 familias se desplazan en las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar, este hecho es considerado por la legislación colombiana como un desplazamiento masivo. Pero independientemente del límite, colocado subjetivamente para orientar ante todo los procesos de declaración y registro de población desplazada, lo cierto es que es muy diferente para el Estado atender desplazamientos individuales o unifamiliares, que atender a un grupo de personas que migran de manera colectiva, que mantienen generalmente sus lazos de confianza y de solidaridad porque de ellos depende su supervivencia, y que generalmente se ubican en zonas cercanas a las áreas de expulsión, facilitándose de esta manera su atención, su organización y su posterior y rápido retorno.

Además, en términos generales, estos son movimientos provocados por amenazas generalizadas o combates en las zonas de residencia o cercanas a ellas, que no involucran amenazas específicas sobre personas o familias en particular. Significa fundamentalmente un esfuerzo del Estado por proteger y realizar los derechos a estas personas que se movilizan en colectivo.

A diferencia de este tipo de desplazamiento, el individual o unifamiliar es el más complejo de atender. En primer lugar porque no es visible, se requiere de un esfuerzo muy grande para tener un sistema de información demográfico que sea sensible a los movimientos silenciosos de múltiples familias que, además, tienden a ubicarse en las ciudades capitales de los departamentos de Colombia en donde más fácilmente pasan desapercibidos. A diferencia del desplazamiento masivo, estas son familias que generalmente no tienen vínculos, ni lazos con redes de apoyo en las grandes ciudades y que son fácilmente cooptadas por diferentes movimientos e intereses (económicos, políticos y hasta militares) que se mueven alrededor de los barrios marginales de muchas de estas ciudades. La atención a estas familias y personas desplazadas es altamente costosa porque requiere inversión en cuatro campos trascendentales: (i) identificación, (ii) reconstrucción de redes sociales, (iii) reconversión productiva y (iv) reubicación en nuevos espacios que generalmente son urbanos. Implica, por lo tanto, en la extensión más amplia del significado, proteger, realizar y reparar los derechos del 80% de la población desplazada que se moviliza de manera unifamiliar o individual en Colombia.

- b) El criterio condicionante: el lugar de arribo (territorio).** El segundo criterio que termina por configurar el espectro social sobre el cual es necesario construir, ejecutar y evaluar la política pública, es el del lugar y la ruta que toman las personas que se desplazan de manera masiva o individual. Las acciones del Estado y de la sociedad no pueden ser las mismas si se trata de un desplazamiento entre veredas, o si es uno que se dirige hacia un país vecino cruzando la frontera, o para aquél que vincula a dos comunas al interior de una gran ciudad.

Existen funciones, competencias y capacidades institucionales y profesionales así como oportunidades, recursos y límites muy diferentes de la función pública en cada uno de los territorios a los cuales se dirige el flujo de desplazados. Por lo tanto, no es correcto hablar del desplazamiento forzado en Colombia, es necesario comprender que se trata de *los desplazamientos forzados en Colombia* y la

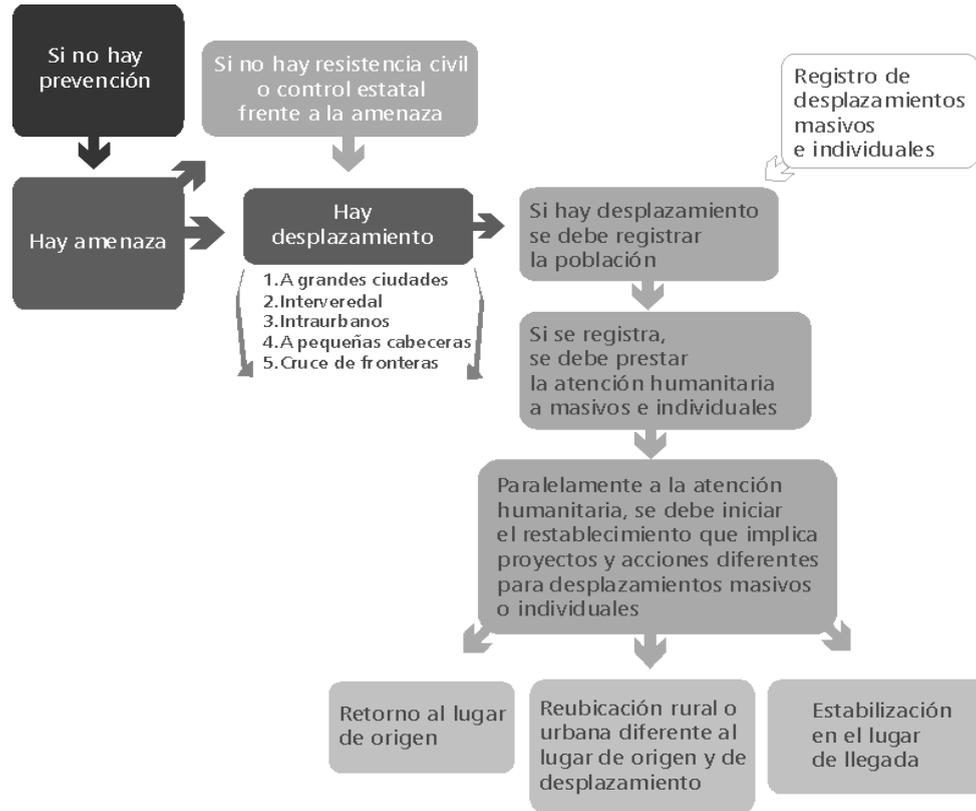
política pública debe ser capaz de dar cuenta de esta variedad de fenómenos que implican estrategias diferentes de atención, modalidades heterogéneas de articulación del SNAIPD y estrategias diferentes en cuanto a los derechos a proteger, realizar o reparar.

La política pública para atender a la población desplazada en Colombia, hasta el momento, ha respondido de manera intuitiva a esta compleja combinación entre los factores poblacionales (determinantes) y los factores territoriales (condicionantes) que definen el fenómeno. La magnitud del drama humanitario ha exigido el trabajo paralelo en la atención y la formulación de la política pública. Sin embargo, es tiempo de que se ingrese en una segunda fase en la cual se analice mucho más profundamente la relación existente entre lo poblacional y lo territorial y se formule y ejecute una política pública específica y especial para, por lo menos, diez tipos de desplazamientos que resultan de esta combinación (**ver gráfica No 1 y cuadro No 1**).

- c) **Inmovilización como situación especial de amenaza a la población.** Adicionalmente a los diez campos de formulación y ejecución de la política de atención a la población desplazada que surgen de la combinación planteada entre lo territorial y lo poblacional, estos mismos factores adoptan más recientemente una figura que debe ser atendida bajo los mismos parámetros de las demás formas de desplazamientos forzados en el país: la *inmovilización* de personas.

Desde el punto de vista de lo poblacional se habla de amplios grupos de personas (masivo) que, desde el punto de vista territorial, se encuentran inmovilizados (permanecen en sus áreas) voluntariamente, como expresión de resistencia al conflicto, o involuntariamente por acción de los grupos armados, por presión y bloqueo directo o por confrontaciones armadas. La inmovilización es, por lo tanto, una expresión del cruce entre lo poblacional y lo territorial que caracteriza al desplazamiento interno y, adicionalmente a todos los debates conceptuales que se puedan generar por la noción de “inmovilidad”, es un fenómeno que es y debe ser atendido por las políticas públicas.

Gráfica No. 1  
**LA RUTA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO**



**Cuadro No 1**  
**Tipología del Desplazamiento Interno**

<b>MODALIDAD DE DESPLAZAMIENTO ↗</b>	<b>INTERVEREDAL ↘</b>	<b>CRUCE DE FRONTERAS ↘</b>	<b>A PEQUEÑAS CABECERAS ↘</b>	<b>A GRANDES CIUDADES ↘</b>	<b>INTRAURBANO ↘</b>
<b>1. DESPLAZAMIENTO MASIVO ↗</b>	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Masivos Inter-vedales	Programa de acción y de coordinación con países vecinos para la atención de desplazamientos masivos	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Masivos a Pequeñas Cabeceras	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Masivos a Grandes Ciudades	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Masivos Intraurbanos
<b>2. DESPLAZAMIENTO INDIVIDUAL ↗</b>	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Individuales Inter-vedales	Programa de acción y de coordinación con países vecinos para la atención de desplazamientos Individuales	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Individuales a Pequeñas Cabeceras	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Individuales a Grandes Ciudades	Política Pública para ayuda Humanitaria y Restablecimiento de Desplazamientos Individuales Intraurbanos

## 1.2. Las características del desplazamiento

Colombia es el escenario del conflicto armado interno de mayor duración en Latinoamérica: más de dos millones de Colombianos están desplazados al interior del país. El olvido y la indiferencia con la que se presenta y asume diariamente la catástrofe del conflicto armado interno a través de los Medios Masivos, hacen que una gran parte de la sociedad colombiana se sienta de algún modo al margen del drama humanitario que enfrenta el País.

La política pública frente al tema del desplazamiento ha intentado responder a la pregunta sobre ¿qué ganan los promotores o autores intelectuales y materiales de este crimen contra la humanidad?, o dicho de otra manera, ¿qué consiguen y, por tanto, qué intereses tienen al controlar militar y socialmente zonas específicas de Colombia?.

La respuesta pasa, en primer lugar, por comprender la gran importancia política, pero ante todo militar, del apoyo ciudadano a los combatientes (en términos de información, logística, transporte, descanso, entrenamiento y, por supuesto, la preparación, la ejecución y las rutas de escape de acciones militares, dependen en buena medida de la simpatía o del apoyo que brindan los no combatientes). Muchos de los desplazados han abandonado extensas áreas por la intensa disputa entre la guerrilla y los paramilitares quienes los han obligado a tomar partido o a huir. Todas las partes en contienda, incluyendo las fuerzas regulares del Estado, intentan asegurarse el apoyo activo de la población civil.

En segundo lugar, la respuesta se asocia a que la expulsión de la población y el control de sus territorios, implica controlar recursos naturales o geoestratégicos de gran importancia para la financiación de la guerra y para los intereses económicos de grandes capitales.

Recursos agrícolas con alto potencial de explotación (climas y suelos de buena aptitud para los emprendimientos productivos como el Urabá, las sabanas de Córdoba y Sucre, la Sierra Nevada o el Magdalena Medio); zonas de cultivos ilícitos (coca y amapola en el Oriente colombiano, en la vertiente oriental de la cordillera oriental y en la vertiente hacia el Océano Pacífico de la cordillera occidental); recursos naturales de extracción

(oro, petróleo, carbón y maderas como en Arauca, Cesar, Casanare o Chocó); grandes proyectos de inversión en construcción u operación (embalses, carreteables, oleoductos, como en Antioquia, el Urabá chocoano, Nariño, Cundinamarca, Norte de Santander, Arauca, etc) y corredores de comunicación fluvial o terrestre entre los valles interandinos, y entre las cordilleras y el mar (para el tráfico de armas, explosivos, precursores, coca, amapola y el transporte de tropas, como el Río Atrato, la Sierra Nevada de Santa Marta, Huila, Tolima, Alto Naya, Sumapaz, el Nudo de Paramillo, los ríos del Oriente Colombiano, etc.), se encuentran íntimamente asociados al conflicto militar, al desplazamiento forzado y al control del territorio en donde se encuentran.

La reiteración de estos argumentos ha incidido en el enunciado de componentes importantes de la política, sobre todo en lo que tiene que ver con la protección de los bienes y las propiedades rurales de la población amenazada, así como el sistema de alertas tempranas (SAT) y la ocupación y aseguramiento de zonas consideradas “estratégicas” desde el punto de vista militar por parte de la fuerza pública.

Es decir que la respuesta a la inquietud sobre las razones que explican las amenazas sobre la población civil, desde el punto de vista real de la ejecución de las políticas públicas, ha tenido que ver más con la preocupación y el diseño de mecanismos para la prevención, que con su efectiva implementación. Tanto el decreto 2007 de 2001, orientado a la protección de los bienes rurales de la población desplazada o en riesgo de serlo, como el SAT, no están operando definitiva y efectivamente en la prevención del desplazamiento originado por las causas antes mencionadas.

Sin embargo, la política pública sobre el desplazamiento se ha ceñido casi exclusivamente a la pregunta fundamental sobre las causas o los intereses de los actores que generan las amenazas y la expulsión de la población. Adicionalmente a esa pregunta, es importante añadir otro conjunto de inquietudes complementarias para la atención de la población que finalmente se desplaza. Estas tienen que ver con las características propias que adopta el fenómeno en el contexto regional y poblacional del país. Hacen referencia a inquietudes que van desde las razones adicionales que tienen las familias para salir de sus regiones y decidir una ruta específica

de desplazamiento, hasta aquéllas que describen la forma y los patrones de inserción que tienen los desplazados en las grandes urbes de Colombia. Son particularmente las preguntas que terminan por caracterizar el fenómeno y que ofrecen a la política pública un conjunto de orientaciones fundamentales para diseñar las acciones de atención humanitaria y restablecimiento.

A continuación se presentan aquéllas características que enmarcan el fenómeno del desplazamiento y de reflexiones que habría que evaluar en el contexto regional y nacional en el momento de formular y evaluar la política de atención.

### **a) El volumen de desplazados como indicador primario de la política pública**

CODHES,<sup>8</sup> en su informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos en el 2002, afirma que este año fue el de mayor desplazamiento forzado en Colombia desde 1985. Según el estudio, *“...de los municipios expulsores, al menos 152 registraron una significativa disminución de población, mientras que 124 fueron sometidos a un crecimiento atípico como consecuencia de la llegada intempestiva de nuevos habitantes. En suma, 276 municipios, que constituyen el 25% del total del país, están inmersos en un proceso de reordenamiento social y demográfico forzado por las circunstancias de la guerra”*<sup>9</sup>. El informe señala un incremento importante de población en las zonas de recepción, desintegración de grupos étnicos que siguen siendo muy afectados por los ataques y las amenazas de los grupos al margen de la ley y una intensificación de la presión de estos grupos sobre la población civil. Según este informe, para el 2002 el desplazamiento afectó a una población de 412.000 personas, 1.144 por día, 20% más que el año anterior.

Igualmente, los datos de la Red de Solidaridad Social<sup>10</sup> tomados del Registro Nacional de población Desplazada por la Violencia (SUR) entre los años 1995 y 2002 demuestran un gran incremento en el acumulado de

<sup>8</sup> Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No 44, Bogotá Colombia 28 de Abril de 2003.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Fuente: Sistema Único de Registro SUR en [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co)

hogares y personas que deben ser atendidas por el Estado de acuerdo con las leyes y normas vigentes, puesto que cumplen con el requisito básico de su inscripción en el Sistema Único de Registro. Se puede percibir claramente el incremento desde el año 1999 hasta el 2002<sup>11</sup> (Ver gráfica 2). Según datos tomados del SUR<sup>12</sup>, hasta el 30 de septiembre de 2003 se han incluido 258.219 hogares en el registro de población desplazada. Esto corresponde a 1'176.540 personas que ingresaron al programa especial para ser atendidas mediante los mecanismos que serán expuestos mas adelante.

Es muy importante tener en cuenta que solamente el 14% (35.190 hogares de los 258.219 registrados hasta septiembre 30 de 2003) de la población desplazada lo hace de manera masiva (más de 10 hogares o más de 50 personas). El restante 86%, más de 950 mil personas, lo hacen de manera individual o unifamiliar. Si a esto se le agrega que migran preferiblemente a las ciudades capitales de los departamentos de Colombia, se tiene un cuadro complicado para la atención integral por parte del Estado, porque se trata de familias con pocas redes sociales de apoyo, bajo nivel de información sobre los servicios y programas municipales y nacionales de atención, con habilidades productivas muy diferentes a las que demandan las grandes ciudades y con una baja noción de la manera como operan los derechos y los deberes ciudadanos en una gran urbe.

Pero las instituciones del Estado y en especial la Red de Solidaridad, no solamente establecen el número de personas que se registran como desplazadas para acceder a los Programas definidos para su atención. También tienen un modelo de estimación global del desplazamiento, el Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas, SEFC, similar al de CODHES, que pretende identificar el volumen total de personas y familias que se desplazan por causa de la violencia independientemente de que se registren y soliciten la ayuda estatal. Según la información del Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas de la Red de Solidaridad Social (SEFC), en 2002 se desplazaron 269.693 personas que significan

<sup>11</sup> En 1999 la Red de Solidaridad inicia el sistema de registro y esto se percibe claramente en el aumento de hogares registrados en 1999, ya que existía un volumen muy alto de hogares acumulados sin registro. Para los años siguientes es claro el aumento tendencial de hogares registrados debido a la permanencia e incremento de acciones violentas contra población civil en el país.

<sup>12</sup> Registro nacional de Población Desplazada por Violencia. Fuente Red de Solidaridad Social. (Publicada en la Página [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co)).

alrededor de 61.406 hogares. 31,8% más que en el 2001 (183.748) y 53,7% más que en el 2000 (124.695) (ver gráfica No 3).

Por lo tanto, independientemente de cuál sea la fuente, la metodología de aproximación y los propósitos de las investigaciones, (ya que hay entidades como el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR- cuyas cifras representan únicamente las personas que han sido atendidas), todas las agencias y entidades que tienen que ver con el tema coinciden en que la cifra de desplazados forzados por causa del conflicto interno presenta una tendencia al aumento. El desplazamiento, como el conflicto, no ha cesado aún.

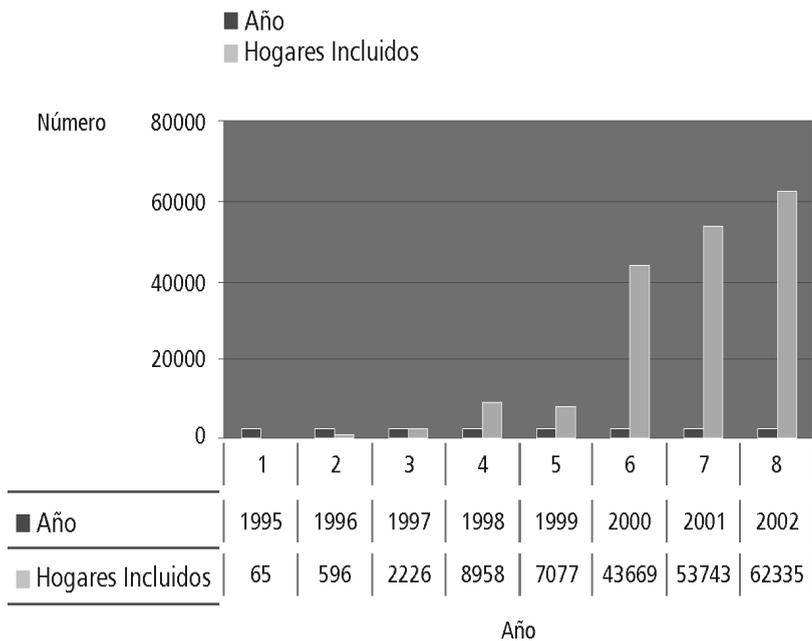
Desde el punto de vista territorial se identifican 20 microregiones críticas desde donde huye el 68% de la población desplazada. Las principales microregiones son: La Sierra Nevada de Santa Marta, el Oriente antioqueño, los Montes de María, el Urabá ampliado y el centro del Chocó (ver mapa No 1). También se constata una gran expansión del fenómeno del desplazamiento, ya que en el año 2000, 480 municipios fueron afectados por éste, 819 fueron impactados por el desplazamiento en el 2001 y en el primer semestre del 2002, 887 municipios se encontraban asociados a la expulsión o llegada de población desplazada<sup>13</sup>. En la actualidad entonces, por lo menos el 87% del territorio nacional ha sido afectado por el desplazamiento, concentrándose en 122 municipios la dinámica de expulsión y de recepción del 75% de la población desplazada (ver Mapa No 2).

Para la política pública en torno al tema del desplazamiento, el permanente incremento de esta población y de los territorios que ella cubre, significa avanzar para dirimir el conflicto que existe entre una perspectiva global y una perspectiva especial de los programas de atención a población desplazada. Si se tiene en cuenta que en Colombia existen cerca de 30 millones de personas pobres, por lo menos una de cada quince personas en esta situación es desplazada. Y si, por otro lado, el Estado desea avanzar en un enfoque de riesgos sociales como criterio fundamental para orientar y asignar la inversión pública<sup>14</sup>, es claro que tendrá que definir el lugar que ocuparán los desplazados en el contexto general de la política social.

<sup>13</sup> Ver: Red de Solidaridad Social. "Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998 – 2002". Bogotá, septiembre del 2002.

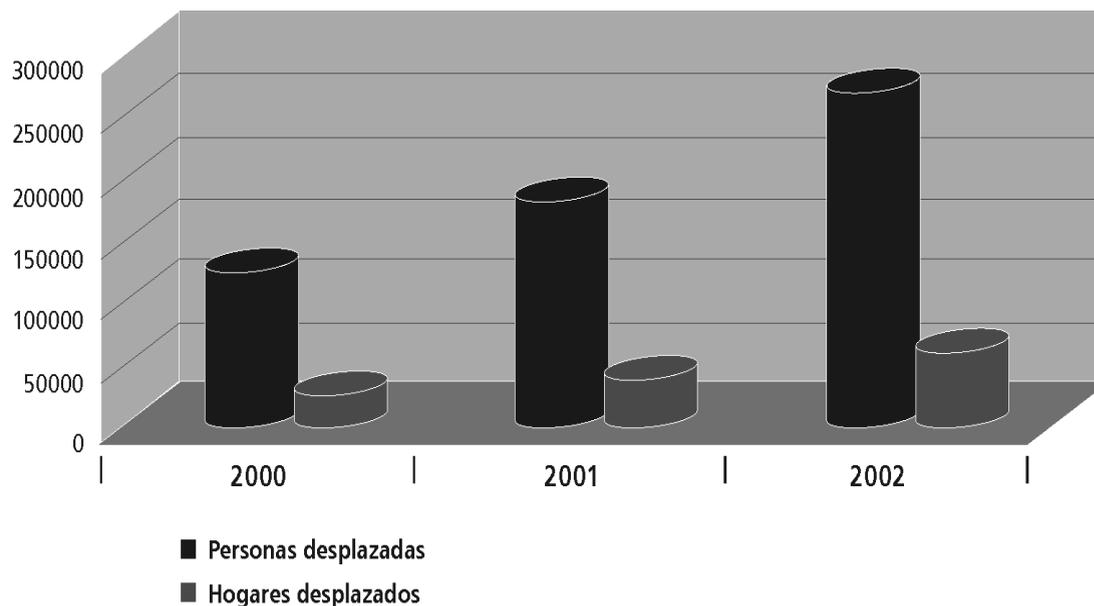
<sup>14</sup> Ver. Plan de Desarrollo 2002 – 2006. «Hacia Un Estado Comunitario».

Gráfica No. 2  
**ACUMULADO DE HOGARES INSCRITOS EN EL SUR**



Fuente: SUR, Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República 2003

Gráfica No. 3  
DESPLAZAMIENTO POR AÑO  
2000-2002



Fuente: SEFC, Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República  
Procesado por el Observatorio del programa de derechos humanos y DIH,  
Vicepresidencia de la República 2003

# Mapa No 1

## Microregiones afectadas por el desplazamiento

Fuente SEFC Red de Solidaridad Social 2002



**Mapa No 2**  
**102 Municipios afectados que expulsan el 75%**  
**y a los que llega el 75 % de la Población Desplazada**  
**2000-2002**  
**Fuente Red de Solidaridad Social**



Si se utilizan las variables y los indicadores correctos para definir la población más vulnerable entre los vulnerables, es indiscutible que la población desplazada, y en general las víctimas de la violencia, se deben convertir en el grupo de beneficiarios primordiales de la política social del Estado colombiano para los próximos años, puesto que es la que por grupos de edad, por género, por etnia y por condiciones materiales y sociales más requiere del apoyo del Estado.

Por su parte, los municipios y departamentos deben preocuparse porque en el diseño y la evaluación de la política pública se incluyan los indicadores tradicionales que se preocupan por la cobertura de beneficiarios. Con base en estos indicadores, lo primero que deben demostrar las acciones del Estado en su conjunto es que, a través del tiempo (año a año), viene aumentando la cobertura poblacional de los programas y proyectos de atención a la población desplazada con respecto al incremento de las personas en situación de desplazamiento y, además, como parece ser la situación actual, aprovechar cuando el ritmo del desplazamiento se reduzca, para disminuir la brecha existente entre la población desplazada (estimación), la población registrada (SUR) y la población efectivamente atendida.

El criterio que se desprende de la primera característica del desplazamiento, su constante incremento poblacional y territorial, es que la política pública tiene el deber de extender por encima del índice de desplazamiento la acción del Estado en términos de su cobertura de atención. En las actuales circunstancias el Estado *de derecho tiene la obligación de sostener un índice de incremento de cobertura de atención sensiblemente superior al índice de generación de población desplazada*. Esto debe ser enunciado como propósito fundamental de la política pública, planeado como tal y verificado sistemáticamente en las localidades, en los departamentos y en el conjunto de la nación.

### ***b) La rentabilidad económica y social para aumentar el índice de restablecimiento.***

En cuanto a los eventos de retorno, en el periodo 2000 - 2002, un total de 71.056 personas retornaron a sus lugares de origen. Se hace evidente una

tendencia decreciente en el retorno, desde un índice del 37% en el 2000 al 11% en el 2001 y a solamente el 2% en el primer semestre de 2002. Esta imposibilidad de retorno genera una alta demanda sobre los recursos disponibles para la reubicación en nuevos asentamientos, generalmente en las grandes ciudades, en donde los costos de atención y de reinserción social son extremadamente altos<sup>15</sup>. Si a esto se le adiciona que existe una apreciable concentración de desplazados en grandes y medianas ciudades, de donde no retornarán porque en ellas cuentan comparativamente con mayores facilidades y acceso a ingresos, servicios sociales, información, recreación etc, se tiene que la única alternativa para aumentar el índice de retorno es atender rápidamente los movimientos masivos de población y promover los retornos desde aquellos lugares en donde los desplazados no han permanecido más de tres meses por fuera de su lugar de residencia habitual.

Los retornos dependen fundamentalmente de las garantías que ofrece el Estado para la protección permanente de la población amenazada por los diferentes grupos armados y, aunque esta estrategia se pudiera generalizar, en el mejor de los casos solamente se estaría atendiendo al 20% de la problemática del desplazamiento forzado, es decir aquella que corresponde a los movimientos masivos de población.

Para la política pública, la situación de los retornos provoca dos evidencias sobre las cuales se debe reflexionar. La primera es que el retorno de población desplazada evaluado exclusivamente por el número de personas que lo hacen, en un contexto en donde se prueba objetivamente el aumento poblacional y la progresiva extensión territorial del problema, es claramente insuficiente. Precisamente por el incremento mencionado es que los retornos deben ser analizados y promovidos desde un enfoque que determine el índice y no solamente el volumen de población que retorna. De nada sirve para el Estado retornar a 30 mil familias, si se dejan de proporcionar soluciones duraderas a más de 200 mil hogares. Nuevamente, el reto del Estado consiste en que el volumen de los retornos sea sensiblemente superior al volumen de los desplazamientos de personas o grupos de población.

<sup>15</sup> Ver: Red de Solidaridad Social. "Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998 – 2002". Bogotá, septiembre del 2002.

En segundo lugar, la relativa facilidad con que se llevan a cabo los programas de retornos masivos de grupos enteros de comunidades que huyen de las confrontaciones y amenazas, en comparación con las dificultades que afrontan los proyectos para las familias o los individuos para su reincorporación activa y productiva como sujetos de derechos en las grandes ciudades, han generado para el Estado una enseñanza muy apreciable para promover los procesos de restablecimiento, ya sean retornos o reubicaciones urbanas o rurales. *Los programas y proyectos de restablecimiento solamente son pertinentes y sostenibles, cuando la rentabilidad económica y social para las familias y colectivos de desplazados (valor esperado) es muy superior a la rentabilidad que están obteniendo como consecuencia de su desplazamiento (valor observado).* Hay un factor de elección racional en los individuos y una capacidad de compromiso y de esfuerzo, que es simétricamente proporcional a la rentabilidad social y económica efectivamente observada, percibida y recibida por la población en cada uno de los pasos del restablecimiento.

Los análisis de rentabilidad y por tanto de sostenibilidad de la política pública de prevención y restablecimiento de personas desplazadas o en riesgo de serlo se hacen muy poco y, cuando esto sucede, no se incluye la referencia al contexto regional sino, en el mejor de los casos, a la situación previa de las personas desplazadas, haciendo a un lado la reflexión comparativa entre territorios, que es una variable que pesa mucho en la decisión y en las conductas que siguen las personas en situación de desplazamiento.

Establecer los criterios, las variables y los indicadores que definen esta rentabilidad social y económica es un imperativo para el Estado. Tener la capacidad para relacionarla con los derechos de la población en condición de desplazamiento es una obligación adicional del Estado Social de Derecho. O, dicho de otro modo, la protección, la realización y la reparación de los derechos a la población desplazada son los fundamentos de cualquier criterio de rentabilidad social que sea capaz de consolidar procesos sostenibles de restablecimiento de población desplazada en Colombia.

### **c) La adaptabilidad cultural de la política de atención.**

Según CODHES<sup>16</sup>, el 33% de la población expulsada (83.650) corresponde a los afrocolombianos, quienes se han visto en la obligación de desplazarse, abandonando su territorio y perdiendo sus raíces culturales. Para la Red de Solidaridad, del total de la población desplazada entre enero del 2000 y junio del 2002, se estima que el 17.72% corresponde a población negra y un 3.75% a población indígena. De esta manera, para el Estado, el 20.5% de la población desplazada durante dos años y medio corresponde a grupos étnicos<sup>17</sup>. Comparado con la proporción de población indígena y negra que existe en Colombia de acuerdo con el Censo de 1993 (3,34%), la incidencia de la violencia, y del desplazamiento forzado provocado por ésta, es entre 7 y 10 veces más fuerte en las poblaciones indígenas y negras del País que en los restantes grupos poblacionales.

El desplazamiento forzado, al estar proporcionalmente más concentrado en grupos de afrocolombianos(as) e indígenas, requiere y reclama más que ninguna otra política del Estado, un enfoque cultural y poblacionalmente particular, que efectivamente respete las diferencias culturales, que genere mecanismos de atención de acuerdo con la diversidad de intereses, de expectativas y de necesidades, y cuya atención psicosocial y de reconstrucción del capital social de las poblaciones desplazadas parta del reconocimiento de las múltiples formas de interpretar la realidad y de vivir y asumir tanto la violencia como el desplazamiento mismo.

Desde el punto de vista local y regional, significa para la política pública el diseño, prueba y evaluación de procedimientos específicos para incorporar un enfoque diferencial a la atención de la población en situación de desplazamiento. Esto se debe traducir en la *adaptabilidad de la política nacional y local a los patrones alimenticios, de abrigo, de percepción de seguridad, de etnodesarrollo, de redes sociales de apoyo y de pautas de crianza y convivencia al interior de las comunidades indígenas y afrocolombianas*. Desde el enfoque hasta los proyectos concretos de prevención, atención humanitaria y restablecimiento deben incorporar esta perspectiva multicultural.

<sup>16</sup> Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No 44, Bogotá Colombia 28 de Abril de 2003.

<sup>17</sup> Ver: Red de Solidaridad Social. "Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998 – 2002". Bogotá, septiembre del 2002.

### ***d) El desplazamiento forzado en el marco del ordenamiento territorial.***

Cuando la incidencia del desplazamiento forzado se analiza desde la perspectiva de las jurisdicciones municipales que están más involucradas en la salida de nuevos desplazados y que reciben la mayor parte de los migrantes forzados, se confirma que la población afectada por la violencia se está movilizandando desde los sitios con menor desarrollo relativo, hacia las ciudades más grandes del país con mayor desarrollo relativo. De modo que la intensidad y la direccionalidad geográfica de estas corrientes migracionales no pueden atribuirse exclusivamente al accionar militar de los grupos armados, dado que la decisión de irse o no y la elección del sitio alterno en el que vivir, está determinada por la interacción compleja entre las amenazas, el nivel de vulnerabilidad social y los riesgos resultantes<sup>18</sup>.

La importancia de las variables sociales como referente explicativo de las migraciones forzadas no puede ser soslayada. La gente no emigra exclusivamente porque haya tomas, ataques, amenazas u otras acciones semejantes. Lo hace, además, porque las circunstancias sociales en el sitio en el que habían decidido vivir no les ofrecen oportunidades de progresar<sup>19</sup>. Por eso el tema del desplazamiento significa de manera más amplia para las políticas públicas del país, un inmenso interrogante sobre el tema del ordenamiento territorial de la nación en su conjunto. Hasta el momento y después de más de diez años de promulgada la Constitución política, no se ha sancionado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que debe orientar a la sociedad en su conjunto sobre los criterios generales de ocupación y aprovechamiento del territorio, de uso del suelo, de estímulo y fortalecimiento a la ocupación de zonas rurales de alta riqueza, de aprovechamiento de los recursos naturales, de redistribución de tierras y, por supuesto, de mecanismos que permitan orientar los flujos migracionales en un sentido u otro.

En síntesis, si el Estado tiene dentro de sus políticas un horizonte de desestímulo a la concentración urbana de la población, es necesario hacer

<sup>18</sup> Ver: Medellín Fernando y Rinaudo, Ulises. «Sistema Municipal de Valoración de vulnerabilidad y riesgo de la población desplazada por la violencia en Colombia». 2002.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el año 2000 el 77% de los desplazados migraron de municipios cuyo índice de Vulnerabilidad Espacial fue calculado por encima de 60 puntos. Ver: Moreno Guerrero, Hernando. "Índice de Vulnerabilidad Espacial del desplazamiento en Colombia para el 2000".

esfuerzos muy importantes de inversión social en las zonas rurales más deprimidas, de tal manera que las condiciones de vida, el acceso a los servicios básicos, a la información y al aparato estatal en su conjunto, no se conviertan en las razones que motivan, conjuntamente con las amenazas y las acciones violentas, la migración interna de la población pobre en Colombia.

A nivel regional y municipal sucede lo mismo. Los planes de ordenamiento territorial (POT) deben asumir desde su nivel y ámbito de gobernabilidad, las acciones públicas conducentes a ordenar la actividad humana en el territorio que corresponde a los municipios. La inversión en salud, en educación, en mejoramiento de ingresos, en saneamiento básico y en vivienda digna en las zonas rurales de los municipios, se deben dirigir y evaluar en cuanto a su capacidad de retener población o de animar (por aquellos criterios de rentabilidad económica y social planteados anteriormente) a los retornos de aquellas personas que se hayan desplazado por causa del conflicto.

*Por eso la prevención del desplazamiento, así como las estrategias de restablecimiento, no se pueden ver al margen de las políticas de ordenamiento territorial de la nación, de los departamentos y de los municipios, como tampoco se pueden aislar de la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales de las zonas de origen de la población desplazada.*

### **e) La elección racional de los lugares de destino como variable de la política de atención.**

La evidencia empírica sugiere que los desplazados por la violencia política no se están movilizándose hacia sitios relativamente más “tranquilos” y menos violentos. Por el contrario, los sitios que están recibiendo la mayor cantidad de desplazados tienen niveles totales de violencia (agregada, política y común) que son superiores con respecto a los lugares en los que se originan los desplazamientos. Así es, si bien el grupo de los municipios que más expulsan son algo más violentos que el promedio nacional (0,95 puntos factoriales), los municipios que reciben la mayoría de los desplazados son mucho más violentos que el promedio nacional: 2,60 puntos. Incluso, los municipios que reciben población desplazada tienen un pro-

medio de Índice de Terrorismo (0,939) similar que entre los municipios que están expulsando<sup>20</sup>.

Otro aspecto que pesa mucho en las diferencias entre los municipios que están produciendo la mayoría de los desplazados por la violencia, con respecto a los sitios que los reciben, es el nivel de Presencia Institucional. Los municipios que están generando más del 97% de los desplazados, tienen un nivel de presencia institucional inferior o cercano al promedio nacional (0,09 puntos factoriales); pero los veinte municipios que reciben el 66% de todos los desplazados, tienen un nivel de presencia institucional sustancialmente superior al promedio nacional: +2,57 puntos factoriales<sup>21</sup>. Nótese que en este Puntaje Factorial, la dispersión de los datos es menor, lo cual se evidencia en el hecho de que los valores extremos tienen un menor rango de dispersión, con relación al nivel educativo, en donde las diferencias son muchísimo mayores.

Nuevamente para el diseño y evaluación de las políticas públicas es necesario tener presente que las razones que las personas desplazadas tienen para elegir los destinos de su movimiento migratorio no tienen que ver con la presencia de acciones violentas, a menos que claramente puedan identificar un riesgo directo contra la familia en estas zonas de destino. Por lo general priman otras razones para la selección del lugar al cual se dirigen y, más aún, cuando se trata de las grandes ciudades que concentran la mayor cantidad de desplazados individuales o unifamiliares. La cercanía a las zonas expulsoras, las condiciones de vida, la mayor oportunidad de acceso a información y a servicios que presta el aparato estatal y un mayor nivel educativo son factores que inciden más en la selección de lugares de destino que la misma situación de violencia generalizada que puede sufrir una región o una ciudad en particular.

Por eso, en el marco del ordenamiento territorial, dirigir la inversión social para realizar derechos y, por tanto mejorar las condiciones de vida en diversos lugares de una región o municipio, permite orientar los procesos migratorios hacia zonas específicas.

<sup>20</sup> Ver: Medellín Fernando y Rinaudo, Ulises. «Sistema Municipal de Valoración de vulnerabilidad y riesgo de la población desplazada por la violencia en Colombia». 2002.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

Una mirada estrecha de la movilidad poblacional, es decir, solamente relacionada con el desplazamiento forzado, permitiría reorientar los flujos de migrantes para evitar su concentración en lugares que, como las grandes ciudades, representan un esfuerzo económico y social muy grande para lograr impactos importantes en el restablecimiento de población desplazada. Pero desde un punto de vista más general, es necesario reconocer la ausencia de enfoques nacionales, regionales y locales para orientar territorialmente los flujos de población, haciendo énfasis en políticas que tiendan a equilibrar las condiciones de calidad y acceso a bienes y servicios sociales entre diversas zonas.

El restablecimiento depende estratégicamente de la rentabilidad económica y social que le brinde a los desplazados la oferta de programas por parte del estado, pero esta rentabilidad se distribuye de manera diferencial en el territorio privilegiando a las grandes ciudades como consecuencia de una excesiva concentración de la oferta institucional y del bienestar social en ellas. Por lo tanto, que los comités departamentales y locales del SNAIPD *piensen en los retornos o en las reubicaciones rurales, sin un análisis de los desequilibrios regionales en los que se inscriben estos procesos, significa arriesgar altas cifras de inversión social* en iniciativas bastante inciertas desde el punto de vista de la sostenibilidad y el impacto en la restitución efectiva de los derechos de la población desplazada.

### ***f) Desequilibrios regionales en la definición de la política de atención***

Una misma amenaza genera un número sustancialmente diferente de desplazados. Esta diferencia puede atribuirse estadísticamente a la acción combinada de al menos tres aspectos concurrentes, que son los siguientes<sup>22</sup>:

- La distancia del municipio (en el que se produjo el hecho de violencia reportado por la fuente) con respecto a la capital de su mismo Departamento.

<sup>22</sup> Ver: Medellín Fernando y Rinaudo, Ulises. «Sistema Municipal de Valoración de vulnerabilidad y riesgo de la población desplazada por la violencia en Colombia». 2002.

- El nivel de Presencia Institucional (medido factorialmente por la cantidad de entidades nacionales y seccionales presentes en cada localidad y por la cantidad de empleados nacionales) en el sitio de procedencia, y
- El Nivel Relativo de Pobreza (al menos un NBI) y Miseria (al menos dos NBIs) en la zona rural del municipio en el que se reportó el hecho, con respecto al nivel de pobreza de la capital de su propio Departamento, que es uno de los destinos más comunes.

Por su parte, las diferencias más protuberantes entre los municipios en los que se generan la mayor parte de los migrantes forzados por la violencia y los municipios que los reciben, se presenta con respecto a los niveles educativos. Los municipios en los que se origina el 90% de los desplazados de Colombia tienen un nivel educativo sustancialmente inferior al promedio nacional (-35,405 puntos), mientras que los veinte municipios que reciben el 66% de todos los desplazados que se produjeron en el país en el período del estudio (2000-2001), tienen un puntaje de nivel educativo mucho mayor que el promedio nacional (+53,26 puntos)<sup>23</sup>. Cuando las decisiones sobre la migración forzada se toman en el seno de una familia y no de un colectivo (como es el caso de los desplazamientos masivos), priman los argumentos sobre el bienestar de los integrantes del núcleo familiar y sobre todo el de la población infantil. El desplazamiento unifamiliar actúa de manera perfectamente racional al dirigirse a los lugares en donde encuentran niveles educativos mucho más satisfactorios para los menores que los que existen en las zonas de expulsión.

Para los niveles departamentales y locales del SNAIPD los resultados de estas escasas investigaciones demuestran que es factible que a nivel territorial se identifiquen las variables que definen el nivel de riesgo de que se presenten desplazamientos masivos o individuales, así como las rutas y tiempos de permanencia de la población desplazada en tal situación. La prevención y el restablecimiento (retornos o reubicaciones rurales o urbanas) dependen estratégicamente de una revisión mucho más completa de las características del desarrollo y de los equilibrios o desequilibrios socioeconómicos de carácter espacial que se presentan en el entorno de

<sup>23</sup> *Ibídem*.

la situación de desplazamiento y que terminan por explicar las decisiones de la población.

La política de atención a la población desplazada no puede hacer abstracción de las condiciones regionales que, más allá del conflicto armado, definen la salida, el volumen, las rutas y las posibilidades de atención a dicha población. *Hasta el momento la política se ha preocupado mucho por el texto (el desplazamiento en sí mismo) y muy poco por el contexto (la situación regional), en una mirada bastante restrictiva y poco apta para diseñar emprendimientos de impacto, sobre todo en el campo de la reparación de derechos.* La viabilidad y la eficacia de sus acciones dependen críticamente de que el SNAIPD en su conjunto, y los comités territoriales en particular, adquieran una mejor lectura y comprensión del contexto del desarrollo regional en el cual se presentan los desplazamientos.

Un ejemplo concreto de la necesidad del análisis de la variable regional es el tema educativo, en donde las acciones de prevención y reubicación rural o en pequeñas cabeceras municipales no se podrán realizar de manera sostenible y eficaz, si el Sistema en su conjunto, los comités y autoridades territoriales no incorporan al diseño de la política los aspectos relacionados con la cobertura y la calidad de la educación.

De igual manera, la relación entre la educación y la movilidad poblacional y en especial aquella que se refiere a la población desplazada por la violencia, debe ser objeto de investigaciones regionales más profundas, con el propósito de que sean útiles no solo para la realización y reparación del derecho a la educación, sino también para avanzar en el ordenamiento territorial de la población de las diversas regiones y municipios del país que presentan los fenómenos de emigración más visibles.

### ***g) Calidad de vida, capital social y política de atención a población desplazada.***

Cuando los municipios expulsores y receptores se agrupan de diez en diez, se hace evidente la diferencia de calidad de vida entre ellos. Las cabeceras municipales de los que más expulsan población presentan un

índice de calidad de vida sustancialmente inferior, con respecto a las cabeceras de los municipios que reciben población desplazada. De hecho, el promedio de porcentaje de población en miseria entre los treinta municipios que más expulsan es superior al treinta por ciento (32%)<sup>24</sup>, mientras que las treinta localidades que están recibiendo el 66% de los expulsados tienen un promedio de población en miseria en promedio inferior al 20%<sup>25</sup>.

Desde el punto de vista del capital social en Colombia, al igual que a nivel internacional, se acepta en la actualidad que éste determina el desarrollo económico y la efectividad de los Estados. Dimensiones como la participación cívica, la confianza institucional, el control social, la participación política, como también otro tipo de vínculos asociativos que tienen algún grado de permanencia y por ello son acumulables y cuya característica fundamental es que disminuyen los costos económicos de las transacciones sociales en sus fases de negociación, de intercambio de información o de exigencia en el cumplimiento de los acuerdos, se consideran de vital importancia para la efectividad de programas de intervención social. Si el capital social es alto, la estructura institucional estimula la productividad y la gran cantidad de personas preocupadas de los asuntos públicos realiza un control social que obliga al Estado a funcionar bien<sup>26</sup>.

Aunque la importancia de las redes de cooperación horizontal en las zonas más deprimidas del país, en las que la violencia ha expulsado a las poblaciones rurales, aun no ha sido bien evaluada, algunos datos disponibles<sup>27</sup> sugieren que deben tener una inmensa relevancia, entre otras cosas porque en estos sitios la presencia del Estado es prácticamente intangible, de modo que las necesidades que podrían considerarse meritorias, tienen que ser resueltas a través de gestiones pre-institucionales, que normalmente están relacionadas con alguna forma de asociación informal que articula los pocos recursos (disponibilidad

<sup>24</sup> Ver: Medellín Fernando y Rinaudo, Ulises. «Sistema Municipal de Valoración de vulnerabilidad y riesgo de la población desplazada por la violencia en Colombia». 2002

<sup>25</sup> A conclusiones similares llegó una investigación de la unidad Técnica RSS-ACNUR para el año 2000. Ver: Moreno Guerrero, Hernando. "Índice de Vulnerabilidad Espacial del desplazamiento en Colombia para el 2000".

<sup>26</sup> Sudarsky Rosenbaum, John. «El capital Social en Colombia». Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2001.

<sup>27</sup> DE BOTERO, Margarita Marino, RINAUDO, U. y FONSECA, C. "El capital social como determinante del desarrollo sostenible". COLCIENCIAS-Colegio Verde de Villa de Leyva; Bogotá, 2000.

de mano de obra, tierras baldías o en posesión discutida, bosques libres, etc.) sobre los que estas colectividades tienen algún control.

Cuando estas colectividades resultan desplazadas, ante todo de manera individual o unifamiliar (el 80% de los desterrados), como consecuencia de las acciones de los grupos armados, pierden además de los bienes propios, los vínculos de cooperación y por tanto el capital social acumulado durante años, del que dependían críticamente sus propias oportunidades de progreso. Pero el análisis demuestra que las personas que huyen de la violencia política se dirigen a sitios en los que el acervo colectivo de Capital Social -entendido aquí restrictivamente<sup>28</sup> como una medida de la disposición intersubjetiva a relacionarse proactivamente con los demás, en función de intereses comunes- es sustancialmente más alto (desde 50,04 en los lugares de origen hasta 72,63 en los lugares de recepción), no solo con respecto a su sitio de procedencia, sino también en relación con el promedio nacional (que es de aproximadamente 50 puntos sobre 100, cuando se toman todos los municipios del país).

La política pública no puede entonces pretender arrancar del alma de la población desplazada la esperanza que guarda la mayoría de ella (sobre todo aquella que no retorna y se ubica en las grandes ciudades), de reconstruir sus redes sociales de apoyo y de acceder a un nivel mayor de bienestar en lugares en los cuales si bien hay miseria, a su juicio por lo demás objetivo y claramente verificable, se encuentran mayores oportunidades de superación de la misma que en las zonas de donde salieron. Insistir en el retorno de estas personas es psicológica, sociológica, económica y políticamente inviable.

Pero las estrategias diseñadas tampoco han sido capaces de reconocer en su plenitud, sobre todo como fundamento para la restitución real de derechos, las implicaciones que tiene esta “esperanza” de la población que llega a las grandes ciudades, para incorporarla y fortalecerla como motor de los procesos de inclusión social en las urbes. El trabajo psicosocial, así

<sup>28</sup> El Capital Social puede definirse, en un sentido más general, como la medida combinada de la disposición subjetiva a relacionarse productivamente con los demás, que está sobredeterminada por el nivel de predictibilidad recíproca de los actores. MARINO DE BOTERO Margarita, RINAUDO, Ulises, FONSECA, Carlos “El capital social como determinante del desarrollo sostenible”. COLCIENCIAS-COLEGIO VERDE DE VILLA DE LEYVA, 2000; Bogotá.

como de autodeterminación y gestión que deben incluir todos y cada uno de los proyectos de restablecimiento de población desplazada en grandes ciudades, reconstruyendo esta iniciativa de los sujetos a relacionarse activamente con los demás en función de intereses comunes, debe ser abordado a partir del reconocimiento, la incorporación y el afianzamiento de esta esperanza.

### ***h) La exclusión de la población desplazada en las sociedades urbanas.***

Pero si bien los desplazados migran generalmente hacia lugares con mejores condiciones de vida en promedio para su población, en concreto las personas, familias y comunidades desplazadas arriban a espacios urbanos en los cuales se integran por los niveles más bajos y de mayor miseria de las ciudades. Según una investigación de la Red de Solidaridad Social<sup>29</sup>, en la cual se aplica la encuesta SISBEN a una muestra aleatoria de hogares desplazados y no desplazados en cinco grandes ciudades, se encuentra que el 54% de los hogares no desplazados están en situación de vulnerabilidad y de exclusión, mientras que en los hogares desplazados el porcentaje es del 85%. De cada 100 hogares desplazados 31 son altamente vulnerables a la pobreza y 54 se encuentran en el límite de esta. Sólo un 2% de los hogares se encuentran en los niveles 4, 5 y 6 de SISBEN.

Por tanto, plantear una política de atención a población desplazada que se sustente en su incorporación a los programas regulares del Estado de lucha contra la pobreza no es suficiente. En general, todos estos programas sociales surgidos de las medidas de ajuste iniciadas hace más de una década, imponen condiciones de acceso (ahorro programado en el caso de vivienda, edades y niveles de educación mínimos para la capacitación, habilidades y destrezas específicas para las actividades urbanas, especialmente en industria y servicios, etc) que hacen imposible el acceso de la población desplazada a estos. Ellos se encuentran por debajo de los requerimientos mínimos de acceso a los programas regulares del Estado, lo que se debe traducir en una reducción drástica en los criterios de califica-

<sup>29</sup> Ver: Red de Solidaridad Social. "Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998 – 2002". Bogotá, septiembre del 2002.

ción de las personas para estos programas o en la fijación de una política especial de restablecimiento urbano para población desplazada.

La Corte Constitucional se ha expresado ya sobre este punto, al insistir en que la atención a los desplazados exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, y que incluso el gasto en la atención a los desplazados debe ser considerado como más perentorio que el gasto público social. Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado, lo cual significa que estas personas tienen el derecho de recibir asistencia en la situación de emergencia que enfrentan<sup>30</sup>.

### 1.3. Los objetivos del Estado Social de Derecho.

El diseño y evaluación de la política de atención a la población desplazada, son tareas en donde los propósitos de la política pública se orientan a *reducir la distancia que existe entre la situación concreta de las poblaciones desplazadas (valor observado) y una condición en donde se les garanticen todos sus derechos fundamentales (valor esperado)*. Por eso la política pública para la atención de la población desplazada se concreta, desde el enfoque de derechos, en acciones conducentes a la efectiva: (i) protección, (ii) realización y (iii) reparación de los derechos de estas poblaciones. En este sentido, lo concerniente al enfoque de derechos dentro de las políticas de atención a la población desplazada se define en los siguientes componentes:

#### **a) La universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos.**

El modelo de política pública que se debe tener en cuenta supone el reto de reconocer la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos: universales porque son los mismos para todas las personas en todas partes, indivisibles porque ningún derecho tiene prioridad sobre otro y, por tanto, se debe tratar por igual a los derechos civiles y políticos por una parte, y a los derechos económicos, sociales y culturales por la otra; e

<sup>30</sup> Ver: Corte Constitucional SU-1150 de 2000.

<sup>31</sup> Véase Robinson, Mary, en "Informe sobre Desarrollo Humano 2000". PNUD. Pág. 113.

interdependientes, porque la realización de un derecho está estrechamente vinculado con la realización de otro u otros.<sup>31</sup>

***b) Política pública orientada a la protección, realización y reparación de derechos.***

El Desplazamiento forzado vulnera los derechos a la vida, integridad personal, domicilio, libre desarrollo de la personalidad, expresión y asociación; causa detrimento a los derechos económicos, sociales, y culturales, así como dispersión familiar de los afectados. Además perjudica especialmente los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad, y viola distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario que hacen parte de la legislación interna.

Pero también se vulneran los derechos fundamentales de los desplazados cuando las autoridades públicas desconocen o no aplican los lineamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, o cuando no se les brinda el trato especial y favorable que esté acorde con la situación de debilidad manifiesta en que se encuentran. Por tanto, el Estado es responsable de la atención a los desplazados, y esa responsabilidad se deriva del hecho de que éste, al haber sido incapaz de impedir la expulsión de sus asociados de sus lugares de origen, debe al menos garantizarles la atención necesaria que les permita reconstruir sus vidas<sup>32</sup>.

Se entiende que la política pública de atención a la población desplazada debe estar pensada entonces en términos de: enunciados propositivos, programas, proyectos, acciones, instrumentos e indicadores que permitan:

**Proteger los derechos fundamentales** de la población desplazada, especialmente aquéllos que tienen que ver con la vida, la paz, la igualdad y la libre circulación y de escogencia de domicilio y se relacionan sobre todo, aunque no exclusivamente, con la prevención y la atención humanitaria. Mientras existan las circunstancias propias del desplazamiento, a las personas en esta situación se les

<sup>32</sup> Ver: Corte Constitucional SU-1150 de 2000.

deben atender sus necesidades de alimentación, trabajo, vestuario, salud, albergue temporal y vivienda, además de la educación de los menores que forman parte del grupo<sup>33</sup>. La protección de los derechos humanos de los desplazados se fundamenta en el principio de la solidaridad, y en el deber de solidaridad consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política y como problema de humanidad que es, debe ser afrontado por todas las personas, en especial los funcionarios del Estado<sup>34</sup>.

**Realizar los derechos políticos, económicos, sociales y culturales** de aquellos grupos de personas desplazadas que así lo requieran, en áreas como la educación para los pequeños que estén en edad de entrar al ciclo escolar, o el trabajo para aquéllos jóvenes que entran al mercado laboral, o vivienda digna para aquéllas familias que así lo demanden, etc., y en los cuales se debe hacer énfasis, ante todo aunque no exclusivamente, en las acciones de retorno y reubicación rural y urbana de la población desplazada.

**Reparar los derechos violados** a la población desplazada, especialmente aquéllos que tienen que ver con la propiedad de la tierra, la vivienda, la educación, la salud, etc., y cuyo énfasis se debe hacer especialmente, aunque no de manera exclusiva, en las acciones de retorno y reubicación rural y urbana. El derecho a la reparación conlleva, como lo consagra el principio 29.2 de los *Principios Rectores* de los desplazamientos internos, a una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente: *“Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan”*<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Ver: Sentencia T-1635 de 2000.

<sup>34</sup> Ver: Sentencia T-227 del 97.

<sup>35</sup> Ver: Sentencia T-327 de 2001.

### c) **Derechos y autogestión.**

En lo que tiene que ver con el enfoque de derechos, hay que reconocer que no es suficiente contar con el marco de la protección, realización y reparación de derechos, puesto que la política pública y, sobre todo, los procedimientos que termina desarrollando por inercia la institucionalidad del SNAIPD articulada directamente a estos principios, genera y fortalece el imaginario y la actitud de “*comunidades asistidas*” y no de “*comunidades con autodeterminación*”. Por ello, y dentro del enfoque del Estado Social de Derecho, se deben diseñar y evaluar acciones e indicadores que permitan trascender el campo de la 2 asistencia del Estado hacia la generación y fortalecimiento de procesos de gestión y autogestión de las comunidades desplazadas como sujetos de derechos.

La autogestión es el conjunto de acciones que de manera independiente, autónoma, y que por iniciativa propia realiza una persona, familia, grupo, comunidad, empresa o institución para gestionar recursos, apoyos de diversa índole o ejecutar acciones para desarrollar una forma de vida o un plan de trabajo previamente determinados<sup>36</sup>. Así entendida, la autogestión tiene dos componentes para la población en situación de desplazamiento (i) el de administración, que hace referencia al nivel de control de los grupos sobre factores claves para la realización y reparación de sus derechos (participación y decisión sobre diseños técnicos y económicos de proyectos productivos, educativos, de saneamiento, de vivienda, etc.) y (ii) el de incidir en decisiones o acciones de terceros para que se oriente la inversión y la acción del conjunto de la sociedad y del SNAIPD hacia las iniciativas planteadas en el seno de los comités departamentales y locales.

De la capacidad de control de las comunidades desplazadas o en riesgo de serlo sobre los factores que determinan su bienestar, y de su capacidad de incidir en las decisiones de los comités, depende la consolidación de una base social para el desarrollo local en medio de un conflicto (prevención) o los procesos de reconstrucción nacional más característicos de sociedades en fases de posconflicto (retornos y reubicaciones).

<sup>36</sup> Proyecto Alto Patía. Metodología para la promoción de grupos autogestionarios. ASOPATIA – GTZ. San Juan de Pasto, 2001.

Uno de los retos más importantes del SNAIPD tiene que ver con el grado de efectividad de un modelo de gestión integral basado en la recuperación, y el énfasis en la autogestión y autodeterminación de la población en riesgo o en situación de desplazamiento. Este enfoque debe partir, en las localidades y regiones, del reconocimiento de los recursos con que cuenta la zona; debe preocuparse ante todo por garantizar la seguridad alimentaria de la población, así como el coherente aprovechamiento de los recursos naturales y la plena utilización del conocimiento y la creatividad de las personas desplazadas o en riesgo de serlo en los proyectos de prevención, de retorno o de reubicación rural.

#### ***d) La coherencia de las políticas de prevención y atención.***

Aquí se trata de diseñar y evaluar la relación lógica y consecuente que existe o debe existir entre los enfoques conceptuales, los programas, los procedimientos y los instrumentos que utiliza la política pública siguiendo, por lo menos, estas inquietudes:

- **¿Qué se hace para atender a la población desplazada?**, es decir, las acciones que se emprenden y los componentes que se atienden (salud, saneamiento básico, transporte, vivienda, generación de ingresos, etc).
- **¿Cómo se hace?**, es decir (i) la planeación y coordinación del trabajo del SNAIPD y de los comités departamentales, municipales y distritales que hacen parte de éste, (ii) la integración de los participantes y sus mecanismos de comunicación y de negociación, (iii) las funciones y competencias de éstos y (iv) los instrumentos que se han desarrollado y utilizado para la atención.
- **¿Por qué se hace?**, es decir, el campo de las políticas de desarrollo en el que se enmarcan las acciones concretas de atención humanitaria, de retorno y de reubicación, y cómo se integran al conjunto de acciones del estado, y en particular aquellas que tienen que ver con la política social, la política de atención a víctimas de la violencia y la política de ordenamiento territorial.

- **¿Para qué se hace?**, es decir, el campo de los derechos humanos, en donde las acciones concretas se enmarcan en la protección, realización y reparación de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

### ***e) La pertinencia de las políticas de prevención y atención.***

En donde se trata de diseñar y evaluar sobre todo enfoques, procedimientos e instrumentos que garanticen la correspondencia entre:

- **La política pública y la tipología del desplazamiento**, es decir ¿cómo la expresión concreta de la política pública (prevención, atención humanitaria, retornos y reubicaciones) es capaz de leer e interpretar la naturaleza y características de las amenazas existentes en la zona, la forma que adopta el desplazamiento y el nivel de vulnerabilidad social e institucional de las zonas de origen y de recepción?. Es el campo de la correspondencia entre las acciones desarrolladas por el SNAIPD y la situación regional (expulsores/receptores). Corresponde a la evaluación de la atención.
- **La política pública y las características poblacionales**, es decir ¿cómo la expresión concreta de la política pública (prevención, atención humanitaria, retornos y reubicaciones) es capaz de leer e interpretar la naturaleza y características de edad, género y grupo étnico de las zonas de origen y de recepción de población desplazada?. Es el campo de la congruencia entre las acciones desarrolladas por el SNAIPD y los factores poblacionales que se encuentran presentes en la situación regional (expulsores/receptores). Corresponde a la evaluación de la atención.
- **La política pública y la gestión del Estado**, es decir ¿cómo la expresión concreta de la política pública (prevención, atención humanitaria, retornos y reubicaciones) es capaz de superar la visión sectorial, aislada y descoordinada del aparato estatal (sectores y niveles territoriales) para atender a la población en situación de

desplazamiento?. Es el campo de la congruencia entre las acciones desarrolladas por todos los integrantes del SNAIPD y los diferentes componentes del Estado, con los resultados obtenidos. Corresponde a la evaluación de la gestión local, regional y nacional del SNAIPD en particular, y del Estado en general.

**La política pública y la orientación general del desarrollo**, es decir ¿cómo la expresión concreta de la política pública (prevención, atención humanitaria, retornos y reubicaciones) es capaz de contribuir a los fines propuestos por los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y local)?. Es el campo de la congruencia entre las acciones desarrolladas y los otros campos del desarrollo social y económico de la Nación y de las regiones. Corresponde a la evaluación de los resultados de la política pública impulsada por los diferentes niveles de gobierno.

**La política pública y los derechos de la población desplazada**, es decir ¿cómo la expresión concreta de la política pública (prevención, atención humanitaria, retornos y reubicaciones) es capaz de leer e interpretar la naturaleza y características de los derechos que se van a proteger, realizar y reparar a la población desplazada en cada localidad en particular?. Es el campo de la utilidad de las acciones desarrolladas por el SNAIPD en particular, y del Estado en general, para la efectiva protección, realización y reparación de los derechos de la comunidad en situación de desplazamiento. Hace referencia a la evaluación del impacto de las políticas públicas para víctimas de la violencia en un Estado Social de Derecho como el colombiano.

## 1.4. Instrumentos normativos sobre los cuales se basa la política pública.

### 1.4.1. A nivel internacional.

#### **a) En cuanto a los Derechos Humanos (D.H.).**

Cuando se habla de derechos humanos, el referente normativo inmediato es, en principio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea

General de las Naciones Unidas. Por esa razón, a continuación se revisa la situación que afrontan los desplazados de Colombia con respecto a esta Declaración<sup>37</sup>.

- La violación del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Porque la población desplazada no es libre para escoger el sitio de residencia y, sobre todo, porque no existe quien brinde la seguridad e impida actos violentos en contra del amenazado o de su familia.
- La violación del derecho a no sufrir penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Porque obligar a una persona, familia o comunidad a salir de su territorio, de su lugar de residencia y de su hábitat, es un trato cruel y degradante.
- La violación del derecho a no ser arbitrariamente desterrado (Artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Mención explícita a la prohibición del desplazamiento forzado.
- El derecho a que se le respete su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia (Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Violación a este derecho a tantos desplazados que han sido sacados a la fuerza de sus propias residencias.
- Violación del derecho de toda persona a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Porque esto es precisamente lo que los grupos armados le impiden a los desplazados.
- En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país (Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Derecho que debe ser garantizado por los países vecinos y sistemáticamente verificado por

<sup>37</sup> De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

ACNUR, sobre todo cuando los desplazados colombianos que cruzan las fronteras no desean regresar. Muchos de los conflictos y roces con los países vecinos con respecto al tema de los colombianos que cruzan las fronteras huyendo de la violencia, tienen que ver precisamente con el derecho al asilo, a la protección y a la atención que debe ser brindada por los países receptores en los momentos de emergencia, pero también en las ocasiones en que los desterrados solicitan formalmente el asilo.

- Violación del derecho a la propiedad, individual y colectiva. Nadie puede ser privado arbitrariamente de su propiedad (Artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Por los intereses económicos o geoestratégicos que están en juego, la propiedad es lo primero que pierden los desplazados.
- El desplazamiento viene asociado en muchos casos a la violación del derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación (Artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Como se ha mencionado, buena parte de los desplazados son expulsados de sus sitios de residencia porque participan en actividades sociales o gremiales, porque venden sus productos en establecimientos comerciales, porque se han encontrado con combatientes, porque forman parte de ONG o de organizaciones de defensa de los derechos humanos o de protección al medio ambiente o de mujeres, etc. También muchos huyen o son expulsados por negarse a colaborar con uno u otro grupo armado.
- El derecho al trabajo y a la libre elección de su profesión, oficio o actividad económica (Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Nuevamente violado en el momento en que la persona se ve obligada a salir de su lugar de residencia y a abandonar sus labores tradicionales.
- El derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales

- necesarios; asimismo, el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). Las personas, al verse forzadas a salir de sus lugares de residencia habitual, pierden rápida e inexplicablemente los medios que tenían para asegurar un nivel de vida adecuado para sus familias. El acceso a los servicios de salud, la fuente de sus ingresos económicos, sus viviendas y los servicios sociales básicos a los cuales tenía acceso en su comunidad de origen, son abandonados y muy pocas veces recuperados en los nuevos lugares de residencia.
- La violación del derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental (Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). El desplazamiento de grandes cantidades de niños, niñas y jóvenes provoca la pérdida de su vinculación a la formación brindada en los colegios y escuelas de sus lugares de origen. Pierden un tiempo importante, a veces nunca recuperado, en su formación escolar.

### ***b) En cuanto a la protección a las víctimas de conflictos armados no internacionales.*<sup>38</sup>**

El Derecho Internacional Humanitario (D.I.H.) protege a la población no combatiente que pueda verse afectada por un conflicto interno, mediante el Protocolo II de 1977 adicional a los convenios de Ginebra. En consecuencia, debe entenderse que se aplican a la población víctima del desplazamiento forzado en los términos que entran a explicarse:

Ni la población civil, ni las personas civiles serán objeto de ataques militares. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil (artículo 13 del Derecho Internacional Humanitario). Una de las mayores causas de desplazamiento

<sup>38</sup> El Protocolo II de 1977 - adicional a los Convenios de Ginebra.

interno son las amenazas directas a personas o a grupos humanos por parte de los grupos armados.

Esta prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego (Artículo 14 del Derecho Internacional Humanitario). La inmovilización de población civil, el control, recorte o decomiso de los bienes alimenticios, así como el daño a las cosechas, a las instalaciones de acueducto y el robo del ganado están muy ligados a los eventos que generan el desplazamiento forzado de muchas comunidades, familias y personas.

No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto. Se prohíbe 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 (Artículo 17 del Derecho Internacional Humanitario). Esta es la prohibición explícita del desplazamiento o destierro relacionadas con el conflicto en el Protocolo II que hace referencia a las confrontaciones internas.

Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada (en este caso el gobierno colombiano), acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable (Artículo 18 del Derecho Internacional Humanitario). Acciones que ha tenido que emprender el Estado colombiano, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Iglesia y algunas organizaciones internacionales en múltiples ocasiones en las cuales los grupos armados han bloqueado el acceso de alimentos y víveres básicos a las comunidades.

### **c) En cuanto a los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.**

En los *principios rectores* se condensa la doctrina internacional del D.H. del D.I.H. y del Derecho Internacional de los Refugiados la Convención de Refugiados aplicados directamente al tema del desplazamiento. Por su importancia como guía e instrumento orientador de las acciones del estado, se presenta a continuación una síntesis de los componentes más importantes que deben ser tenidos en cuenta.

Según los *Principios Rectores*, frente a la población desplazada el Estado colombiano se encuentra obligado a<sup>39</sup>:

**1. Garantizar la igualdad de los desplazados ante la sociedad.**

Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país.

**2. Evitar los desplazamientos forzados.** Todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.

**3. Generar alternativas para desplazamientos planificados.** Este tema está presente en la literatura y en los enunciados del Protocolo II y de los *Principios Rectores* y podría ser recomendable en algunos casos para Colombia, sobre todo cuando la alternativa del Estado es la confrontación con los grupos irregulares. Para ello las autoridades responsables del desplazamiento asegurarán, en la mayor medida posible, facilitar alojamiento adecuado a las personas desplazadas, garantizar que el desplazamiento se realice en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y que no se separe a los miembros de la misma familia.

<sup>39</sup> Ver: Principios Rectores del Desplazamiento Interno.

4. **Preservar la vida de los desplazados.** Los desplazados internos estarán protegidos en particular contra: El genocidio, el homicidio, las ejecuciones sumarias o arbitrarias, y las desapariciones forzadas, incluido el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte, los ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, incluida la creación de zonas en las que se permiten los ataques a la población civil, la privación de alimentos como medio de combate, su utilización como escudos de ataques contra objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones militares, los ataques a sus campamentos o asentamientos, y el uso de minas antipersonal.
  
5. **Impedir cualquier atentado contra la dignidad y la integridad física, mental o moral de los desplazados.** Con independencia de que se haya o no limitado su libertad, los desplazados internos serán protegidos, en particular, contra: La violación, la mutilación, la tortura, las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y otros ultrajes a su dignidad personal, como los actos de violencia contra la mujer, la prostitución forzada o cualquier otra forma de ataque a la libertad sexual, la esclavitud o cualquier forma contemporánea de esclavitud, como la entrega en matrimonio a título oneroso, la explotación sexual o el trabajo forzado de los niños, y los actos de violencia destinados a sembrar el terror entre los desplazados internos.
  
6. **Salvaguardar la libertad y la seguridad personal de los desplazados.** Los desplazados internos no podrán ser reclusos o confinados en campamentos. Si en circunstancias excepcionales la reclusión o el confinamiento resultan absolutamente necesarios, su duración no será superior a la impuesta por las circunstancias. Los desplazados internos disfrutarán de protección contra la detención o prisión arbitrarias como resultado de su desplazamiento.
  
7. **Amparar el derecho a la libertad de circulación y a la libertad de escoger su residencia.** En particular, los desplazados internos tienen derecho a: circular libremente dentro y fuera de los campamentos u otros asentamientos, buscar seguridad en otra parte del país, abandonar su país, solicitar asilo en otro país y a recibir protec-

ción contra el regreso forzado o el reasentamiento en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y salud se encuentren en peligro.

8. **Proteger la vida familiar de los desplazados.** Las familias separadas por desplazamientos serán reunidas con la mayor rapidez posible. Se adoptarán todas las medidas adecuadas para acelerar la reunificación de esas familias, particularmente en los casos de familias con niños. Las autoridades responsables facilitarán las investigaciones realizadas por los miembros de las familias y estimularán y cooperarán con los trabajos de las organizaciones humanitarias que se ocupan de la reunificación de las familias.
9. **Prestarles la asistencia requerida.** La protección y la asistencia humanitaria, o mejor, las garantías para la supervivencia de los grupos de desplazados es un deber del Estado. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.
10. **Desarrollar e implementar un enfoque poblacional para la atención a los grupos de desplazados.** Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales. De igual manera, los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.
11. **Proporcionar un nivel de vida adecuado a los desplazados.** Cualquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutaran de libre acceso a los mismos: Alimentos esenciales y agua potable, aloja-

miento y vivienda básicos, vestido adecuado, servicios médicos y de saneamiento esenciales y se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos. Los desplazados internos enfermos o heridos y los que sufran discapacidades recibirán en la mayor medida posible y con la máxima celeridad la atención y cuidado médicos que requieren. De igual manera, se prestará especial atención a las necesidades sanitarias de la mujer, incluido su acceso a los servicios de atención médica para la mujer, en particular los servicios de salud reproductiva, y al asesoramiento adecuado de las víctimas de abusos sexuales y de otra índole.

- 12. Preservar, reparar o indemnizar por la pérdida de la propiedad o las posesiones de los desplazados.** La propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales. La propiedad y las posesiones de los desplazados internos disfrutarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos siguientes: Expolio, ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, utilización como escudos de operaciones u objetos militares, actos de represalia y destrucciones o expropiaciones como forma de castigo colectivo. Si es imposible la protección y la recuperación de la propiedad o posesiones de los desplazados, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.
  
- 13. Ofrecer una educación gratuita a los desplazados.** Las autoridades competentes se asegurarán de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciben una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos.

- 14. Promover retornos solamente en condiciones dignas, voluntarias y con todas las garantías de seguridad para los desplazados.** Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

#### 1.4.2. A nivel Nacional.

##### ***a) En cuanto a los derechos planteados por la Constitución Política de Colombia.***

Los derechos fundamentales:

- Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (Artículo 13 de la Constitución Nacional). La libertad, la igualdad, la misma protección y trato de las autoridades es precisamente lo que el Estado no le ha podido garantizar a las personas que viven en Juradó, en Bojayá, en la Sierra Nevada de Santa Marta y en todas las zonas de expulsión de población por causa de la violencia, en comparación con los habitantes de las grandes ciudades. La protección, la igualdad ante la Ley y el goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades es más que un derecho fundamental para reclamar, puesto que ya está consagrado en la Constitución Nacional, es una actitud y una práctica que debe ser rutinaria por parte del Estado.
- El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren

en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (Artículo 13 de la Constitución Nacional). Aunque no existe en la Constitución ninguna norma que obligue al Estado a atender preferencial y específicamente a los desplazados, en varios fallos de la Corte Constitucional<sup>40</sup> se considera a esta población como la más vulnerable entre los vulnerables del País y, por lo tanto, se le pide al Estado fortalecer sus políticas de atención hacia ellos.

- Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia (Artículo 24 de la Constitución Nacional). El desplazamiento forzado viola directamente este derecho fundamental de cualquier ciudadano colombiano.
- Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: Elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, etc (Artículo 40 de la Constitución Nacional). El desplazamiento en muchos casos impide el ejercicio de los derechos políticos por la pérdida de los documentos de identificación (medida de supervivencia básica en algunas regiones frente al señalamiento de los grupos armados) o por que la inscripción electoral realizada en los lugares de donde fue expulsado el ciudadano le impide ejercer el derecho al voto en el lugar de arribo.

## Los derechos sociales, económicos y culturales.

Los derechos sociales, económicos y culturales (artículos 42 a 77 de la Constitución Política Colombiana), en unión con el ya mencionado Artículo 13, son muy importantes en el desarrollo de los mecanismos de protección, realización y reparación de los derechos a los desplazados como víctimas del conflicto interno. Son estos los que señalan y orientan el tipo de atención que se debería tener en general con la población colombiana

<sup>40</sup> Ver sentencias T-098 de 2002, T-227 de 1997, SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, 327 de 2001, entre otras.

y en particular con las familias más vulnerables. Adicionalmente estos derechos se encuentran reafirmados por el Artículo 366 de la Constitución que señala como finalidad social del Estado, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para ello, sostiene el mencionado Artículo, *el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

A continuación se mencionan algunos de los derechos que han sido vulnerados y reclamados por los desplazados internos como parte de la atención y que el Estado debe reparar a quienes han sido desterrados de sus lugares de origen:

- Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos (Artículo 44 de la Constitución Nacional). Nuevamente la Constitución privilegia un grupo de población específica que, en este caso, son los niños(as). El 48% de los desplazados son menores de edad y este artículo garantiza su protección.
- La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria (Artículo 49 de la Constitución Nacional). Este es uno de los puntos más críticos en la atención a la población que se ha desplazado. Las debilidades del sistema de información y registro del SISBEN, su incapacidad para “trasladar” los registros y por tanto facilitar el acceso al servicio de salud de la po-

blación que se desplaza a otro municipio, la inoperancia de la atención primaria en los municipios y pequeñas cabeceras municipales a las cuales se trasladan grupos considerables de desplazados que demandan el servicio y la crisis generalizada que presenta el sector para la prestación real de los servicios de salud, sobre todo los especializados, hacen del cumplimiento de este derecho de todos los ciudadanos, un verdadero reto para el Estado.

- Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Artículo 51 de la Constitución Nacional). Este es uno de los derechos más reclamados por la población desplazada, más aún cuando vienen de abandonar o perder sus propiedades en las zonas de donde salieron expulsados. En este tema, como en el de la salud, se hace más evidente la tensión que existe al interior de la política pública entre un enfoque de atención especial, o la inclusión de la población desplazada en los programas regulares del Estado para atender a más de la mitad de la población colombiana que se encuentra en situación de creciente pobreza.
- Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. En caso de guerra y sólo para atender a sus requerimientos, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por el Gobierno Nacional sin previa indemnización. En el expresado caso, la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, para atender a las necesidades de la guerra, o para destinar a ella sus productos. (Artículos 58 y 59 de la Constitución Nacional). Esta garantía a la propiedad privada no la ha ejercido el Estado con los bienes de los desplazados. Aunque se han desarrollado mecanismos jurídicos, en particular en lo que tiene que ver con la propiedad sobre la tierra de la población desplazada<sup>41</sup>, los lineamientos programáticos y los procedimientos concretos para su protección, recuperación o indemnización no se han puesto en funcionamiento.

- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 de la Constitución Nacional). Desafortunadamente los grupos armados transitan, se apropian libremente y expulsan a gran cantidad de población de los parques naturales, de los territorios colectivos de las comunidades negras y de los resguardos de las comunidades indígenas. Con la información ya mencionada tanto de CODHES como de la Red de Solidaridad, se puede visualizar más claramente la magnitud de la violación de este derecho cultural.
  
- Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Artículo 64 de la Constitución Nacional). Este es uno de los aspectos más complejos desde el punto de vista de la atención integral y estratégica de los desplazados, bien sea en retornos o reubicaciones tanto en zonas rurales como urbanas. La reincorporación a la vida productiva es más difícil entre: (i) más tiempo dure desplazada una persona, (ii) más se aleje de su hábitat tradicional, (iii) menos educación y preparación individual se tenga, (iv) menos lazos de confianza y solidaridad posea con amigos y vecinos, (v) más edad tenga y (vi) menos apoyo y oportunidades le brinde el Estado y el mercado, sobre todo en una situación de recesión económica y de aumento de la pobreza relativa y absoluta, como lo ha vivido Colombia en el último período.
  
- La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación será gratuita en las instituciones del Estado,

<sup>41</sup> Ver: Decreto 2007 de 2001.

sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos (Artículo 67 de la Constitución Nacional). Aunque se ha adquirido una experiencia valiosa por parte de los municipios más afectados por la expulsión y la recepción de población a causa del conflicto interno, aún se adolece de uno de los temas más sentidos por todo el sistema educativo, la formación de calidad.

### **b) En cuanto a la legislación colombiana.**

Si bien Colombia ha sufrido por más de dos siglos el flagelo de la violencia, la preocupación por la acción estatal para la prevención y atención al desplazamiento se puso de manifiesto inicialmente a través de la expedición del Conpes 2804 de 1995 en donde se definen y desarrollan acciones de prevención, protección y atención humanitaria de emergencia y acceso a los programas del gobierno.

Posteriormente el Conpes 2924 de 1997 señala una nueva estructura institucional que involucra a todas las organizaciones públicas y privadas para atender a la población desplazada por la violencia y propone crear el sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el Plan Nacional, el Fondo Nacional para la Atención a Población Desplazada y la Red Nacional de Información.

Finalmente, a partir de la expedición y la ley 387 de 1997 se estableció al desplazamiento dentro del marco normativo colombiano, se reconocieron explícitamente los derechos de los desplazados en concordancia con los *Principios Rectores* y se indicó por primera vez la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y en la adopción de medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de la población desplazada. Para ello se creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por Violencia (SINAPD) y el Consejo Nacional para la Atención Integral de la población desplazada.

En Diciembre del 2000 se reglamenta dicha ley por medio del decreto 2569 en donde se le atribuyen funciones especiales a la Red de Solidaridad como coordinadora del sistema nacional de Información y Atención

Integral a la población Desplazada por la Violencia y, entre otros aspectos, se crea el Sistema Único de Registro de población Desplazada (SUR).

Para efectos pedagógicos, a continuación se responden un conjunto de inquietudes que, a juicio del autor, señalan de manera general los compromisos del Estado en la prevención y atención a la población desplazada.

### ***¿Cuáles son los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado?***

- 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.
- El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.
- El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.
- Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.
- 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 (Artículo 2 de la Ley 387 de 1997).

### ***¿Quiénes tienen derecho a recibir los beneficios estipulados en los programas nacionales de prevención y atención a la población desplazada?***

Las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1º de la Ley 387, y que cumplan los siguientes requisitos (Artículo 32 de la Ley 387 de 1997, modificado por el artículo 74 del decreto 266 de 2000):

- Que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías munici-

pales o distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social.

- Que además remitan para su inscripción a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que ésta designe a nivel departamental, distrital o municipal, copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.

### ***¿Para qué sirve la declaración y la inscripción en el Sistema Único de Registro (SUR)?***

- Por el sólo hecho de haber efectuado la declaración dentro del término de un año, la persona tendrá derecho a acceder a los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997, como la atención humanitaria de emergencia, proporcionada como ayuda inmediata y hasta el momento en el cual se expida el acto que decida sobre la inscripción en el registro (Artículo 16. Decreto número 2569 de 2000).
- Realizada la inscripción, la persona tendrá derecho a que se le otorgue atención humanitaria de emergencia por el término establecido en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y acceso a los programas de ayuda que adelante el Estado, sin perjuicio de que el interesado tenga acceso a los programas sociales de retorno, reasentamiento o reubicación y otros que preste el Estado (Artículo 17. Decreto número 2569 de 2000).

### ***¿Cuándo se pierden los beneficios estipulados en los programas nacionales de prevención y atención a la población desplazada?***

Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar (Artículo 32 de la Ley 387 de 1997).

### ***¿Cuáles son las características de la declaración que brinden los desplazados a las autoridades?***

La declaración de desplazado por quien alega su condición como tal debe tener (Artículo 6-9, 12 y 18. Decreto número 2569 de 2000):

- Los generales de ley.
- Hechos y circunstancias que han determinado en el declarante su condición de desplazado,
- Lugar del cual se ha visto impelido a desplazarse,
- Profesión u oficio,
- Actividad económica que realizaba y bienes y recursos patrimoniales que poseía antes del desplazamiento,
- Razones para escoger el lugar actual de asentamiento.
- Posteriormente debe ser remitida en forma inmediata por la autoridad receptora, la Red de Solidaridad Social en el respectivo Departamento. El incumplimiento de este mandato será objeto de investigación disciplinaria por el correspondiente órgano de control.
- Presentarse por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento. Si el interesado efectúa la declaración y solicita la inscripción en el registro con posterioridad a la fecha antes indicada, esto es, un (1) año después de acaecidos los hechos que dieron origen a tal condición, la persona solicitante sólo tendrá acceso a los programas que con ocasión a la condición de desplazado preste el Estado en materia de retorno, reasentamiento o reubicación.
- Cuando se produzcan desplazamientos masivos, el comité municipal, distrital, las autoridades municipales y el Ministerio Público, tanto de la zona expulsora como de la receptora de la población desplazada, actuarán en forma unida para establecer la identifica-

ción y cuantificación de las personas que conformaron el desplazamiento masivo y efectuarán una declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento del grupo. Este procedimiento exige a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.

- Ser valorada la información de que disponga junto con la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro de quien alega la condición de desplazado un término máximo de 15 días hábiles.

### ***¿Qué se entiende por desplazamiento masivo?***

- Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia. Cuando se produzcan desplazamientos masivos, el comité municipal, distrital, las autoridades municipales y el Ministerio Público, tanto de la zona expulsora como de la receptora de la población desplazada, actuarán en forma unida para establecer la identificación y cuantificación de las personas que conformaron el desplazamiento masivo y efectuarán una declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento del grupo (Artículo 12. Decreto número 2569 de 2000).

### ***¿Qué pasa después de la declaración?***

- A partir del día siguiente a la fecha del recibo en la sede de la Red de Solidaridad, esta entidad dispondrá de un término máximo de 15 días hábiles, para valorar la información de que disponga junto con la declaración, a efecto de realizar la inscripción o no en el registro de quien alega la condición de desplazado (Artículo 9. Decreto número 2569 de 2000).
- En caso de proceder la inscripción en el Registro Único, se entenderá surtida la notificación del acto de registro de la condición de

desplazado, en la fecha en que se hubiere inscrito, al tenor del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. De tal decisión se dará aviso al interesado (Artículo 10. Decreto número 2569 de 2000).

### ***¿En qué casos no se efectúa la inscripción en el registro a quien solicita dicha condición?***

Según el Decreto 2569 de 2000, en su artículo 11<sup>42</sup>, no se efectuará la inscripción en el registro de quien solicita la condición de desplazado, en los siguientes casos:

- Cuando la declaración resulte contraria a la verdad.
- Cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia de las circunstancias de hecho previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.
- Cuando el interesado efectúe la declaración y solicite la inscripción en el Registro después de un (1) año de acaecidas las circunstancias descritas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.
- En tales eventos, se expedirá un acto en el que se señalen las razones que asisten a dicha entidad para tal determinación, el cual deberá ser notificado al afectado. Contra dicho acto proceden los recursos de Ley y la decisión que los resuelva agota la vía gubernativa.

### ***¿Cuándo se debe excluir a la población desplazada del Registro Único y, por tanto, de los beneficios establecidos en la Ley 387 de 1997?***

Este acto procede cuando (Artículo 17. Decreto No. 2569 de 2000):

<sup>42</sup> La Defensoría del Pueblo presentó demanda de nulidad de este artículo ante el Consejo de Estado, por considerar que quebranta el artículo 84 de la Constitución Nacional. La demanda aún no ha sido fallada.

- Se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.
- Cuando, a juicio de la entidad en la que se haya delegado la inscripción (Red de Solidaridad Social), de acuerdo con el parágrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, se demuestre la falta de cooperación o la reiterada renuencia del desplazado para participar en los programas y acciones que con ocasión del mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación, desarrolle el Estado (Artículo 14. Decreto número 2569 de 2000).
- Cese la condición de desplazado.

### ***¿Cuándo cesa la condición de desplazado?***

- 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 (Artículo 18 de la Ley 387 de 1997).
- Cesará la condición de desplazado, y por tanto el reconocimiento que el Estado realiza sobre el que alega ser desplazado, cuando se presente una de las siguientes situaciones (Artículo 3. Decreto número 2569 de 2000):
  1. Por el retorno, reasentamiento o reubicación de la persona sujeta a desplazamiento que le hayan permitido acceder a una actividad económica en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.
  2. Por exclusión del Registro Único de Población Desplazada, de acuerdo con las causales previstas en el artículo 14 del presente decreto.
  3. Por solicitud del interesado.

### ***¿Qué debe hacer el Estado colombiano para prevenir y atender el desplazamiento interno?***

- Formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado.
- La atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.
- Tener en cuenta para la ejecución de las políticas y de los programas los principios de subsidiaridad (cada nivel de gobierno, desde el local, es apoyado por el nivel superior siguiente), complementariedad (donde el gobierno nacional complementa las acciones de las Entidades Territoriales), descentralización (competencias y recursos por nivel territorial) y concurrencia (integración de esfuerzos de diferentes niveles de gobierno y de otros sectores de la sociedad) en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano (Artículo 3 de la Ley 387 de 1997).

### ***Dentro del Estado ¿quién debe formular la política de atención a la población desplazada por la violencia?***

El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia cuya función básica es la 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 (Artículo 6 de la Ley 387 de 1997).

### ***¿Quiénes integran el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, (CNAIPD)?***

Este Consejo Nacional estará integrado por (Artículo 6 de la Ley 387 de 1997):

- 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.

### ***¿Quién debe ejecutar la política de atención a la población desplazada?***

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SINAIPD) por la violencia debe (Artículo 5 de la Ley 387 de 1997):

- 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.
- Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento
- Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desplazamiento forzado por la violencia.
- 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.

## ***¿Quiénes componen el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia (SNAIPD)?***

El Sistema está 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 5 de la Ley 387 de 1997).

## ***¿Qué debe hacer la Entidad Coordinadora del SNAIPD?***

La Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, debe (Artículo 1. Decreto número 2569 del 12 de diciembre de 2000):

- Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Población Desplazada.
- Promover entre las entidades estatales que integran el Sistema Nacional de Atención para la Población Desplazada, el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento.
- Diseñar y poner en ejecución en nombre del Gobierno Nacional, el plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno por el conflicto armado.
- Determinar en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, los indicadores sociales y económicos que permitan el seguimiento y evaluación de los resultados generales de los programas de atención a la población desplazada por la violencia, y el desempeño particular de las actividades que emprendan las entidades que conforman el sistema.

- Promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada.
- Promover en nombre del Gobierno Nacional, la creación de Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y asistir a las sesiones de dichos Comités para coordinar la ejecución de las acciones y/o prestar apoyo técnico en cualquiera de las áreas de intervención de los mismos.
- Propiciar la concertación entre las autoridades de nivel Nacional, Departamental, Distrital y Municipal para la ejecución de las medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad que adopte el Gobierno Nacional para la prevención y superación del desplazamiento.
- Coordinar en nombre del Gobierno Nacional, la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada.
- Promover la coordinación entre las entidades estatales de cualquier orden y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que adelanten, financien o ejecuten programas o proyectos dirigidos a la población desplazada por la violencia, así como promover las actividades de cogestión.
- Promover con entidades públicas y privadas el establecimiento de una red nacional para la atención humanitaria integral de emergencia, conformada por campamentos móviles para alojamiento de emergencia, centros de alojamiento transitorio y unidades de atención y orientación en las ciudades medianas y grandes.

## ***¿Qué deben hacer los comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada?***

Las funciones de los comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada son (Artículo 8 de la Ley 387 de 1997):

- 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.
- Analizar la viabilidad de las acciones jurídicas y recomendar o decidir la interposición oportuna de los recursos constitucionales o legales pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia.
- Prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- 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.

### ***Operativamente, estos comités también deben (Artículos 29 a 33, Decreto No.2569 de 2000):***

- Convocarse cuando: (i) exista amenaza inminente de desplazamiento, (ii) cuando exista desplazamiento dentro de la misma entidad territorial o hacia una distinta, (iii) se produzcan desplazamientos masivos, entendido como tal, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más familias o de cincuenta (50) o más personas y (iv) se produzca en una entidad territorial la recepción de población desplazada.
- Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento.

- Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
- Promover e impulsar sistemas de alerta temprana, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento.
- Velar porque se brinde la protección militar y policiva necesaria en las zonas o a las poblaciones amenazadas de hechos violentos generadores de desplazamiento.
- Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes, para la atención oportuna y prevención o atención a situaciones susceptibles de generar un desplazamiento.
- Contribuir al fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada, a partir de la puesta en marcha de los programas de desarrollo social adelantados por el Estado, o la participación en los mismos.
- Recolectar, en los desplazamientos masivos, la información de la población desplazada e iniciar los trámites para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.
- Coordinar y adoptar medidas de ayuda humanitaria de emergencia, tendientes a aliviar las necesidades más urgentes de la población desplazada
- Velar por la idónea conducta de los funcionarios públicos o de toda organización o persona que participe en el manejo de la ayuda humanitaria.
- Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. Dicho plan

de contingencia debe ser revisado cada seis (6) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior.

- Preparar los informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado; los recursos disponibles y los solicitados a las autoridades locales, regionales y nacionales; las necesidades de formación y capacitación del personal necesario para brindar asistencia y protección a los que se encuentran en la condición de desplazados.
- Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras.
- Diseñar y poner en marcha programas y proyectos encaminados hacia la atención integral de la población desplazada por la violencia, conducentes al logro de la estabilización socioeconómica de esta población.
- Evaluar cada seis (6) meses las condiciones de estabilización y consolidación socioeconómicas de los desplazados que hayan retornado a sus lugares de origen o que hayan sido reubicados. Con base en esta información la Red de Solidaridad Social, revisará en cada caso la cesación de condición de desplazado, en los términos del presente decreto.
- Velar por que las autoridades, en especial las militares y policivas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los procesos de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación.

### ***¿Quiénes componen los comités municipales y departamentales de atención a la población desplazada?***

Los comités municipales y departamentales están compuestos por (Artículo 7 de la Ley 387 de 1997):

- El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.

- El Comandante de Brigada o su delegado.
- El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.
- El Director del Servicio Seccional de Salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud, según el caso.
- El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Un representante de la Cruz Roja Colombiana.
- Un representante de la Defensa Civil.
- Un representante de las iglesias.
- Dos representantes de la Población Desplazada.

### ***¿Cuáles son funciones de la Red Nacional de Información para la atención a la población desplazada?***

Las funciones de la Red Nacional de Información son (Artículo 11 de la Ley 387 de 1997):

- Garantizar al SNAIPD 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.
- Ofrecer información que le permita al SNAIPD 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.
- Hacer seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo de la atención a la población desplazada.

## ***¿Qué debe hacer el Gobierno Nacional para prevenir el desplazamiento y prestar la atención humanitaria de emergencia?***

Para la prevención y la atención humanitaria de los desplazados el gobierno nacional debe (Artículos 14 y 15 de la Ley 387 de 1997):

- Estimular la constitución de grupos de trabajo para la prevención y anticipación de los riesgos que puedan generar el desplazamiento.
- Promover actos ciudadanos y comunitarios de generación de la convivencia pacífica y la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación.
- 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.
- Diseñar y ejecutar un Plan de Difusión del Derecho Internacional Humanitario.
- Asesorar a las autoridades departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo para que se incluyan los programas de prevención y atención.
- Iniciar 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.
- Establecer oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

- Auspiciar la creación y permanencia de equipos inter-institucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.
- El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

***Concretamente, la ayuda humanitaria de emergencia es (Artículos 20 a 24, Decreto No. 2569 de 2000):***

- La ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública.
- Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más.
- A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad.
- La inversión para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal será de una suma máxima mensual equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, otorgada por espacio de tres meses.
- Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.

- Para transporte, otorgado por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.
- El Gobierno Nacional podrá celebrar convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia.
- Las autoridades departamentales, distritales y municipales serán responsables de solicitar y gestionar de manera urgente la ayuda humanitaria, y de incluir en sus presupuestos los recursos para atender las obligaciones que con ocasión a tal atención se generen, de conformidad con las normas vigentes sobre el particular.

### ***¿Cuáles son los criterios para prorrogar la ayuda humanitaria de emergencia?***

A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad.

La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones (Artículos 21. Decreto número 2569 de 2000):

1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.
2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.

3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia.
4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo.

### ***¿Qué debe hacer el Gobierno Nacional para el retorno y la estabilización socioeconómica de la población desplazada?***

Para la consolidación socioeconómica de la población desplazada el Gobierno Nacional debe (Artículos 16 y 17 de la Ley 387 de 1997):

- Promover 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.
  6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.

### ***Para apoyar los procesos de retorno el Gobierno Nacional debe (Artículo 28, Decreto No. 2569 de 2000):***

- Desarrollar los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica.

- Realizar una evaluación previa sobre las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar, y cuyo resultado se hará conocer a quien desea retornar.
- Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social, levantará una acta en la cual se evidencien las condiciones del lugar de destino, que los interesados en el retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen la responsabilidad que tal decisión conlleve.

### ***¿En qué consiste la estabilización socio-económica de la población desplazada?***

La estabilización socio-económica es (Artículos 25 a 27. Decreto número 2569 de 2000):

- La situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.
- Se entiende por componentes de los programas de estabilización socioeconómica, la vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva y además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos.
- Los componentes vivienda y tierra serán suministrados a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen el Banco Agrario, el Inurbe y el Incora, dentro de sus planes de atención a población desplazada, los cuales podrán, subsidiariamente, ser apoyados por la Red de Solidaridad Social, y a los cuales accederán en procura de satisfacer los derechos vulnerados en tal materia, preferencialmente,

las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de la Red de Solidaridad Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda.

- El Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social a propuesta del Director de esta entidad, definirá anualmente los montos máximos con los que se atenderá cada grupo familiar en tal materia, y determinará los porcentajes necesarios que se distribuirán en los siguientes conceptos: subsidio para tierra; subsidio para vivienda; apoyo para seguridad alimentaria; incorporación a la dinámica productiva. En estos conceptos se incluirán los costos relativos a la capacitación, asistencia técnica integral y gestión para la comercialización.

### ***¿Qué debe hacer el Gobierno Nacional para atender el tema de tierras de la población desplazada?***

El gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), o la entidad que haga sus veces, debe (Artículo 19 de la Ley 387 de 1997):

- Adoptar 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.
- Desarrollar líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.
- Llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia.
- Informar 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.

- Establecer 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.

### ***¿Que debe hacer el Gobierno Nacional en otros campos para atender la situación de los desplazados?***

A través de las instituciones que se mencionan a continuación, el Gobierno Nacional debe (Artículo 19 de la Ley 387 de 1997):

- **El Fondo Agropecuario de Garantías:** otorgar garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.
- **El Ministerio de Agricultura:** diseñar y ejecutar programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.
- **El Instituto de Fomento Industrial:** otorgar líneas especiales de crédito en cuanto a periodos 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.
- **El Sistema General de Seguridad Social en Salud:** implementar 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.
- **La Red de Solidaridad Social:** dar prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.
- **La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer:** dar prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

- **El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:** dar 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.
- **El Sistema Nacional de Cofinanciación:** dar 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.
- **El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales:** adoptar 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.
- **El SENA:** dar prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.
- **La Defensoría del Pueblo:** diseñar y ejecutar 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.
- **La Comisión Nacional de Televisión:** diseñar y ejecutar campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y

- **El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, o la entidad que haga sus veces:** desarrollar programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.

### ***¿Qué deben hacer los desplazados para definir su situación militar?***

- 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 26 de la Ley 387 de 1997).

### ***¿Qué pasa con las posesiones de la población desplazada?***<sup>43</sup>

- 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 27 de la Ley 387 de 1997).

### ***¿Quién debe atender la protección a las personas desplazadas amenazadas?***

- El Ministerio del Interior debe brindar protección a las personas desplazadas por la violencia, con respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad. La evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones

<sup>43</sup> Ver, además, el Decreto 2007 del 2001.

No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión (Artículo 29 de la Ley 387 de 1997).

### ***¿Qué señala la Corte Constitucional sobre las restricciones presupuestales de las entidades que integran el SNAIPD?***

Respecto de la *disponibilidad presupuestal* como condición para hacer posible la respuesta del Estado, como se señala en diversos artículos del decreto No. 2569 del 2000, la Corte Constitucional, en sentencia No. T-025 del 6 de Febrero del 2004, señala textualmente lo siguiente:

/.../ «Por el contrario, en cuanto a las restricciones financieras, el artículo 6° de la Ley 387 de 1997 dispone que el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, está encargado, entre otras cosas, no de buscar o promover sino de *“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”* (Subraya fuera de texto)».

/.../ «Así mismo, el artículo 22 de la Ley 387 de 1997 señala que 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.”* Por su parte, el artículo 25 dispone que *“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”*.

«No obstante, los artículos 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26 y 27 del Decreto 2569 de 2000<sup>44</sup>, al reglamentar la Ley 387 de 1997, condicionaron el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y a los programas de estabilización socioeconómica a la disponibilidad

<sup>44</sup> Precitados.

presupuestal. Por ejemplo, el artículo 22 dispone: “*En atención a los principios de solidaridad y de proporcionalidad, la Red de Solidaridad Social destinará de los recursos que para tal fin reciba del presupuesto nacional y de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, un monto máximo equivalente en bienes y servicios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.*” Igualmente el artículo 25 señala: “*Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal*” (Subraya fuera de texto). De esta forma, la Ley 387 de 1997 estableció un nivel de protección integral para los desplazados y que ordenó garantizar los recursos necesarios para cumplir con esa atención integral, pero el Decreto en mención, condicionó los mandatos legales a la disponibilidad de recursos. Estima la Sala que un decreto reglamentario no puede tener el alcance de modificar las leyes ni desconocer las normas constitucionales que ordenan a las autoridades proteger efectivamente los derechos de todos los habitantes del territorio nacional. La condición establecida en el decreto es la obvia relativa a la disponibilidad efectiva de recursos en cada caso, en armonía con el principio de legalidad. Por lo tanto, las normas que orientarán a esta Sala para asegurar la concordancia entre la protección integral asumida en la Ley 387 de 1997 y los recursos que deberán apropiarse serán principalmente las constitucionales, desarrolladas por el Congreso de la República».



## MÓDULO 2

### ANÁLISIS DE RIESGOS, PREPARACIÓN Y ATENCIÓN HUMANITARIA

Una vez revisados los elementos básicos que deberían tenerse en cuenta para la formulación, ejecución y evaluación de la política de prevención y atención a la población desplazada, en las siguientes páginas se hará una breve presentación y reflexión sobre los componentes específicos que se deberían considerar para los componentes de riesgo, preparación y atención humanitaria, dentro del enfoque de derechos y siguiendo los lineamientos de análisis de la política pública expuestos en el capítulo anterior.

#### 2.1. Elementos para la generación de una política de análisis de riesgo y preparación para la atención al desplazamiento forzado<sup>45</sup>.

En tanto no se logre avanzar en la consolidación de una paz social generalizada y duradera, y en la medida en que los actores armados del conflicto interior persistan en su es-

<sup>45</sup> Basado en las ideas expresadas en: Medellín, Fernando y Rinaudo Ulises. «Sistema municipal de valoración de vulnerabilidad y riesgo por desplazamiento forzado en Colombia». Bogotá, 2002.

trategia de involucrar a la población civil en la confrontación, se seguirán presentando desplazamientos forzados. Por ello, es importante que el Estado colombiano cuente con un sistema institucional que le permita, tanto a las autoridades territoriales como a las instituciones del orden nacional, anticiparse a la ocurrencia del desplazamiento con el fin de organizar la ayuda y optimizar los procesos de asistencia a la población afectada.

Para cualificar el diseño de la política local y regional de atención a población desplazada es necesario establecer de antemano cuáles son los sitios en los que con mayor probabilidad se producirán desplazamientos forzados, y entre estos lugares, cuáles son las condiciones más precarias tanto en el sitio de procedencia como en el sitio al que podrían arribar los desplazados.

La valoración de los riesgos asociados al conflicto armado interno y el análisis de la vulnerabilidad social de la gente que vive en los sitios expulsores y que están sufriendo graves amenazas para la vida y/o para la vigencia de sus derechos fundamentales, debe mantener informados a los gobernadores, a los alcaldes, a los respectivos Comités y al SNAIPD en general, sobre cuáles son los lugares donde más probablemente se producirán nuevos desplazamientos forzados. Así mismo, debe brindar la información necesaria para determinar en cuáles de estos lugares de expulsión las poblaciones son más vulnerables (donde hay más niños, donde la incidencia de población analfabeta es mayor, donde hay mayor número de mujeres jefes de hogar, donde el nivel educativo es más bajo, donde la incidencia de discapacidad es más alta, o bien en donde ya se han presentado circunstancias semejantes en el inmediato pasado, etc.) y en cuáles de estos las condiciones institucionales dadas de antemano son más precarias, porque hay mayores necesidades básicas insatisfechas o porque la oferta de servicios públicos es más reducida o de peor calidad, etc.

Este sistema de valoración de amenazas a los que está expuesta la población de diversos municipios colombianos, y de la vulnerabilidad social de su gente, es un instrumento que permite superar el esquema esencialmente reactivo con el que se han manejado hasta el momento las emergencias humanitarias, para avanzar hacia un tipo de accionar esencialmente

proactivo, que permita disponer regional y localmente de los recursos necesarios para optimizar la provisión de ayuda a los que están huyendo, para minimizar el sufrimiento de las personas que se desplazan, así como para diseñar y ejecutar programas de retorno y reubicación rural o urbana.

### **2.1.1. Elementos conceptuales para diseñar un sistema de valoración de los riesgos para atender desplazamientos forzados.**

Para superar las acciones reactivas cuestionadas antes, es necesario que el SNAIPD en general, y los comités locales y departamentales en particular, generen y operen de modo ordinario un sistema que permita:

- a) Determinar de antemano cuáles son las poblaciones en las que la probabilidad de que se produzca un desplazamiento forzado son más altas.
- b) Calificar el nivel de precariedad social de cada localidad.
- c) Establecer previamente la vulnerabilidad social de los pobladores que podrían resultar involucrados en los desplazamientos.
- d) Evaluar de antemano cuál es la capacidad que tienen las instituciones locales y departamentales receptoras para atender las emergencias humanitarias y los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada.
- e) Orientar las acciones de prevención, atención de emergencia y restablecimiento definitivo, en el marco de la protección, realización y reparación de los derechos de la población desplazada.

Para diseñar un modelo semejante, puede recurrirse a los avances conceptuales y metodológicos que se han realizado en los procesos de prevención de riesgos naturales y en el manejo de la conmoción social que puede generar un desastre natural. Sin embargo, es claro que no pueden asemejarse completamente los procesos e instrumentos utilizados, dado que las amenazas naturales y las provocadas por los actores armados o por la propia dinámica del conflicto interior, son esencialmente diferentes.

En efecto, las amenazas que generan algunos grupos armados pueden estar orientadas a sólo unos pocos, como por ejemplo, a los que se consi-

dera partidarios de los contrincantes, y no a toda la población y en muchos casos son contingentes con alguna exigencia; es decir, se amenaza para intimidar a la víctima y obtener así algún tipo de pago o prebenda (ganado, escrituración de predios, etc). En otros casos, son amenazas de carácter general, que sólo advierten sobre la urgencia de adoptar una posición u otra frente a determinado actor armado.

Por ello, el que impone una política de terror, es decir el que logra generar la extendida y firme convicción social de que cada uno de los miembros de una colectividad dada, podría ser víctima de una agresión brutal en cualquier momento<sup>46</sup>, espera obtener con ello una alta disposición conjunta a colaborar con el agresor, y lo logrará en todos aquellos casos en los que la gente no pueda obtener la seguridad de que las autoridades impedirán eficazmente la agresión. Es decir, para contrarrestar los efectos del conflicto armado, la gente debe tener un nivel de confianza muy alto en que las autoridades instituidas lograrán imponerse a los agresores y en que se encuentran efectivamente dispuestas a hacerlo.

Esta es la diferencia central con los modelos de evaluación de impacto ambiental y de riesgos naturales, puesto que en éstos las amenazas: (i) afectan por completo a sectores generales de la población, dependiendo del tipo de amenaza (erupción volcánica, terremoto, desbordamiento de ríos, huracanes, etc); (ii) no son producidas por seres humanos, lo cual las haría perfectamente controlables y prevenibles (como el caso del desplazamiento); y (iii) la confianza en las instituciones se juega en los modelos de manejo de emergencias, porque las instituciones “no tienen la culpa”, dado que no pueden detener las amenazas naturales que se ciernen sobre la población.

En otras palabras, la diferencia entre las dos situaciones es eminentemente política, porque en el caso de las amenazas que provocan desplazamiento, dependen de personas que quieren atentar contra vecinos del lugar y de las instituciones que deben garantizar su protección, así como la búsqueda y penalización de los agresores.

<sup>46</sup> Ver: Reinares Nestares, Fernando, «Terrorismo y anti-terrorismo». Editorial PAIDOS, 1998; Barcelona.

Sin embargo, tanto la evaluación de impactos ambientales como el análisis de riesgos de desplazamiento tienen como elemento común que se trata de manejar contingencias capaces de generar grandes emergencias humanitarias y que el Estado debe actuar preventivamente para evitar el daño que puede advertirse y, si de todos modos se produce, debe proteger y reparar el sufrimiento humano de quienes sobreviven a las amenazas.

En el manejo de cualquier tipo de riesgo, sea natural o provocado por un hecho de fuerza, es necesario especificar técnicamente el contenido de cuatro conceptos claves: *Amenaza*, *Vulnerabilidad*, *Riesgo* y *Conmoción Social Resultante*. A continuación se precisa el significado de estos cuatro conceptos y más adelante, se aclara como se deben emplear en la formulación de la política del Desplazamiento Forzado por la Violencia Política. De los cuatro, el primero es el concepto técnicamente menos preciso, pero se insiste en su uso (i) para valorizar la experiencia de las técnicas de prevención de emergencias y (ii) porque la legislación misma lo emplea para definir la condición de desplazado.

**AMENAZA:** *En el contexto de este sistema de valoración de riesgos, el término alude a un hecho (o conjunto de ellos) potencialmente dañinos para otros, que o bien es proferido por alguno de los actores armados<sup>(47)</sup> (como una conminación o como un simple “amago”) o bien es el que se deriva de la intensificación de los combates en un área dada.<sup>(48)</sup>*

Esta distinción previa entre *Amenazas Proferidas* y *Amenazas Situacionales* es técnicamente importante, porque permite precisar circunstancias bien diferentes con respecto a lo que puede hacerse para facilitar el restablecimiento de la población desplazada. Cuando se trata de una *Amenaza Proferida* por algún actor armado, será en principio más difícil que los despla-

<sup>47</sup> Este primer sentido del término alude a la interpretación que de él ofrece María Moliner: “Anunciar alguien a otro, con palabras o con gestos, que le va a pegar, a matar o a hacer cualquier daño (...)” MOLINER, María “Diccionario del uso del español”. Editorial GREDOS, Madrid, 1996.

<sup>48</sup> En español el término “amenaza” está más claramente referida a la acción que profiere otro (véase: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA “Diccionario de la lengua Española. DRAE”. Editorial ESPASA (Edición en CD-rom), (21ª edición, 1998; Madrid). Pero también alude a hechos objetivos sobre los que uno mismo u otro, advierte (verbigracia: “si no se quita de ese sitio, ocurrirá una desgracia...”). En la tradición de las técnicas de Prevención de Emergencias, el término amenaza se emplea de forma habitual para referirse a hechos que se consideran intrínsecamente dañinos (esto es, independientemente de la consideración del nivel de vulnerabilidad del eventual afectado y/o de la fragilidad de la cosa que podría resultar dañada); véase por ejemplo: MINGO CACHON, Luis de “Estudio técnico asegurador de los riesgos de la naturaleza en España”. Editorial MAPFRE, 1992; Madrid.

zados acepten volver al sitio del que proceden (haciendo abstracción sobre las condiciones socio-económicas que ofrece el lugar donde vivían).

Por otra parte, una amenaza proferida puede ser específica y direccionada, es decir, que se conoce quién la realizó y contra quién está dirigida; o bien podría ser inespecífica y general cuando se presenta el caso extremo en el que toda una colectividad resulta amenazada por un actor armado que ni siquiera puede identificarse con toda precisión. Estas diferencias también determinan las acciones que puede hacer el SNAIPD en términos del restablecimiento y, sobre todo, de los retornos.

Cuando se trata de un grupo de población que está ubicada en una zona de intensos combates, la *Amenaza Situacional* tiene un carácter netamente diferente a la amenaza proferida, debido a que la gente resulta muy expuesta a sufrir daños como consecuencia de los combates y esto puede ocurrir por factores fortuitos. En el caso de la Amenaza Situacional, una vez que han cesado los combates, la gente suele estar más dispuesta a regresar al sitio de procedencia (haciendo abstracción sobre las condiciones socio-económicas que ya tenían en el lugar donde vivían).

Cuando alguno de los grupos armados en combate pretende tomar a los pobladores como rehenes, se combinan los dos tipos de amenazas antes mencionadas.

**VULNERABILIDAD:** esta es una medida de la capacidad de los afectados para enfrentar la adversidad impuesta por las amenazas (proferida o situacional) a las que se vieron expuestos.

Simplificando, puede decirse que la capacidad para enfrentar la adversidad propia del desplazamiento, depende de tres factores generales:

- El nivel de **Desarrollo Humano (IDH)** de los que migran puede ser concebido en términos de lo que Amartya Sen llama “capacidades” y que puede medirse (con alguna proximidad) a través del Índice de Desarrollo Humano<sup>49</sup>. Tal como se concibe aquí, la medida del desarrollo humano debe aplicarse a cada individuo para evaluar

la capacidad (recursos, disponibilidades, habilidades, flexibilidad) que tiene para enfrentar las exigencias de la migración forzada y para reencauzar su propio proyecto de vida, con los medios que están objetivamente a su alcance.

- El **Acerbo de Capital Social (ACS)** del grupo de referencia, que es una medida de la fortaleza de los lazos de amistad, confianza y disposición cooperante de cada uno de los miembros de un colectivo en migración. Por supuesto, esta categoría aplica sólo a las conformaciones sociales<sup>50</sup> y tiene sentido ante todo, aunque no exclusivamente, para considerar procesos de desplazamiento colectivo.
- La **dotación local de recursos para el desarrollo social (DRD)**, ante todo con relación a la oferta de servicios públicos domiciliarios y de servicios sociales (salud, educación, recreación, servicios de seguridad legal y policial, etc.). Se trata de un factor que califica a los sitios (las jurisdicciones subnacionales) y no a las personas, pero que seguramente afecta la disposición de los desplazados para quedarse en el sitio del que proceden, o bien los incita (cuando las carencias son muy grandes) a emigrar hacia sitios con una mejor oferta general de servicios.

**RIESGO:** se define como la relación entre la probabilidad de ocurrencia de un hecho potencialmente dañino con la capacidad social e institucional para enfrentar este hecho y, por tanto, la magnitud relativa del daño que puede ocasionar si llega a ocurrir. Así, cuando la probabilidad del evento es muy baja, pero el daño que podría sufrirse es muy alto, el riesgo será tan alto como en el caso exactamente opuesto.

**CONMOCIÓN SOCIAL RESULTANTE:** es la medida de los efectos desestabilizadores (perturbadores, intranquilizantes, etc.) que se desen-

<sup>49</sup> El nivel dado de desarrollo humano debería medirse en términos de las oportunidades que un medio social específico le provee a cada sujeto, para que pueda desarrollar plenamente sus propias potencialidades. Visto así es una medida compleja que se expresa como una relación entre lo que cada uno es capaz de hacer, en relación a lo que el medio le posibilita hacer de verdad

<sup>50</sup> El término "conformación social" se utiliza aquí para aludir a un grupo que puede caracterizarse diferencialmente por su nivel de ingreso y con relación a una actividad económica homogénea y/o vinculante, que comparta intereses comunes y que, eventualmente, se reconoce a sí misma como una colectividad de valores y/o de intereses. RINAUDO, U. "Análisis de las preferencias electorales en jurisdicciones subnacionales". Tesis Doctoral (inérita); Universidad de Belgrano, 2000; Buenos Aires.

cadenan como consecuencia necesaria del desplazamiento forzado y por lo tanto, alude a los costos que generó el hecho, (i) para los que migraron, (ii) para los que se quedaron en el sitio de procedencia y (iii) para los que ya vivían en el sitio al que arribaron.

Esta conmoción social es la secuela más directa del desplazamiento forzado por la violencia y tiene múltiples facetas:

- Sufrimiento humano evitable (que en muchos casos incluye la muerte o la desaparición de familiares y amigos de los propios desplazados).
- Ruptura de las redes sociales de cooperación horizontal.
- Pérdidas económicas colectivas e individuales.
- Desarraigo generalizado.
- Surgimiento de nuevos ejes de conflictividad social y/o traslación de las reivindicaciones sociales hacia nuevos escenarios.

En términos generales, este concepto se utiliza para aludir al conjunto de consecuencias prospectivas (hacia adelante) que se derivan necesaria y discrecionalmente de un desplazamiento forzado por la violencia y que son capaces de alterar el curso inercial de los procesos locales y/o regionales. Operativamente, la conmoción resultante es una medida agregada del conjunto de sobre-costos<sup>51</sup> sociales atribuibles al desplazamiento forzado por la violencia.

En principio, y únicamente con fines ilustrativos, un comité local o departamental debe suponer que determinados actores armados desencadenan una amenaza (bien sea porque están chantajeando a los productores locales, o porque obligan a la comunidad a movilizarse contra el Estado o contra otro de los bandos en pugna, etc.) a una colectividad (o una familia, o un individuo en particular) y que esta amenaza origina una situación objetiva de riesgo en la que algunas personas reconocen que podrían resultar gravemente afectadas, lo cual las induce a creer que si no migran su vida, su integridad física, su libertad o simplemente su tranquilidad, se verá afectada.

<sup>51</sup> El término "sobre-costo" se emplea aquí en un doble sentido: como pérdida (costos que están referidos a la producción de beneficios equivalentes) y como costo no previsto.

Una vez se inicia la migración forzada, se desencadena una verdadera conmoción social que altera la inercia de los procesos locales y en algunos casos extremos llega a perturbar la marcha de los acontecimientos regionales. De modo que el tamaño de la Conmoción Social Resultante depende de múltiples factores, que en principio pueden medirse por la relación entre la magnitud de la agresión, que es un aspecto que depende exclusivamente de la propia irracionalidad de los actores armados, con respecto a la intensidad del daño causado o que se puede causar, que es un asunto que depende en alguna medida de la capacidad de las personas y de las instituciones para afrontar la adversidad (vulnerabilidad).

### **2.1.2. Pautas para tipificar las amenazas que generan desplazamiento forzado.**

Las condiciones propias del conflicto interior a las que alude genéricamente la Ley 387 de 1997, como situaciones que pueden poner en grave riesgo la integridad, la vida y la libertad de las personas, son muy variadas, y cada caso particular es en sí mismo un hecho en muchos sentidos inédito e irrepetible. Sin embargo, esta amplísima variedad puede reducirse en términos de algunos hechos típicos, que generalizan situaciones reales que son obviamente más complicadas. Una agrupación preliminar de los hechos de violencia política que están generando la mayor parte de los desplazamientos forzados en Colombia, permite generar una matriz de acciones violentas cruzada con los factores de violación de los derechos humanos, para obtener el cuadro que se presenta adelante.

La matriz sugiere que los factores de violación de los derechos humanos se extienden desde el simple amago, como una señal o gesto que sugiere la intención de dañar, hasta la ejecución de hechos de violencia como la destrucción de los bienes comunes de una municipalidad o el asesinato múltiple, con algunos “factores intermedios”, como la extorsión y la toma de rehenes que puede presentarse cuando se suscitan combates entre grupos rivales.

Teniendo en cuenta la matriz anterior, el conjunto de amenazas político-militares que están obligando a la gente a migrar, pueden resumirse en:

Factores de violación de derechos humanos					
Tipo de hecho violento	Amago	Amenaza	Extorsión	Toma de rehenes	Acción Terminal
Control militar territorial	Presión para el apoyo general a alguno de los bandos en contienda				
Protección de cultivos ilícitos	Apoyo económico obligatorio		Extorsión		
Reclutamiento forzado	Privación de la Libertad		Extorsión		Secuestro
Combates					Toma de rehenes
Atentados			Extorsión		Asesinatos
Secuestro	Privación de la Libertad		Extorsión		Asesinatos
Toma de municipios	Destrucción de bienes comunes, robo, saqueo, asesinatos				
Atentados	Asesinatos múltiples				

- a) **Masacres.** Frente al asesinato simultáneo de dos o más personas en un mismo hecho y bajo las mismas circunstancias, mucha gente resulta atemorizada y decide irse porque temen que pueda correr una suerte semejante. Incluso, es común que quien la ejecuta diga a los pobladores que esa es sólo una “advertencia” de lo que les espera a los demás.
  
- b) **Amenazas (generales y específicas).** Es cuando algún actor armado profiere amenazas a quienes considera partidarios del contrincente, lo cual termina por atemorizar al conjunto de la población, que se ve obligada a irse a otro sitio. También se incluyen las amenazas altamente direccionadas y personalizadas a una minoría que se desplaza para ocultarse en sitios bien distantes del que proceden.
  
- c) **Atentados con amenazas (ataques indiscriminados).** Cuando algún actor armado amenaza a los dirigentes de una colectividad o a alguno de sus miembros en particular y en muchos casos acompaña estas amenazas con actos de terror como atentados individuales de modo que el común de la gente, aun cuando no esté directamente amenazada, se siente atemorizada y huya del sitio. En algunos casos, se movilizan solidariamente los que no están amenazados para apoyar a sus dirigentes o para proteger a los que sí lo están.

Igualmente se incluyen en esta categoría los ataques a la infraestructura productiva del país (oleoductos, hidroeléctricas, vías, minas, etc.), que suelen redundar en daños directos y altos riesgos para los residentes que, además, resultan apremiados por los bandos en pugna para que denuncien o encubran a quienes los produjeron.

- d) **Intensificación de combates (enfrentamientos armados).** Cuando muchos de los residentes resultan afectados por la intensificación de los combates en una determinada área, bien sea por (i) presencia de artefactos explosivos (por ejemplo minas *quiebrapatas*), (ii) combates en los que la población resulta entre dos fuegos, o bien, (iii) porque pueden quedar incomunicados y sin forma de abastecerse durante días (en zonas en las que, de por sí, el abastecimiento diario es difícil) debido a la presencia de grupos armados.

- e) **Reclutamiento forzado.** Cuando grupos al margen de la ley están realizando reclutamientos forzados de los jóvenes que viven en una determinada área, los padres se desplazan con toda la familia para proteger a sus hijos y se niegan a volver al sitio del que procedieron.
- f) **Extorsión intensa y generalizada.** En algunas regiones se generalizan los chantajes a determinado grupo de productores, obligándolos a convertirse en financiadores de grupos ilegales. Como las exigencias económicas suelen ser cada vez mayores, esas actividades económicas se vuelven financieramente inviables en ciertas zonas del país, lo cual agrava la situación no sólo del que fue extorsionado y que decidió irse, sino que afecta también a todos los que obtenían un ingreso indirecto de esas actividades.

La generalización de cultivos ilícitos se muestra como uno de los focos de concentración adicional de amenazas. En las regiones con cultivos de coca protegidos por algún actor armado fuera de la Ley (guerrilla o paramilitares), quien no cultiva coca se convierte en un indeseable para todos los demás. Por otra parte, la disputa por el control de los sitios cultivados masivamente con coca o con amapola involucran en el conflicto a todos los cultivadores, lo que significa que en los casos en los que la correlación de fuerzas locales cambia a favor de un bando, los productores ilegales de la zona son obligados a abandonar el sitio, o bien a cambiar de bando (lo cual no siempre es permitido).

- f) **Tomas de municipios.** Las tomas con armas no convencionales que realiza la guerrilla<sup>52</sup> literalmente acaban con la infraestructura urbana de algunos poblados (eventualmente, también destruyen los puentes, las torres de energía, el sistema de comunicaciones, etc.) y por eso muchos de los que allí viven huyen del sitio, por temor a que se repitan hechos semejantes. En muchos casos, estas acciones incluyen el asesinato de algunos dirigentes políticos locales, de modo que ante la amenaza de que se produzca una toma por parte de la

<sup>52</sup> La guerrilla es la principal protagonista de las tomas a municipios. Los grupos paramilitares han realizado dos acciones de este tipo en Micoahumado y Vallecito en el Magdalena Medio.

guerrilla, muchos de los residentes se ven obligados a abandonar lo poco o mucho que tenían, para salvar sus vidas y las de sus familiares.

Como ya se advirtió, esta tipificación de causas de desplazamiento forzado no es exhaustiva y simplifica las combinaciones que se dan entre un tipo de hecho y otro. Por ejemplo, las áreas en las que los grupos armados realizan el reclutamiento forzado suelen ser las que habitualmente tienen mayores concentraciones de cultivos ilícitos, o bien las que ya han sido militarmente disputadas y se consideran como la retaguardia de uno u otro bando. Por otra parte, las amenazas tienen múltiples expresiones e involucran no sólo a grupos étnicamente diferenciados, sino en muchos casos, como resultado de sucesivas amenazas se desencadenan movilizaciones masivas de población que se ve acorralada por un grupo en particular.

Existe otro tipo de acciones con severas alteraciones del orden público, como los paros armados, los bloqueos de carreteras o marchas y movilizaciones, que exponen a la población a elegir entre dos bandos armados contrapuestos. De la dinámica de estos hechos resulta que mientras las fuerzas del orden obligan a la población civil a desmovilizarse, los grupos armados fuera de la ley los obligan a mantenerse firmes en las protestas. Muchas personas terminan desplazadas por amenazas como consecuencia de su participación en estos movimientos.

Más allá de las limitaciones que puede tener cualquier tipo de generalización de hechos tan complejos como los considerados<sup>53</sup>, esta tipificación es muy útil porque permite distinguir y eventualmente reconocer cuáles son las situaciones más comunes que inducen a los pobladores a abandonar el sitio en el que vivían, ya que su destino en cierta forma está determinado por las causas que lo obligaron a emigrar. Por ejemplo, muchos de los que resultan directamente amenazados por algún grupo armado, tienen que cambiar no sólo de sitio de residencia, preferiblemente en una ciudad grande, sino también de actividad y hasta de identidad, porque suelen ser perseguidos y eventualmente hallados y desaparecidos o públicamente asesinados por el grupo que profirió la amenaza. Por el contra-

<sup>53</sup> Ver: MORIN, Edgar. «Introducción al pensamiento complejo». Editorial GEDISA, 1996 ; Barcelona.

rio, los que huyeron de un sitio para evitar los combates que se están produciendo en la cercanía de sus casas, incluso literalmente dentro en sus mismas casas, podrán volver más o menos rápidamente en la medida en que la mayor intensidad de la confrontación cese.

En todo caso, y más allá de las peculiaridades sociológicas que puedan asignársele a cada tipo de causal de desplazamiento, lo cierto es que muchos de los hechos esquematizados arriba producen un clima general de terror en el que ningún residente puede sentirse tranquilo. En esta situación, la desconfianza entre vecinos aumenta y las redes sociales de cooperación horizontal que se han gestado durante décadas se deterioran, se generaliza la desconfianza mutua y se acaba con el acervo local de capital social que hubiera podido gestarse. De modo que a la vuelta de unos meses de esta dinámica de confrontaciones en zonas de alto riesgo, el destino de cada unidad familiar depende cada vez más de ella misma, con lo cual todos los demás son meros competidores con los que ya no se puede tejer la ilusión colectiva de un mejor mañana.

### 2.1.3. Vulnerabilidad y capital social.

Los desplazados por la violencia política no sólo pierden sus tierras, la vivienda y su fuente habitual de ingresos: además rompen el vínculo vital con quienes, a lo largo de años, habían tejido una trama más o menos intensa y fluida de relaciones de cooperación recíproca. Esa trama les había permitido elaborar colectivamente la ilusión de que la calidad de sus vidas podría mejorar continuamente. Muchas comunidades pobres lograron mejorar sustancialmente sus perspectivas de vida, gracias a las redes de cooperación horizontal que ellas mismas han generado<sup>54</sup>.

Cabe suponer que la ruptura de las redes de cooperación horizontal es una consecuencia que variará muy poco de un país a otro, de modo que en cualquier parte del mundo, la inestabilización territorial de población, bien sea por la guerra, o por otras causas<sup>55</sup>, rompe las redes sociales que habían logrado constituirse en cada sitio para:

<sup>54</sup> Ver: Wasserman, Stanley. «Social network analysis: methods and applications». Editorial Cambridge University Press, 1994; Cambridge (Reino Unido).

- optimizar el uso de bienes que son escasos (como las herramientas y la maquinaria, las vacunas, las semillas de mejor calidad, etc.).
- facilitar el proceso de transferencia de conocimientos para la producción y para reducir los costos de sobrevivencia a través de la transferencia gratuita (o casi gratuita) del paquete de prácticas culturales para la producción y la reproducción, que permiten sobrevivir en condiciones económicas y ambientales muy extremas, como las que son propias de la Selva Amazónica o del Andén Pacífico, entre otras regiones.
- y para regular normas de conducta que refuerzan la confianza mutua y permiten a todos interactuar entre sí con la convicción de que los demás actuarán tal como lo harían ellos mismos. Esto es en esencia lo que Coleman <sup>56</sup> llamó «Capital Social».

No obstante, y aun cuando puedan reconocerse elementos comunes en relación con las pérdidas sociales asociadas a la ruptura de redes sociales, lo cierto es que las que se rompen como consecuencia de la propia dinámica de la guerra seguramente tendrán efectos sociológicos adicionales. Por ejemplo, la desconfianza mutua y la pérdida de legitimidad de las autoridades es una consecuencia propia del tipo de ruptura social generalizada que se produce en el marco de una confrontación interna.

Por lo tanto, el capital social se pierde en el desplazamiento, es decir que el agregado de los recursos sociales que cada uno debe destinar a reducir los riesgos de ser engañados por otros se incrementa, porque son mucho mayores los motivos para desconfiar de los demás.

Por el contrario, cuando un grupo suficientemente grande de gente logra constituir una comunidad de intereses compartidos, los costos de transacción se reducen porque la gente se conoce entre sí y está dispuesta a interactuar fluidamente y de modo habitual sin prevenciones. Por ello, cuando el capital social es alto (i) todos tratan de interactuar productivamente con los demás, lo cual amplía la frontera de posibilidades de la

<sup>55</sup> Se han estudiado ampliamente los efectos derivados de la ruptura masiva de redes sociales con relación a la realización de grandes proyectos hidroeléctricos y de otro tipo. Ver: Partridge, William (editor). "Reasentamiento en Colombia". Banco Mundial, ACNUR, Red de Solidaridad Social y Corporación Antioquia Presente. Bogotá, 2000.

<sup>56</sup> Coleman, James "Fundations of social theory". Editorial Harvard University Press, 1990; Massachusetts.

producción y se incrementa la riqueza colectiva y, gracias a esto, (ii) se ahorran grandes cuantías de recursos, que en una situación de poca confianza mutua habría que dedicar a “estudiar” a los demás y cubrir los costos de tomar un seguro que reparta entre todos los riesgos de que algunos de los involucrados no actúen como está previsto de acuerdo con las normas de convivencia acordadas por los miembros de ese colectivo social de referencia.

Dado que son poblaciones que sobreviven en condiciones socioeconómicas muy precarias (ver mapa de regiones expulsoras), son extremadamente vulnerables frente a las exigencias derivadas de su migración forzada porque:

- Cuando se ven obligados a huir no cuentan con ahorros que les permitan rehacer sus vidas en otro sitio.
- En muchos casos ni siquiera ocupan legalmente las tierras que abandonan, así que no pueden o no tienen tiempo de venderlas para comprar en otro sitio.
- Son poblaciones con un muy bajo nivel educativo y que no están preparadas (ni técnica, ni psicológicamente) para enfrentar las exigencias de los mercados de trabajo principalmente de las ciudades.

Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que muchos de los desplazados por la violencia probablemente son inmigrantes en el sitio del que huyeron, de modo que ya fueron territorialmente desestabilizados por la situación económica o la misma violencia que los obligó a desplazamientos anteriores, lo cual se traduce en niveles de arraigo más bajos y en lazos sociales menos firmes. Es decir que un núcleo importante de los desplazados (nadie sabe cuántos), proviene de poblaciones estructuralmente inestables, de modo que son poblaciones ya golpeadas, muy difíciles de reinsertar en un medio social normalizado y, en muchos casos, tienen una muy baja disposición a volver a iniciar sus proyectos vitales en otras zonas rurales y muy pocas destrezas laborales y habilidades sociales necesarias para poder insertarse como fuerza de trabajo urbana.

## 2.1.4. Nivel y tipo de conmoción social resultante.

Las consecuencias negativas de las migraciones involuntarias no sólo afectan a los que huyen, también generan costos para los que pudieron quedarse en el sitio de expulsión y para los más pobres de las zonas de recepción. En todo caso, cabe suponer para la evaluación que se realice en las regiones y municipios, que la mayoría de estas pérdidas no empobrecen a unos u otros en particular, sino a toda la sociedad en su conjunto<sup>57</sup>. Los afectados directos son muy pobres, y por lo mismo tienen muy poco que perder en términos monetarios, pero las consecuencias indirectas involucran a la sociedad en su conjunto. Dicho de otra manera, los costos para todos son muy superiores a los costos privados exclusivamente relacionados con las familias desplazadas<sup>58</sup>.

Dado que los que huyen de la violencia política están salvando sus vidas, sufren grandes pérdidas económicas personales que no se pueden expresar correctamente en términos monetarios. Para empezar, la propia dinámica de la confrontación interior se encarga de desvalorizar los bienes involucrados en las zonas de mayor conflicto. Esto se ha llegado a considerar como una de las estrategias de algunos grupos armados para adquirir bienes a bajo precio. Si los bienes personales que se dejaron en el sitio del que huyeron se calculan a precios de mercado, podrían parecer muy inferiores a lo que realmente son.

Adicionalmente, la producción de esos bienes (por ejemplo, la vivienda, la adecuación de tierras cultivables, etc.), representó inversión de recursos (como tierras de baldíos, madera y mano de obra local) que, tras el evento de violencia, quedan con un precio de oportunidad<sup>59</sup> muy bajo, incluso próximo a cero<sup>60</sup>, de modo que si se quiere reconstruir en otro

<sup>57</sup> Los "costos sociales" son una medida de una restricción de usos que involucra a un componente de la riqueza colectiva limitando su destinación a fines alternativos. Eventualmente, estos costos son una pérdida porque los recursos involucrados (sobre los que recae la restricción de usos) no fueron asignados al logro de un fin alternativo, sino que se han derivado de circunstancias que los propietarios (en este caso: toda la sociedad) no han decidido, ni controlan.

<sup>58</sup> Los costos sociales se miden obviamente en precios sociales ( $P_s$ ), que pueden expresarse en términos muy sencillos como  $P_s = P_m / F_c$ ; donde:  $P_m$  = precios de mercado y  $F_c$  = factor de corrección, que ajusta el valor de los precios de mercado, para que reflejen su verdadera escasez relativa. Una medida que suele utilizarse para calcular este  $F_c$  son los precios de los bienes que se están evaluado en los mercados internacionales.

sitio lo que tenían, el costo de lograrlo podría ser muchísimo mayor. Por estas razones, una política orientada a la reparación que solamente considere el componente económico es claramente insuficiente para la población desplazada; la reparación tiene que estar mediada por un enfoque de derechos que enfatice la vida digna como principio de acción.

Pero más allá de estos costos privados, las mayores pérdidas para los más directamente involucrados en el proceso de desplazamiento son las que tienen que ver con el acervo de Capital Social que, mal que bien, habían logrado generar entre todos (a) imponiéndose reglas de conducta colectiva, (b) ganando en confianza recíproca, (c) cooperando entre sí más o menos intensivamente y en algunos casos (d) apoyándose mutuamente para convertirse en una fuerza social que había logrado algún reconocimiento político e institucional, que les confería algún poder de negociación y alguna capacidad para imponer el punto de vista de sus propios intereses colectivos, frente a los intereses de otros grupos. Visto desde esta perspectiva, se hace evidente que las pérdidas no son sólo para los que huyen, sino también para quienes se quedan en el sitio de expulsión.

Como se presentó en el capítulo anterior, los que emigran debido a la violencia política llegan a sitios en los que la situación social es sustancialmente mejor en comparación con los sitios de los que salieron, corroborando así la direccionalidad inercial de los grandes flujos migratorios<sup>61</sup>. Esto significa que los sitios en los que los más pobres están relativamente mejor, habitualmente en las más grandes ciudades del país, se presenta una disputa más aguda por la oferta de subsidios para salud, educación y servicios domiciliarios, así como para vivienda y para otros servicios (como recreación y cultura), gracias a que han arribado a estos sitios nuevos contingentes de personas que demandan servicios subsidiados y que requieren que las autoridades locales destinen recursos que, en una circunstancia diferente, habrían asignado a fines distintos.

<sup>59</sup> El costo de oportunidad de un bien es una medida de su mejor uso alternativo. Infante, Arturo. "Evaluación financiera de proyectos". Editorial Norma, 1990 ; (segunda edición), Bogotá.

<sup>60</sup> El costo de oportunidad será cero (por lo menos en términos privados), cuando no puede dársele a esos recursos ningún uso alternativo.

<sup>61</sup> Vinuesa, Julio, Zamora, Francisco, Genova, Ricard, Serrano, Pedro Y Recaño, Joaquín. "Demografía, análisis y proyecciones". Editorial SINTESIS, 1997 (1ª reimpresión), Madrid.

Además, la evaluación de la conmoción que genera el desplazamiento forzado debe incluir una visión de corto plazo, relacionada con fenómenos como el sufrimiento humano, pérdida de bienes y vínculos sociales, desarreglo presupuestal, entre otros, y otra visión de alcances estratégicos, porque afecta la legitimidad institucional, reduce las posibilidades de gestar procesos viables de reconciliación social y afecta negativamente la imagen internacional del país, entre otros aspectos.

En las consideraciones que siguen se comentan muy brevemente algunas de las consecuencias ambientales, demográficas, socioeconómicas, políticas e institucionales que aparecen más obviamente asociadas a las migraciones forzadas. Al agregar<sup>62</sup> en términos sociales, culturales y psicológicos las consecuencias que produce un hecho de este tipo, se tipifica la Conmoción Social Resultante del desplazamiento, que es un concepto totalizador que alude a todos los efectos combinados y no a uno en particular.

#### ***a) Consecuencias ambientales:***

- **Cambio de uso del suelo.** No es posible especular con buenas bases teóricas sobre lo que ocurre con las áreas que abandonan los campesinos, negros, colonos e indígenas que se convierten en desplazados. Sin embargo, puede suponerse como punto de partida para las evaluaciones que al respecto pueda hacer el Sistema, que las tierras de mejor calidad que quedan abandonadas son sistemáticamente ocupadas, o bien por cultivos ilícitos, o bien por propietarios que le dan al suelo un uso más intensivo, lo cual probablemente ocurre en las áreas que tienen un mayor potencial pecuario.
- **Casos en el ordenamiento urbano.** El efecto ambiental más grave y devastador de las migraciones forzadas es la extensión de la informalidad urbana, que en la mayoría de los casos está asociada a la ocupación masiva, desordenada y anti-técnica de zonas con alto

<sup>62</sup> Una forma obvia de estimar el agregado de las consecuencias ambientales, demográficas, sociales e institucionales, es calcular sus costos de reposición, para estimar cuál es la cuantía de los recursos que se necesitarían para reparar todos los daños ambientales, sociales, culturales y psicológicos que se le pueden atribuir a los procesos de migración forzada. Cabe advertir, como ya se mencionó, que los costos de reposición no pueden tomarse como una buena medida del daño total (público + privado) que causan estos hechos.

riesgo de deslizamiento, inundación o con niveles ya dados de contaminación que son incompatibles con la vida humana.

### **b) Consecuencias demográficas:**

- **¿Rutas y dirección similar a otros procesos migracionales?.**  
Es necesario evaluar si el desplazamiento forzado por la violencia, en lo fundamental, opera como un factor de incremento de los flujos de las migraciones inerciales. Si esto es cierto, (i) la direccionalidad de los flujos debe ser básicamente la misma, (ii) los grupos de población involucrados deben guardar similitudes y (iii) podría suponerse que el proceso de reasentamiento reproduce la dinámica de las migraciones de origen social y económico.
- **¿Hay migración por etapas en el desplazamiento forzado?.**  
Es una diferencia respecto de los procesos migracionales de otros orígenes, porque en el desplazamiento forzado por la violencia no se registran estaciones intermedias o de paso, de tal manera que un buen porcentaje de personas (nadie sabe cuántas) llega del campo directamente a la gran ciudad. No median procesos de acomodación previa que faciliten la inserción a la vida urbana. Además, el que huye rápidamente por la violencia desde una zona rural deprimida y llega a una gran ciudad, no trae consigo nada que le facilite su propio reasentamiento.
- **Desbalances demográficos de género.** La otra diferencia es que migran ante todo los grupos de población más joven, pero en los procesos asociados a la violencia, los primeros en irse no son las mujeres, tal como ocurre habitualmente con las migraciones inerciales campo/ciudad<sup>63</sup>, sino los varones, debido a que el reclutamiento forzado, las amenazas y acusaciones de ser militante, simpatizante y/ o colaborador del bando opuesto, recae más frecuentemente en los hombres que en las mujeres. Visto en términos agregados, las migraciones forzadas probablemente agravan los problemas del desbalance local de la razón de género para los mismos

<sup>63</sup> Vinueza, Julio, Zamora, Francisco, Genova, Ricard, Serrano, Pedro Y Recaño, Joaquín. "Demografía, análisis y proyecciones". Editorial SINTESIS, 1997 (1ª reimpresión), Madrid.

grupos de edad, con efectos duraderos que favorecen la generación de variantes subculturales, tal como de hecho ha ocurrido en algunas zonas carboníferas del país<sup>64</sup> .

- **Exclusión social urbana.** Como se mencionó en el capítulo anterior, el desplazamiento forzado por la violencia política esta agravando, al menos en las ciudades intermedias, la dinámica de la exclusión urbana que ya se presenta por efecto de las migraciones inerciales y que está acelerando la politización anti-institucional de las zonas marginales de las más grandes ciudades de Colombia.

### **c) Consecuencias socioeconómicas:**

Eventualmente, las consecuencias netamente socio-económicas de las migraciones forzadas son tan vastas y variadas que no pueden ser adecuadamente caracterizadas en un breve resumen como el que aquí se está proponiendo. Sin embargo, toda esta variedad puede agruparse en tres grandes temas que deben ser revisados en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política de atención a población desplazada tanto a nivel nacional como regional y local. El primero es el empobrecimiento vital estratégico, el segundo es el impacto sobre el desempleo urbano y el tercero son las consecuencias psicológicas y culturales.

- **Empobrecimiento vital.** Ya se ha comentado que la mayor pérdida que sufren los desplazados por la violencia es la ruptura de los lazos sociales que habían logrado tejer, con la ilusión de que podrían progresar continuamente durante la mayor parte de sus vidas productivas.

Así es que los desplazados se empobrecen estratégicamente porque pierden los lazos sociales que habían logrado gestar en los sitios de los que proceden y porque encuentran grandes dificultades para reconstruirlos en los sitios a los que llegan debido a (i) una gran

<sup>64</sup> Rinaudo, U.M., Olivera, M.F. y otros "Evaluación y alternativas de la política ambiental de CARBOCOL: 1993 a 1995 en Carrejón Zona Norte". CIDER-CARBOCOL-PNUD-BID, 1996; Bogotá.

resistencia social que los enfrenta y a que (ii) llegan a competir por recursos que, de por sí, son muy escasos en las zonas de recepción.

- **Desempleo urbano.** De acuerdo con el análisis de las consecuencias demográficas que se señalaron antes, puede suponerse que el desplazamiento forzado por la violencia política está alimentando el ya muy grave problema del desempleo urbano entre los varones jóvenes. Si bien no existen cifras que permitan determinar cuál es la contribución que aportan al déficit, es fácil reconocer que estos contingentes de recién llegados tienen protuberantes desventajas relativas (tales como: bajo nivel de capacitación, bajo nivel educativo, poca o ninguna experiencia laboral, prejuicios sociales que los discriminan, etc.) para competir en los exigentes mercados de trabajo de las ciudades. Es decir, más allá de la estimación de cuál es la contribución que los desplazados forzados por la violencia política están haciendo al grave problema del desempleo urbano, lo que el tema exige es centrarse en el análisis de las desventajas que afrontan los jóvenes que están arribando como desplazados a las grandes ciudades, en particular los que provienen de las regiones agrarias más deprimidas.
  
- **Efectos culturales y psico-sociales.** Aunque existen ya varios estudios y una cada vez más nutrida bibliografía sobre el efecto que tiene el desplazamiento forzado sobre la salud mental y sobre la dotación de Capital Social de las comunidades, éste es el tema más difícil de evaluar. En primer lugar porque, más allá de lo obvio, lo que se ha dicho sobre el tema es poco sustantivo. En segundo lugar, porque así como existen referentes teóricos a partir de los cuales puede suponerse que los efectos culturales y psico-sociales son perdurables y que se generalizan a vastos sectores sociales, también puede suponerse que las consecuencias psicológicas son reversibles para la inmensa mayoría de los sujetos y que no trascienden, es decir, que no se generalizan ni se transfieren a los demás<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Este es el punto de vista de la mayor parte de la literatura clínica de los teóricos behavioristas. Véase, por ejemplo, este texto clásico de divulgación: EYSENK, H. J. "La rata o el diván". Editorial ALIANZA UNIVERSIDAD, 1984 (3<sup>o</sup> edición); Madrid.

#### **d) Consecuencias político-institucionales:**

Varían en función de los supuestos efectos culturales y psicológicos que genera el hecho de tener que abandonar el sitio en el que se había decidido vivir como consecuencia de las amenazas inducidas por la dinámica misma de la confrontación armada, o bien por temor a sufrir las consecuencias del combate entre grupos armados rivales.

- **Incremento de la desconfianza hacia las Instituciones.** Consecuencia de su incapacidad de proteger, realizar y reparar los derechos de los desplazados. El hecho mismo de que la opinión pública conozca que miles y miles de personas se han visto obligadas a abandonar el sitio en el que vivían porque no se ha logrado preservar sus derechos fundamentales, lesiona gravemente la legitimidad de las instituciones democráticas y pone en evidencia un grave problema de gobernabilidad que debilita al establecimiento, a la vez que genera una imagen de poderío político-militar de los grupos armados ilegales.
- **Aumento de la conflictividad política.** Por el reclamo permanente de los desplazados ante la ineficacia de las acciones institucionales para atender sus derechos. La conflictividad será más fuerte en los sitios que están recibiendo la mayor afluencia de desplazados por la violencia.
- **Aumento de la conflictividad social.** Debido al rechazo permanente a los desplazados por parte de las familias vecinas, por ser sus competidores directos con respecto a los programas del Estado de lucha contra la pobreza, y el rechazo de la población en general por el deterioro del paisaje urbano. Esta será más fuerte en los sitios que están recibiendo la mayor afluencia de desplazados por la violencia.
- **Pérdida del liderazgo social y político de algunas personas desplazadas.** Ya que tienden a asumir una posición mucho menos protagónica en una situación en la que las instituciones no están

logrando hacer cumplir los derechos que ellas mismas reconocen como fundamentales.

Si los comités departamentales y locales de atención a población desplazada concentran su acción de preparación para la atención de emergencias en el análisis de riesgos, identificando las amenazas, el nivel de vulnerabilidad social e institucional, así como la modalidad de desplazamiento y las posibles rutas y destinos de los desplazados, será mucho más fácil para el Sistema en su conjunto ejecutar los procesos de alistamiento para la atención a las emergencias humanitarias que se presenten. La política pública de orden nacional no puede ni debe suplantar el análisis y la preparación para la atención humanitaria de los desplazados en los municipios y departamentos del país.

## 2.2.La atención humanitaria.

La política de atención humanitaria definida por el Estado colombiano y aplicada en cada municipio y departamento puede y debe ser evaluada y ajustada siguiendo los criterios de pertinencia y coherencia planteados en el primer capítulo. Para ello, vale la pena revisar algunos conceptos que permiten hacer operativa esta evaluación.

### 2.2.1.Conceptos básicos para la atención humanitaria de emergencia.

#### **a) Definición de atención humanitaria.**

El artículo 15 de la Ley 387 de 1997 expresa sobre la Atención Humanitaria de Emergencia que: *“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»*. Por lo tanto, con la atención humanitaria se pretenden garantizar las condiciones mínimas de socorro y

subsistencia de la población desplazada con ocasión del conflicto armado interno en Colombia.

De acuerdo con la misma Ley, en todos los casos de desplazamiento:

- Las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada deben garantizar 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 conformación 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.
- A la Atención Humanitaria de Emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.

### ***b) Tipos de atención humanitaria de emergencia<sup>66</sup>***

Las acciones de Atención Humanitaria son de dos tipos:

- **Ayuda o atención inmediata:** Es la intervención en crisis que requiere acciones de socorro, atención y apoyo a la población para mitigar las necesidades básicas de alimentación, salud y alojamiento, y que se presta hasta por un periodo máximo de quince días, plazo del que dispone la Red de Solidaridad Social para realizar el registro correspondiente de las personas y grupos familiares que hayan

<sup>66</sup> Fuente: Circulares de atención humanitaria. Red de Solidaridad Social.

presentado una declaración en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada (SUR).

- **Atención Humanitaria de Emergencia:** Es la atención que se presta a la población incluida en el SUR para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, nutrición, alojamiento, atención psicosocial, saneamiento, educación, salud y transporte por un periodo máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres meses.

### ***c) Pautas para la atención humanitaria a desplazados.<sup>67</sup>***

Estas pautas están destinadas a cualificar las acciones de Atención Humanitaria de Emergencia. Se basan en la Ley 387 de 1997, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario y tienen como finalidad proteger y restaurar la dignidad de la persona.

Se requiere, para brindar la Atención Humanitaria, del trabajo articulado de entes estatales, No Gubernamentales, el sector privado, organizaciones comunitarias y la población desplazada.

Las respuestas de Atención Humanitaria deben tener en cuenta las distintas modalidades de desplazamiento tales como:

1. Masivo.
2. Individual.
3. Familiar.
4. En zonas rurales.
5. En ciudades intermedias y grandes.

También deben tenerse en cuenta las características de la población desplazada con base en los siguientes criterios:

<sup>67</sup> *Ibidem.*

- **Generales:**

- **Equidad:** Todas las personas tienen derecho a recibir Atención Humanitaria sin ser discriminadas por su condición social, cultural, de edad, religiosa, política, etc.
- **Calidad:** las acciones de la Atención Humanitaria deben ser óptimas y responder de manera eficaz a las normas mínimas establecidos para la atención humanitaria.
- **Pertinencia:** La atención debe brindarse de acuerdo con las particularidades de la población desplazada y del sitio de ubicación, teniendo en cuenta su cultura, edad y clima, entre otros, y atendiendo a las necesidades básicas de socorro y subsistencia.
- **Seguridad:** Concebida como aquella condición que le permite a la población desplazada recibir la asistencia humanitaria sin poner en riesgo su integridad física, psicológica y social.
- **Integralidad:** La Atención Humanitaria debe propender porque se responda de manera integral a las necesidades de socorro y subsistencia.
- **Protección ambiental:** La Atención Humanitaria debe ser armónica con el medio ambiente y preservarlo.
- **Voluntariedad para el retorno:** Nadie será obligado a retornar contra su voluntad.
- **Participación:** La población desplazada debe articularse a los procesos de toma de decisiones, gestión y organización, en relación con la Atención Humanitaria de Emergencia.

- **Poblacionales:**

- **Edad:** La Atención debe permitir el cubrimiento de las necesidades de cada etapa de la vida, haciendo énfasis en la niñez y adulto mayor (hombres y mujeres mayores de 65 años, o 50 años si son discapacitados).
- **Género:** Se requiere la satisfacción de necesidades de mujeres, hombres niñas y niños haciendo énfasis en mujeres cabeza de hogar y madres gestantes y lactantes.
- **Discapacidad:** Debe disminuir y superar la exclusión de discapacitados víctimas del desplazamiento.

- Grupos étnicos: La Atención Humanitaria debe respetar las diferentes culturas, costumbres y derechos especiales.
  
- **Para la acción institucional:**
  
- Responsabilidad: El Estado es el primer responsable de brindar Atención Humanitaria a los desplazados.
- Libertad de concurrencia: Las organizaciones y personas interesadas en brindar Atención Humanitaria tienen el derecho y la libertad de hacerlo, pero también asumen la responsabilidad de las actividades ante la población desplazada y ante los contribuyentes de los recursos.
- Imparcialidad: Los entes tienen la obligación de suministrar la ayuda a los más necesitados, en los lugares más afectados y en el momento más crítico, independientemente de sus condiciones económicas, étnicas, religiosas, políticas, etc.
- Coordinación interinstitucional: Los entes locales y regionales de orden gubernamental y no gubernamental, a través de los Comités Departamentales, Distritales y Municipales de Atención a población desplazada y de las Unidades de Atención y Orientación (UAO), coordinados por la Red de Solidaridad Social, son los encargados de generar los lineamientos, orientaciones y estrategias, así como de liderar los procesos de planeación, seguimiento y control de las acciones, en el marco del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.
- Comunicación abierta y veraz: La información sobre Atención Humanitaria de Emergencia debe ser pública y veraz, guardando como requerimientos la confidencialidad por razones de seguridad y protección de la población desplazada, de acuerdo con lo señalado en el decreto No. 2569 del 2000, título 3, artículo 15.
- Información, promoción y publicidad: La presentación de las víctimas debe tener en cuenta su condición de seres humanos dignos de respeto y es así como deben ser tratados.
- Seguimiento y evaluación: Las acciones de Atención Humanitaria estarán sujetas a control ciudadano a través de diferentes mecanismos.

## 2.2.2. Componentes básicos de atención humanitaria en desplazamientos individuales<sup>68</sup>.

Mediante el diseño de administración delegada de recursos orientado a optimizar los recursos destinados a la atención humanitaria, ofrecer una atención integral de emergencia y superar la brecha asistencialista, se propuso delegar la operación de la atención humanitaria en ONG con experiencia y conocimiento en el tema del desplazamiento, de manera que se pudiera contribuir al fortalecimiento y consolidación de las capacidades instaladas de éstas ONG para crear redes de apoyo y alianzas estratégicas.

Los componentes que se describen a continuación hacen relación a los servicios que se brindan a la población desplazada por la violencia, como respuesta inmediata al desplazamiento, en el marco de la definición establecida en el artículo 15 de la Ley 387 y el Decreto 2569 en sus artículos 20, 21, 22, 23 y 24. Dichos componentes, además de ser complementarios, deben responder a la satisfacción de las necesidades de socorro y subsistencia de la población. Es necesaria la caracterización de la población así como el diagnóstico de sus necesidades, el cual debe contener, por lo menos, los siguientes elementos:

- Censos y características de la población desplazada en relación con género, edad y etnia.
- Registro del estado actual de los componentes en cada una de las comunidades y o familias.
- Identificación de las organizaciones comunitarias y sociales existentes que faciliten el acceso de la población desplazada a los componentes, e identificación de las diferentes formas mediante las cuales el grupo accede al componente.
- Registro de elementos físicos y técnicos que permitan el acceso a los componentes o de la ausencia de éstos.

En segunda instancia, deben tenerse en cuenta los estándares mínimos de calidad de bienes y servicios, que consisten en los mínimos cuantitativos y cualitativos de esos bienes y servicios para satisfacer las necesidades

<sup>68</sup> *Ibídem*.

básicas de la población desplazada en cada uno de los componentes de Atención Humanitaria de Emergencia. Conocer estos estándares permite cualificar la oferta de Atención Humanitaria y prestar los servicios que mejoren la calidad de vida de la población desplazada.

A continuación se describen los componentes específicos de la Atención Humanitaria de Emergencia.

- **Orientación.**

Entrevistas a profundidad al desplazado y a su familia con el fin de valorar su situación, determinar el tipo de servicio o atención humanitaria que requiera y ofrecerle la alternativa más adecuada a su situación particular, de acuerdo con las opciones que se hayan establecido previamente entre aquél y la Red de Solidaridad Social. En este proceso se buscará superar el asistencialismo y se pondrá el mayor énfasis en la búsqueda de soluciones temporales que reactiven la capacidad productiva, eleven la autoestima y propendan por el fortalecimiento de la autonomía personal del desplazado.

- **Asistencia Humanitaria Inmediata.**

Prestar la asistencia alimentaria y no alimentaria en los casos en que se requiera, bajo los esquemas que se definan: pago de hospedaje, entrega de mercados y de artículos de hábitat interno (cobijas, colchonetas, kits de aseo personal, toldillos), durante los primeros quince (15) días posteriores a la ocurrencia del desplazamiento, previo cumplimiento del requisito de la declaración rendida ante la Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Personerías Municipales o Distritales o cualquier Despacho Judicial y remisión por parte de la Red de Solidaridad Social.

Cuando se tenga información sobre municipios receptores críticos, diferentes a la sede de prestación de los servicios, se diseñará una estrategia de atención móvil que permita atender a la población desplazada en su requerimiento de asistencia humanitaria en la primera etapa del desplazamiento, para lo cual se deben hacer las respectivas gestiones ante el Sistema.

▪ **Asistencia Humanitaria de Emergencia.**

Inscrita la persona en el Registro Nacional de Población Desplazada por parte de la Red de Solidaridad Social, se deberá prestar atención humanitaria de emergencia en aquéllos casos en que se requiera, por un período de tres (3) meses, prorrogables por otros tres (3) meses. Esta asistencia se brindará bajo diferentes modalidades según la identificación adelantada entre el ejecutor y la familia y/o individuo beneficiario, a saber:

\* **Asistencia alimentaria, aseo y alojamiento:**

En cuanto a la *asistencia alimentaria*, se suministran alimentos que proporcionen al menos 2400 calorías y 50 gr de proteína día - persona. La distribución se hace quincenal o mensual y se entrega debidamente empacada y en forma directa o través de bonos a la persona cabeza de familia y/o beneficiario.

En cuanto al kit de aseo, se entrega por un período de tres meses, por persona, y su distribución es de la misma forma que los alimentos.

De acuerdo con las necesidades que se identifiquen en la entrevista, se puede pagar un alojamiento transitorio en residencia o pensión, albergue o similar, por un lapso de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses, previa autorización de la Red de Solidaridad Social.

El monto total de estos componentes será de una suma máxima mensual equivalente a 1,5 s.m.l.v., otorgada por espacio de tres meses.

\* **Utensilios de cocina y elementos de alojamiento:**

Se entregan a las personas y/o familias desplazadas los siguientes kits:

- Kit de cocina por familia (una sola vez).
- Kit de vajilla por persona (una sola vez).
- Kit de hábitat interno clima frío o cálido por persona (una sola vez).

Los elementos de los kits tienen un valor equivalente al 50% del s.m.l.v., otorgados por una sola vez.

\* **Salud e Higiene.**

Se debe elaborar un diagnóstico sobre el estado de salud de la población, atención y control de las enfermedades contagiosas, el cuidado médico apropiado y la educación en salud e higiene.

Informar a la persona que lo requiera, sobre su derecho de acudir a una IPS en procura de la atención del servicio de urgencia, conforme al procedimiento establecido por el Ministerio de Salud.

Hacer seguimiento a la atención en salud recibida por las personas desplazadas e informar a la Red de Solidaridad Social o a las instancias previstas las irregularidades presentadas.

\* **Transporte de Retorno y/o Reubicación.**

Suministrar por una sola vez los pasajes terrestres, fluviales y/o marítimos, de acuerdo con las tarifas legales establecidas en cada municipio según sea el caso, y los gastos de viaje hasta por la suma de 0.5 s.m.l.v, cuando la persona exprese su voluntad de retornar de forma inmediata a su sitio de origen o de reubicarse en otra ciudad.

\* **Obtención del Documento de Identificación.**

Cancelar, por una sola vez, el valor de la fotografía y el exámen de RH para la obtención del duplicado de la cédula de ciudadanía para aquellos casos en que se requiera.

\* **Gastos Funerarios.**

En caso que se requiera, cancelar los gastos funerarios hasta por un valor de OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$800.000.00) M/L.

### 2.2.3. Estrategias para la Atención Humanitaria a desplazamientos masivos.

De acuerdo con el artículo 12 del decreto 2569 del 2000, se entiende por desplazamiento masivo el desplazamiento conjunto de diez (10) hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar el grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

El mismo decreto, en el artículo 13, establece que cuando se produzcan desplazamientos masivos, el Comité Municipal de Atención a la población desplazada por la Violencia de la zona expulsora actuará en forma coordinada y unida con el de la zona receptora de la población, para identificar y cuantificar las personas que conforman el desplazamiento masivo.

#### ***a) Plan de Contingencia para atender desplazamientos masivos.***

En materia de política, una de las herramientas de implementación de los mecanismos de acción de Atención Humanitaria en desplazamientos masivos tiene que ver con el plan de Contingencia para Desplazamientos Masivos, mediante el cual se espera que los entes territoriales, los comités municipales, distritales y departamentales, tengan las herramientas que les permitan prepararse adecuadamente para atender las emergencias resultantes de los desplazamientos masivos provocados por el conflicto interno.

Este plan debe ser elaborado por los comités locales y departamentales y debe estar orientado, en su primera fase de preparación, a la determinación del nivel de riesgo (amenaza y vulnerabilidad) de acuerdo con los elementos planteados anteriormente. Para ello se debe tener en cuenta:

- El análisis de la dinámica del conflicto y del desplazamiento, de acuerdo con el comportamiento de los actores armados que operan en el territorio, así como su estructura, radio de operación, frentes, número de integrantes, capacidad operativa y estrategia de control territorial.

- El análisis del D.I.H, los derechos humanos y los principios rectores del desplazamiento interno, en comparación con lo que sucede o se prevé que sucederá en la región.
- El cálculo del número de personas en riesgo, así como las características de vulnerabilidad social e institucional del lugar de donde pueden ser expulsadas.
- La evaluación de los reportes del Sistema Único de Registro, del Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas y de otros sistemas de información, como el RUT de la Conferencia Episcopal, sobre el número de familias y personas desplazadas, así como las características de género, edad, etnia y los lugares expulsores y receptores.
- La evaluación de experiencias de atención a desplazamientos masivos y su impacto en los municipios receptores y expulsores.
- La identificación de la infraestructura social existente (comité de atención y prevención de desastres, Cruz Roja Colombiana, CICR, secretarías de obras públicas y salud, etc), así como la oferta de asistencia humanitaria disponible en la región.
- La asignación de responsabilidades según competencias.

### ***b) Alistamiento para atender desplazamientos masivos.***

En esta fase cada institución, así como el comité Departamental y el comité municipal o Distrital, deberán tener definidas sus funciones y estrategias para ser puestas en marcha en caso de que se presente el desplazamiento masivo. Las funciones y componentes mínimos a los cuales se les debe prestar atención en esta fase son:

Comunicaciones: para (i) informar sobre el desplazamiento ocurrido y (ii) coordinar en terreno las acciones de atención humanitaria.

Protección y seguridad: en donde las autoridades Nacionales, Departamentales y Municipales, así como la Fuerza pública, garanticen a la población desplazada y receptora su seguridad.

Información permanente: para (i) orientar a la comunidad desplazada sobre lo acontecido y difundir los derechos que deben ser protegidos, realizados y reparados por el Estado y (ii) para informar permanentemente a los residentes de los municipios receptores sobre la situación de la población desplazada.

Control social: de apoyo a las formas de organización que surgen o se consolidan en las comunidades desplazadas como consecuencia del desplazamiento masivo, y que permiten un mayor control social interno (contra filtraciones, maltrato, abusos, etc) y facilitan la coordinación y el apoyo logístico para la atención (cocina, alimentación, aseo, recreación, etc).

Organización logística: para la distribución de espacios al interior de los albergues, suministros y almacenamiento de alimentos, procedimientos para la atención médica, requerimientos de saneamiento básico, etc.

### ***c) Implementación del plan.***

Teniendo en cuenta los diferentes componentes y criterios fijados para la Atención humanitaria, el control y la evaluación del plan de contingencia deben hacerse sobre todo, aunque no exclusivamente, en cuanto a los derechos protegidos durante la fase de emergencia.

## **2.2.4.Elementos del contexto para formular y evaluar la política de atención humanitaria.**

Antes de revisar los criterios de pertinencia y coherencia que pueden ser utilizados para evaluar la política de atención humanitaria en los departamentos y municipios, vale la pena tener presente ciertos elementos del contexto en el cual se formula y ejecuta dicha política:

- a) Prevención o atención humanitaria.** Es necesario hacer ingentes esfuerzos en la atención humanitaria de emergencia, porque invertir

en la prevención recursos que no sean solamente para el fortalecimiento de las fuerzas militares es muy complicado, puesto que el criterio de éxito que se asume en la prevención es «que no pase nada». La inversión social en zonas remotas del país, con el objetivo de prevenir el desplazamiento mediante la reducción de los desequilibrios regionales que se plantearon en el capítulo anterior, tiene muchos opositores porque el criterio de evaluación de su éxito es que no haya desplazados. Por lo tanto, solicitar recursos para la inversión social para la prevención, en una situación aguda de apretón fiscal, con la meta de que lo mejor que puede pasar es que no pase nada, tiene muy poca credibilidad en un Estado acostumbrado a reaccionar (reactivo) y no a prevenir (proactivo).

**b) Atención, asistencia o ayuda.** Aunque en los textos se utiliza de manera indiscriminada, la realidad muestra que la Atención humanitaria representa una acción concreta y plausible en términos de hacer operativa una visión integral de protección de derechos, de generación de gestión en las comunidades y familias que enfrentan la emergencia humanitaria y de articulación concreta con los ciclos de restablecimiento. Por otra parte, la Asistencia y la Ayuda humanitaria operativamente representan exactamente eso, una visión que se reduce o concreta en “entregar” a comunidades pasivas, a construir comunidades asistidas y a desarticular los esfuerzos de la emergencia de los proyectos de restablecimiento social.

**c) El significado de la prórroga de la atención humanitaria.** Mucho se discute sobre si el tiempo de tres meses de atención humanitaria es suficiente o no. Frente a este tema hay por lo menos dos posiciones, (i) quienes sostienen que se debería ampliar indefinidamente, hasta que la población desplazada efectivamente se restablezca (ii) y quienes piensan que si esto sucede, se corre el riesgo de que se perpetúen las modalidades de asistencia y ayuda que se han implementado y que, de alguna manera, esto sea útil para que el Estado se despreocupe en la realidad de los procesos de restablecimiento.

Toda prórroga significa la derrota del Estado en su obligación de atender (proteger, realizar y reparar derechos) a la población desplazada y llama la atención sobre la noción de indivisibilidad e integralidad de los derechos que debe ser garantizada por la Red de Solidaridad como ente coordinador del SNAIPD. Sin esta lectura y gestión integral no habrá, ni en tres meses ni en más tiempo, un impacto real en la protección, restitución y realización de derechos.

**d) Los límites de la prórroga.** Operativamente y si las circunstancias así lo ameritan, con el aval del comité y sobre todo de la Defensoría y la Procuraduría, los plazos se pueden extender más allá del tiempo establecido por la Ley 387, porque priman los principios constitucionales de protección a la vida sobre el articulado mismo de la Ley. El punto operativo es que esto requiere de una coordinación plena al interior de los comités que permita avalar la ampliación de términos, so pena de incurrir en un delito.

**e) Los indicadores de eficiencia y eficacia que utiliza el Estado.** Los indicadores de impacto que utiliza el Estado, y en particular el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, para evaluar la gestión de los programas sociales y humanitarios, hacen referencia a: (i) cuántas familias se atiende, (ii) cuál es la relación entre recursos invertidos y personas atendidas, y por tanto (i) cuál es el cubrimiento territorial y poblacional de la inversión, es decir, cuánto se ha gastado, y no cómo se ha gastado. En la atención humanitaria, la eficacia de los programas debe ser evaluada adicionalmente por indicadores que hagan referencia a los derechos, es decir, indicadores de oportunidad (necesidad de ayuda y tiempo de respuesta del Estado), indicadores de calidad (requisitos mínimos para la satisfacción de estas necesidades), indicadores de adaptabilidad (características de los satisfactores requeridos frente a los satisfactores aportados por el Sistema), e indicadores de control social (recuperación psicoafectiva y psicosocial, generación de confianza y recuperación del control de su proyecto de vida por parte de los desplazados).

**f) El enfoque de derechos y la asistencia humanitaria.** Aunque es necesario reivindicar la necesidad y la pertinencia de asistir a población que, como la desplazada que llega a grandes ciudades, no cuenta con ningún instrumento personal, familiar o social para hacer frente a la emergencia que vive, es también importante tener presente que esta asistencia debe estar acompañada precisamente de las acciones necesarias para dotar de herramientas (habilidades, capacidades, información, oportunidades, etc) que le permitan a la población desplazada reconstruir su proyecto de vida. El enfoque de derechos es muy útil para ello, pero como se mencionó anteriormente, la ausencia real de este elemento complementario a la asistencia humanitaria, puede llevar a las instituciones a confundir la simple asistencia humanitaria con el cumplimiento de un enfoque de derechos. Nuevamente, la integralidad e interdependencia de los derechos llama la atención sobre el concepto de la protección de la vida, pero de la vida digna de la población en situación de desplazamiento, a través de un enfoque de atención humanitaria.

**g) De lo simbólico a lo instrumental en la atención humanitaria.** Tal vez el reto más importante que enfrenta el Estado y la sociedad en su conjunto frente al tema del desplazamiento, sea el de convertir la retórica simbólica que hasta el momento ha primado cuando se hace referencia a un Estado Social de Derecho, en la utilización instrumental del concepto. Esto significa pasar (i) del uso simbólico del Derecho al uso instrumental del Derecho y (ii) del uso simbólico de los Derechos Humanos al uso instrumental de los Derechos Humanos. La política pública debe lograr esto. Se trata del utilizar al Derecho como una herramienta concreta para atender a población desplazada y no solamente como una guía teleológica del «deber ser» de una sociedad.

**h) Los diseños operativos.** La mayor parte de las evaluaciones de la política de atención a la población desplazada coinciden en afirmar que existe un divorcio notable entre lo formulado y lo realmente ejecutado. Más allá de las justificaciones ligadas a la escasez de recursos, en aquellos lugares y oportunidades en que éstos existen, en los que se presenta incluso apoyo por parte de organizaciones

internacionales, ¿cuál es realmente el impacto de la atención humanitaria y de las acciones de restablecimiento en la protección, reparación y realización de derechos de la población desplazada?, ¿acaso hay experiencias regionales en donde se haya aplicado una visión de gestión con éxito?, ¿cuáles son los factores que definieron el éxito de estas experiencias?.

Por otro lado, en aquellas situaciones en las que haya fallado la visión integral de la atención humanitaria y se haya desarrollado más una acción de asistencia, (que es lo que está ocurriendo con los diseños operativos en las regiones y localidades), ¿hay acaso debilidades en la formulación y operación de proyectos, o será que los ejecutores (instituciones y ONG's) tienen baja formación y experiencia para mantener y ejecutar cotidianamente acciones integrales?, ¿hay recurso humano vinculado a estas labores que tenga la formación capaz de integrar y complementar funciones de asistencia y acciones de promoción de la gestión y la autodeterminación?.

En cualquier caso, corresponde a los comités departamentales y locales de atención a la población desplazada, evaluar las dificultades operativas, así como las experiencias positivas, que se tienen como consecuencia de la aplicación de los principios básicos de la política de atención humanitaria.

- i) La incidencia regional en la política pública.** Se comete un gran error si se piensa que la política pública de atención a la población desplazada se formula solamente a nivel Nacional. (i) El desplazamiento es un tema nuevo para el Estado y, por tanto, requiere de las experiencias, sugerencias y orientaciones que se desprenden de la acción concreta en los municipios y departamentos, así como de los aportes de las personas y grupos organizados de desplazados, (ii) buena parte de la sociedad y de los órganos y actores del Estado, asumen que el desplazamiento es un problema temporal y no estructural, como la lucha contra la pobreza, (iii) esto permite la existencia de una dialéctica en los espacios de la política: retoman experiencias regionales y las recomiendan como orientación general;

(iv) los parámetros que se mencionan a nivel nacional tienen múltiples formas para ser ejecutados por los municipios y departamentos. La política nacional no puede estandarizar y volver inflexibles las formas y alternativas que pueden surgir en los territorios para obtener los objetivos planteados; (v) hay temas en donde hay muy poca diferencia a nivel nacional e internacional sobre lo que se quiere (enfoque de derechos, visión integral, eficacia en la acción, etc) y sí hay muchas y múltiples alternativas de cómo lograrlo. Ésto sólo se resuelve y aprende en los territorios; (vi) es necesario tener presente que una política de Estado es el resultado de la interacción de fuerzas políticas e intereses generales y particulares que se mueven en torno al Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en donde los ámbitos supranacionales (internacional) y subnacionales (regional) tienen una gran incidencia en la definición y orientación de la política; y, finalmente<sup>69</sup>, (vii) es necesario ser sensibles a las mejores prácticas locales y retomar sus aprendizajes para la orientación general de la política, porque los proyectos de atención a población desplazada no son simplemente la ejecución de una política, sino también representan la construcción de la política.

### 2.2.5. La evaluación de pertinencia y de coherencia de la atención humanitaria.

En términos de pertinencia, la atención humanitaria así como el restablecimiento deben atender, por lo menos, a los siguientes criterios:

#### **a) Oportunidad.**

Definida como la relación que existe entre la necesidad de ayuda que tiene la población desplazada y el tiempo de respuesta del Estado. Tanto en el caso de la asistencia humanitaria como del restablecimiento, el tiempo juega como un factor estructurante de las acciones que se fijen y del impacto que se logre. Todas las acciones del Sistema deberían ser pensadas

<sup>69</sup> Para tener una visión más completa y compleja de los actores que participan en la elaboración y ajuste permanente de las políticas públicas ver: Lindblom, Charles. "El proceso de elaboración de las políticas públicas". Ministerio para las administraciones públicas. Madrid. 1991.

con respecto a la reducción del tiempo de respuesta. Así, en la prevención se trata de eliminar el tiempo, es decir, que no haya desplazamiento. En la atención humanitaria se trata de reducir al mínimo (un día como máximo para la respuesta en desplazamientos masivos e individuales que arriban a las ciudades) el tiempo que transcurre entre la ocurrencia del hecho y el arribo del personal del Sistema encargado de la atención. En cuanto al restablecimiento, se trata de reducir al máximo el tiempo entre el inicio de la prestación efectiva de la atención humanitaria y el inicio efectivo del restablecimiento<sup>70</sup> (un mes como máximo). A mayor tiempo de desplazamiento, mayor ruptura social, mayores necesidades de recursos, mayor cambio cultural para atender y nuevas habilidades productivas a estimular.

- **Desplazamientos masivos interveredales.** Para el caso del desplazamiento de más de cincuenta familias hacia una vereda vecina, generalmente se cuenta con una característica especial: la relación constante entre grupos o etnias que territorial, espacial y temporalmente han construido un sinnúmero de relaciones importantes entre sus habitantes. Por lo tanto se debe contemplar, mas allá de la experiencia del SNAIPD, de las obligaciones enunciadas en la ley 387 y de los decretos reglamentarios, un marco que le permita a los miembros de los comités locales y departamentales hacer visible la problemática del desplazamiento interveredal mediante la identificación e inclusión de la frecuencia de actos de desplazamiento entre veredas, su duración, y la apropiación adecuada y oportuna de recursos que permitan fortalecer la ayuda humanitaria y el retorno o reasentamiento de la población que se desplace.

Operativamente el factor que contribuye a visibilizar y mejorar la atención oportuna de los desplazamientos masivos interveredales, es la correcta y efectiva realización de los planes de manejo y de las fases de alistamiento para la atención de emergencias. De hecho en algunas partes del país, especialmente con población indígena que

<sup>70</sup> Relacionado fundamentalmente con la capacidad de autosostenimiento de las comunidades y familias.

habita en resguardos, los desplazamientos rural - rural se están llevando a cabo de manera planificada, temporal y como medida de protección de las comunidades ante factores de conflicto que se encuentran en la zona.

- **Desplazamientos masivos que cruzan las fronteras.** Implica para la política de atención un reto importante, ya que si bien existen mecanismos de coordinación tripartitos para atender este tipo de emergencias en las fronteras (Colombia, ACNUR y país vecino), aún existen baches en materia de la operación conjunta. El punto esencial del tema hace referencia a que una vez las personas han traspasado la línea limítrofe, la acción del Estado colombiano cesa en lo que tiene que ver con la prestación de la ayuda humanitaria. Ésta debe ser suministrada por el país vecino o, en su defecto, por la Oficina de Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR).

Como en el caso del desplazamiento interno, en estas situaciones la población que ha cruzado la frontera se encuentra altamente discriminada y señalada por parte de la población y las autoridades de los países vecinos, debido al temor de la “exportación del conflicto interno colombiano”. El desplazamiento de colombianos hacia sus territorios se convierte en un asunto de seguridad nacional, con todas las prevenciones que este tipo de enfoque pueden conllevar para la atención a población desplazada<sup>71</sup>. Es muy importante el énfasis que ha desarrollado durante los últimos años la cancillería colombiana en el sentido de hacer prevalecer el concepto de la intervención activa y operativa del ACNUR en la atención a los colombianos que cruzan la frontera. Solamente esta intervención facilita el buen trato a los desplazados que cruzan hacia otro país, así como les garantiza la ejecución de las acciones necesarias para la protección, realización y reparación de sus derechos, independientemente de si permanecen en territorio vecino o se repatrian bajo un esquema de coordinación con la Red de Solidaridad y la Cancillería de Colombia.

<sup>71</sup> Al respecto consultar: Informe defensorial sobre el caso de Panamá. 2003.

La oportuna atención de la población desplazada se logrará solamente cuando se actúe de manera más proactiva por parte de los integrantes de los comités tripartitos. Esto quiere decir que, una vez acordadas los esquemas generales de cooperación, se deberían hacer ejercicios periódicos de entrenamiento en zonas de frontera, en donde las autoridades operativas<sup>72</sup> se conozcan y, sobre simulacros concretos, afronten y resuelvan conjuntamente el manejo de población desplazada que cruza las fronteras. Operar reactivamente significa nuevos funcionarios, nuevas instrucciones, recordar o desempolvar los protocolos de atención y repetir los obstáculos ya superados en circunstancias anteriores. Sistematizar y mantener la memoria operativa de la atención de los desplazados en las fronteras, es una labor que bien podría desempeñar el ACNUR. Esto redundará en operaciones más efectivas con los países vecinos, y en la reducción de las fricciones innecesarias que se presentan periódicamente.

- **Atención humanitaria en desplazamientos masivos hacia pequeñas cabeceras:** Para los municipios pequeños, los desplazamientos masivos representan grandes dificultades, ya que sus bajos presupuestos y la débil capacidad de coordinación interinstitucional dificultan mucho la atención del fenómeno. Un desplazamiento masivo a una pequeña cabecera municipal hace más visible el problema financiero, las tensiones territoriales y los conflictos entre diferentes sectores sociales, ya que la población desplazada entra a competir por los pocos recursos asignados para los pobres del municipio.

Sin embargo, una política municipal equitativa en materia de atención a la población vulnerable debe contemplar la atención a “los más vulnerables entre los vulnerables” mediante la apropiación de recursos y la corresponsabilidad para atender a las víctimas de la violencia. Esta es una acción que debe ser impulsada desde la Nación y los departamentos, sobre todo en los municipios cuya dinámica

<sup>72</sup> En estos acuerdos tripartitos se han fijado autoridades políticas que, para el caso, están compuestas por un conjunto de entidades lideradas por las respectivas cancillerías y los representantes residentes del ACNUR, y autoridades operativas de cada país y del ACNUR, y compuestas en Colombia por el SNAIPD, encabezado por la Red de Solidaridad.

de recepción es muy alta. Para ello los comités locales, con la participación de todos los actores, incluyendo los de orden nacional, deberán velar porque los planes y acciones fijados en ellos, cuenten con el efectivo aporte de los recursos humanos y económicos de los municipios. Afortunadamente, y sobre todo en las ciudades más grandes, se cuenta cada vez más con recursos provenientes de las administraciones municipales.

En términos de oportunidad es frecuente que poblaciones enteras se refugien en cabeceras pequeñas, ocasionando trastornos importantes en el funcionamiento y atención de la población pobre y vulnerable. Por ser este tipo de desplazamiento (masivo y que recorre cortas distancias) el que mejores posibilidades presenta para programas rápidos de restablecimiento ligados ante todo al retorno de la población, es muy importante hacer énfasis en el desarrollo de instrumentos y procedimientos que reduzcan cada vez más el tiempo de atención humanitaria y apoyen a las comunidades en el retorno con plenas garantías de seguridad. En estas situaciones, más que en ninguna otra, la atención humanitaria significa claramente el restablecimiento inmediato y con garantías para la población desplazada.

- **Atención humanitaria en desplazamiento masivo a grandes ciudades:** En general, el fenómeno del desplazamiento a las grandes ciudades se ha venido desarrollando de manera individual o gota a gota; son pocos los casos en los que un gran número de familias llegan unidas a las grandes urbes (Barranca y Bogotá entre 1998 y 2003). Sin embargo, el efecto que produce este tipo de desplazamiento es altamente complejo de manejar para el estado. Los desplazamientos masivos por acoso de grupos armados que se dirigen a las grandes ciudades, siempre han tenido un contenido adicionalmente político por parte de los grupos que se desplazan unidos. Terminan en dispendiosas negociaciones en las cuales los temas humanitarios se mezclan con los aspectos legales, normativos, de protección, de impunidad y de desarrollo regional. Los grupos generalmente son muy herméticos y dificultan la labor humanitaria

de las agencias del Estado, privilegiando la del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). La organización y la logística de la atención se coordina con los representantes de los grupos, mientras se desarrollan las negociaciones para su retorno.

Son movimientos de carácter esencialmente político - humanitario que pretenden hacer visible ante la comunidad nacional e internacional la situación de violación sistemática de los derechos humanos en regiones específicas del país. Desafortunadamente, gran parte de los líderes de estas movilizaciones han sido asesinados posteriormente o han tenido que huir de sus zonas habituales de residencia en calidad de desplazados o de refugiados.

- **Atención humanitaria en desplazamiento masivo intraurbano:** Uno de los fenómenos más recientes en los desplazamientos consiste en que las personas o familias ya restablecidas en las ciudades se encuentran de nuevo con la presencia de actores armados que generan nuevos desplazamientos al interior de la ciudad. El nuevo desplazamiento tiene el propósito de huir otra vez del acoso de los grupos armados mediante la movilización hacia otra parte de la ciudad en busca de anonimato y, por tanto, de protección. Aunque no hay información disponible, se puede asumir que esta migración se realizará hacia otros lugares de mayor pobreza en la ciudad, en donde conviven un sinnúmero de actores que potencialmente podrían generar un nuevo desplazamiento.

Los nuevos desplazamientos suponen, nuevamente para unas familias, repetir el proceso de declaración para volver a entrar en el ciclo de atención. Para otras, en cambio, la situación se hace más difícil, pues tratan de “ocultarse” en otros lugares de las ciudades por temor a ser descubiertas y deciden marchar a la deriva sin que el Estado les garantice la protección de sus derechos. Un ejemplo más reciente de estas situaciones se presentó en las comunas de la ciudad de Medellín, en donde el enfrentamiento de actores armados ocasionó un número importante de familias desplazadas por temor a quedar en el fuego cruzado. Para ellos, aunque hay un sistema que reacciona y “asiste”, todavía no existen los mecanismos expeditos

de protección, realización y reparación de los derechos fundamentales que se encuentran en juego en estos desplazamientos internos en las grandes urbes<sup>73</sup>.

Situaciones como la mencionada anteriormente suponen la participación activa de todos los actores sociales, de la fuerza pública y de la sociedad civil para proteger a quienes en condiciones de conflicto interno son los más vulnerables. El análisis de la movilidad espacial al interior de las ciudades, podría arrojar muchas luces sobre cómo enfrentar la política de restablecimiento urbano de la población desplazada.

- **Atención humanitaria en el desplazamiento individual:** De acuerdo con la la ley 387 de 1997, es desplazada 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 a los derechos humanos, infracciones al D.I.H u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. En este sentido, y habiendo hecho referencia ya a lo que significa la ayuda humanitaria en los diferentes tipos de desplazamiento masivo, a continuación se plantean algunos elementos que hacen referencia a personas que se ven obligadas a migrar en grupos de menos de 50 personas o menos de 10 familias.

Para ello, es menester tener en cuenta que todo el proceso de atención a la población que se desplaza de manera individual o familiar, y que en la mayor parte de casos comparte una actitud “silenciosa”, se concentra en el desarrollo de mecanismos locales y regionales de información que permitan identificar y atender a las familias en esta situación. En la actualidad, el único sistema que se ha

<sup>73</sup> Ver sentencia T-268 de 2003 en donde se describen las características del desplazamiento intraurbano y los retos que éstos imponen a la atención del Estado.

desarrollado (SUR), tiene su operación centrada en las grandes y medianas ciudades y tiene un carácter eminentemente pasivo, es decir, que “espera” a que la población desplazada se acerque y no ha desarrollado un sistema que sea sensible y capaz de detectar y, por tanto, orientar la atención a la población que se desplaza de manera individual.

- **Atención humanitaria en desplazamiento individual entre veredas:** Uno de los grandes problemas en la detección y atención humanitaria para los desplazamientos individuales tiene que ver con la identificación, prevención y diagnóstico de los desplazamientos individuales interveredales. El esquema de atención para estas personas, de acuerdo con lo establecido en la ley 387 y el decreto 2569 de 2000, debe ser superado desde el punto de vista operativo para que las entidades del SNAIPD sean capaces de identificar a los sujetos que, a la luz de cualquiera de las situaciones expuestas en la definición de la ley 387, migran entre las veredas en busca de protección. Su detección y atención debe estar sustentada en el reconocimiento de las propias redes de apoyo en las cuales se apoyan los individuos y familias que migran entre espacios rurales del país.

Para este tipo de desplazamientos se hace necesario que la política sea flexible y oportuna, es decir, que contemple todos los factores poblacionales y territoriales que le permitan tanto a las autoridades como a la población, realizar un ejercicio del control social exitoso, de manera que se pueda identificar claramente la amenaza sobre un sujeto en particular. En este sentido los comités deberán contar con la participación de líderes de la comunidad potencialmente en riesgo de desplazamiento, de manera que se puedan realizar acciones de prevención y atención oportuna para estos casos y que los mismos hagan parte del plan de contingencia y del control de las apropiaciones presupuestales para su correcta ejecución. De la misma forma, el proceso de atención humanitaria debe ser rápido y, por la condición misma del desplazamiento, debe cumplir con los requisitos propios de la atención humanitaria a grupos en cuanto a calidad y estándares de atención.

- **Atención humanitaria a familias que cruzan fronteras:** El cruce de fronteras para desplazamientos individuales contempla las mismas condiciones en cuanto a la protección y restitución de derechos que para los desplazamientos masivos. En este aspecto, las autoridades operativas binacionales deberán mejorar los mecanismos de monitoreo y control sobre las fronteras, de manera que se pueda establecer con mayor facilidad las familias o personas que migran hacia un país vecino por causa del conflicto interno. Allí es importante que los mecanismos de coordinación funcionen adecuadamente para la oportuna atención y evaluación por parte de las autoridades operativas tripartitas, ya que un buen número de personas que cruzan las fronteras no acuden a las autoridades competentes para solicitar ayuda y protección. En este sentido, se hace importante la cooperación con las redes de apoyo interinstitucional y de la sociedad civil, así como de la iglesia, de manera que se puedan detectar los casos de desplazamientos para que reciban el trato y la atención acorde con las normas internacionales.
  
- **Atención humanitaria en desplazamiento individual a pequeñas cabeceras:** Si bien es cierto que los comités municipales tienen la misión de funcionar coordinadamente en el evento de desplazamientos masivos, para la situación de los eventos de desplazamiento individual debe existir procesos cotidianos de coordinación y comunicación entre los miembros de los comités locales y entre las pequeñas cabeceras y las áreas de expulsión. El reto de la política en materia de atención humanitaria consiste en prestar una rápida atención, a tiempo, que permita mitigar el efecto de desplazamiento y proteger y reparar los derechos de la población desplazada o en riesgo de serlo.
  
- **Atención humanitaria individual en grandes ciudades:** El fenómeno del desplazamiento ha modificado en los últimos años la dinámica de crecimiento de las ciudades. Ante la agudización del conflicto armado, las grandes urbes han sido el destino privilegiado de las personas que, en grupos pequeños o de forma individual, migran con la esperanza de encontrar seguridad y acceder a mejores

condiciones de vida. Para el caso de la atención humanitaria, se diseñó la estrategia de las UAO (Unidades de Atención y Orientación), en donde las personas o familias desplazadas acceden en un solo lugar a las diferentes instituciones de atención en el tema del desplazamiento. En este sentido, y con el propósito de evitar la dispersión de acciones a lo largo de las ciudades, se incorporó dentro de la UAO al Ministerio Público, las alcaldías, la Red de Solidaridad e, incluso, a las ONG's operadoras, con el objetivo de facilitar el acceso al proceso de registro y a la atención humanitaria. Sin embargo en las grandes ciudades aún falta por fortalecer los mecanismos de información, búsqueda activa de familias desplazadas, cooperación y coordinación entre las entidades del sistema, así como la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros para atender las familias desplazadas.

- **Atención humanitaria individual intraurbana:** Como consecuencia del desplazamiento hacia las grandes ciudades, y ante la inexistencia de sistemas de prevención y monitoreo de la situación al interior de las mismas ciudades, se ha venido presentando en los últimos años la modalidad de desplazamiento intraurbano, es decir, familias o personas que se ven obligadas a migrar dentro de la misma ciudad ya que su vida nuevamente se ve amenazada por actores que habitan generalmente en los barrios mas pobres y que luchan por el control territorial de estos.

Si bien es cierto que existen, en muchos casos, los mecanismos y programas regulares de atención, los desplazamientos familiares al interior de las ciudades se encuentran totalmente subestimados, puesto que las entidades del Sistema no tienen, como se ha mencionado, un proceso orientado a identificar proactivamente estos movimientos internos en las ciudades y porque, por desconocimiento o temor, las familias que se desplazan al interior de las propias ciudades no se presentan ante las autoridades para plantear su situación.

Igualmente, no existe una política clara de cómo, con qué criterios y bajo qué condiciones se presta la atención humanitaria a esta po-

blación. Es tarea de los municipios plantear estos componentes de la política que aún se encuentran bastante inciertos.

### **b) Calidad.**

Definida como el conjunto de propiedades o requisitos mínimos que debe cumplir la política para la protección, realización y reparación de los derechos de las personas desplazadas. Se trata entonces de definir o aplicar, en caso de que el SNAIPD ya lo tenga definido, los estándares de cantidad (volumen y cobertura según sea el caso) y calidad (dignidad) que requiere una persona o una familia desplazada para: alimentación, abrigo, educación, salud, saneamiento, vivienda, ingreso y tierras. El Sistema debe fijar, difundir y evaluar los parámetros mínimos de atención en estos componentes básicos.

En términos de calidad para la atención humanitaria, las acciones deben contemplar el enfoque básico de derechos, involucrando las diferentes entidades de orden nacional y territorial, así como la oportuna intervención de la fuerza pública para mantener las condiciones mínimas de seguridad, alimentación, salud, educación, abrigo y fortalecimiento del tejido social.

En materia de los estándares de atención aún falta mucho por trabajar. Para mencionar algunos ejemplos, no se ha establecido ni difundido masivamente el nivel de calorías necesarias que requieren en su proceso de alimentación grupos de población específica como niños y niñas, madres lactantes o embarazadas, adultos mayores, etc. Igualmente, los criterios básicos de una vivienda digna o de un proceso de educación de calidad, así como las condiciones dignas de abrigo y saneamiento básico<sup>74</sup>. Componentes claves para hacer operativa la protección de los derechos, como por ejemplo los criterios a tener en cuenta para organizar los alojamientos transitorios en desplazamientos masivos que ha generado la Red de Solidaridad<sup>75</sup>, no son conocidos o consultados por los comités para la elaboración de los planes de contingencia. Se está en mora de generar instrumentos como listas de chequeo, sencillas pero claras y de amplia difusión,

<sup>74</sup> La Defensoría del pueblo ha realizado recientemente una investigación en este sentido. Ver: "Evaluación de la política de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos". Defensoría del Pueblo. Bogotá, 2003.

<sup>75</sup> Ver: [www.red.gov.co](http://www.red.gov.co)

en materia de protección y realización de derechos en la fase de atención humanitaria, que puedan ser utilizadas por los miembros del Sistema, de los organismos de control y de la misma población desplazada para evaluar la calidad de la atención prestada.

### ***c) Adaptabilidad.***

Se entiende como la relación que existe entre los satisfactores requeridos por la población desplazada, con respecto a los satisfactores aportados por el Sistema. Significa evaluar la política en términos del nivel de ajuste que tienen los bienes y servicios aportados en la atención humanitaria con respecto a las características de género, edad, etnia y capacidades físicas de la población desplazada.

En términos de adaptabilidad, la política enfrenta uno de sus mayores retos, ya que la cohabitación entre pobres y población desplazada de los lugares de recepción hace que se produzca un fenómeno de competencia importante por los recursos y los programas más apropiados para atender a la población vulnerable. Operativamente, la política actual a nivel regional y local debe trabajar de manera sistemática y conciente sobre los principios de vulnerabilidad y equidad de la acción pública en los municipios, acompañados de un gran proceso de análisis del entorno regional y de inclusión de todos los actores, en especial los más vulnerables de las localidades.

Específicamente en lo que tiene que ver con la reconstrucción de tejido social de la población desplazada localizada en las grandes urbes, el reto es mucho mayor que en la mayor parte de los otros desplazamientos, puesto que la diversidad de satisfactores requeridos son, desde el punto de vista material, afectivo y social, mucho más amplios que los aportados por un Sistema que en términos de género, edad, etnia y capacidades físicas, no está haciendo distinción en las grandes urbes. No se trata simplemente de convertir a los desplazados en sujetos de crédito y de derechos en las grandes urbes, sino de reconocer y recomponer culturalmente hablando los satisfactores necesarios para atender sus necesidades básicas. Aspectos como el lenguaje, la vivienda, el vestido, las preferencias alimenticias, las habilidades laborales, entre otros, suponen un trabajo inmenso de adaptabilidad cultural frente a la nueva situación.

Como en el caso anterior, se está en mora de generar regionalmente y de manera conjunta con las comunidades indígenas, negras y campesinas, instrumentos como listas de chequeo, sencillas pero claras y de amplia difusión, que traduzcan los estándares mínimos de atención humanitaria a los satisfactores que por etnia, edad, género y condiciones físicas se deben tener en cuenta en materia de protección y realización de derechos en la fase de atención humanitaria, y que puedan ser utilizadas por los miembros del Sistema, de los organismos de control y de la misma población desplazada para evaluar la calidad y adaptabilidad de la atención prestada.

#### ***d) Recuperabilidad.***

Hace referencia a los procedimientos que permiten articular las acciones concretas de protección, realización y reparación de derechos con la generación y fortalecimiento de comunidades autogestoras y con mecanismos internos de gestión.

Como se ha mencionado, la política cuenta con el reto operativo de superar el esquema inicial de la ayuda inmediata, para trabajar paralelamente en el apoyo psicosocial que le permita a las comunidades desplazadas iniciar su trabajo de reubicación o reasentamiento en condiciones más dignas. Por ello no se trata solamente de contemplar el apoyo psicosocial y psicoafectivo de la población desplazada, sino también de diseñar acciones de información, sensibilización e inclusión en la solución para la población receptora, de manera que se pueda atender el desplazamiento bajo un esquema de responsabilidad conjunta entre Estado y sociedad.

Es indudable que la ruptura cultural, sobre todo para aquellas familias que migran solas a ciudades más lejanas, hace que la población desplazada necesite, durante todo el ciclo de atención humanitaria, nuevas herramientas emocionales, afectivas y de comportamiento ciudadano (frente a acciones tan simples como la movilización, el transporte, el manejo del tiempo, etc) para incorporarse a la vida urbana.

### **e) Impacto.**

Se entiende como la relación que existe entre la política de atención a la población desplazada y las acciones concretas que de ella se derivan, con los derechos que protege (vida, libre circulación, igualdad), los derechos que realiza (aquellos a los cuales por grupo de edad, género, etnia y condición física deben ser garantizados de manera progresiva) y los derechos que restituye (educación, seguridad alimentaria, vestido, saneamiento básico salud y abrigo y, sobre todo, trabajo, propiedad sobre medios de producción y vivienda).

Como se ha mencionado anteriormente, para el caso de la atención humanitaria el énfasis del impacto esperado de la política se encuentra en el campo de los derechos que se protegen. Y en este campo, es notable la ausencia del seguimiento de las acciones y de la evaluación del impacto que sus resultados producen, en cuanto a los impactos en términos de los derechos a proteger en la población desplazada.

No existen instrumentos, ni indicadores que permitan al Sistema en su conjunto evaluar la incidencia real de la política en términos de su impacto en los derechos. Regional y localmente es factible y necesario avanzar en la identificación de los criterios, los procedimientos y los indicadores que, de manera concreta y para cada caso específico, se requieren para articular la atención humanitaria con una visión instrumental de los derechos humanos que se están protegiendo.



## MÓDULO 3

### EL RESTABLECIMIENTO

Una vez revisados los elementos básicos que deberían considerarse para la formulación, ejecución y evaluación de la política de atención humanitaria a la población desplazada, en las páginas siguientes se hará una breve presentación y reflexión sobre los componentes específicos que se deberían considerar para los procesos de restablecimiento, dentro del enfoque de derechos humanos y siguiendo los lineamientos de análisis de la política pública expuestos en el primer capítulo.

### 3.1 Elementos conceptuales

**3.1.1. Restablecimiento:** El Gobierno colombiano entiende por restablecimiento<sup>76</sup> al proceso que se inicia con la atención humanitaria a las familias desplazadas y culmina cuando se han generado condiciones que les permiten contar con alternativas para rehacer integralmente su pro-

<sup>76</sup> Ver "Guía de atención Integral a la población desplazada por violencia", Bogotá, Colombia, Red de Solidaridad Social, Diciembre de 2001.

yecto de vida y lograr su estabilización progresiva, aprovechando sus propios recursos y potenciales así como la oferta institucional disponible.

Los programas y proyectos de restablecimiento tienen el objetivo de ofrecer a la población desplazada las oportunidades y las alternativas de (i) reubicación en una nueva localidad o de (ii) retorno al lugar de donde se vio forzada a salir. En cualquier caso se trata de (ii) reconstruir los sistemas sociales y económicos para integrarse a la comunidad receptora y de (iv) facilitar su acceso a oportunidades de bienestar superiores a las que tenía cuando ocurrió el desplazamiento, en los casos en los que sea posible.

La diversidad de las necesidades de la población desplazada supone un trabajo arduo entre todos los actores locales, departamentales y nacionales, no sólo del gobierno de turno, sino de los actores civiles y las redes de apoyo, lo que supone un cambio de voluntad y la necesidad de coadyuvar a la reconstrucción de los proyectos de vida de “los más vulnerables entre los vulnerables”.

**3.1.1 1.Retorno<sup>77</sup>**: Es el proceso de restablecimiento de personas desplazadas en el mismo lugar de donde fueron expulsadas por la violencia. Este proceso puede ser de tipo individual, familiar o colectivo.

Según el artículo 28 del decreto 2569 de 2000: el Gobierno Nacional apoyará a la población desplazada que desee retornar a sus lugares de origen, desarrollando los componentes de la consolidación y estabilización socioeconómica. Previo al proceso de retorno deberá realizarse una evaluación sobre las condiciones de orden público existentes en las regiones o localidades hacia las cuales se pretenda retornar, y cuyo resultado se hará conocer a quien desea retornar. Si a pesar de una evaluación negativa sobre las condiciones de retorno, los desplazados insisten en su interés de retornar, el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social, levantará un acta en la cual se ponga en evidencia las condiciones del lugar de destino, que los interesados del retorno conocen de las mismas, que no obstante subsiste la voluntad inequívoca de retornar y que asumen las responsabilidad que tal decisión conlleve. Los procesos de

<sup>77</sup> *Ibidem*.

retorno podrán ser acompañados por organizaciones humanitarias de carácter nacional que ayuden a verificar las condiciones en que se producirá el retorno, y formulen recomendaciones sobre las acciones o procesos requeridos para mejorar dichas condiciones y hacer posible el retorno.

Según la Red de Solidaridad Social<sup>78</sup> existen 2 tipos de Retornos: Retorno rápido y Retorno a Mediano y Largo Plazo .

- a) **Retorno rápido:** Se realiza dentro de los (30) treinta días posteriores al desplazamiento, bien sea masivo o individual.
  
- b) **Retorno a Mediano y Largo Plazo:** se realiza después de los treinta días de ocurrido el desplazamiento bien sea masivo o individual.

**3.1.2 Reubicación<sup>79</sup>:** es el proceso de restablecimiento de las personas desplazadas en un lugar diferente al de su origen o residencia, lo que necesariamente implica su adaptación a nuevas condiciones espaciales, culturales, sociales y económicas. La reubicación puede hacerse en el lugar inicial de acogida o recepción, o en otro diferente; puede ser urbana, en cabeceras departamentales o municipales, o rural y puede ser de tipo individual, familiar o colectivo. La reubicación se entiende como un proceso de doble vía que involucra tanto a la comunidad desplazada atendida, como a la receptora y a la institucionalidad local de esta.

Las reubicaciones rural y urbana se presentan como opciones de reasentamiento diferentes al retorno. En ellas se destacan las dificultades de adaptación y transformación cultural para las familias que se reubican en las ciudades, con respecto a aquellas familias de origen rural que se reubican en las zonas también rurales y para las cuales la reubicación es presumiblemente menos traumática, siempre y cuando las condiciones de llegada en el ámbito social así se lo permitan.

En los procesos de reubicación es importante tener en cuenta:

<sup>78</sup> Ver Manual de Procedimientos para el apoyo a los Procesos de retorno de población desplazada víctima del conflicto armado", RSS, Noviembre de 2003.

<sup>79</sup> Ibídem 8.

- Fortalecer el capital humano y social de las comunidades que se encuentran en proceso de restablecimiento.
- Dar continuidad al proceso de atención psicosocial iniciado en la fase de atención humanitaria.
- Buscar condiciones que promuevan la integración de la población afectada en el contexto de la población receptora, como elemento importante para la estabilización familiar.
- Buscar alternativas integrales de generación de ingresos y ocupación, así como condiciones educativas y de salud adecuadas.
- Buscar alternativas habitacionales bajo diferentes modalidades de acceso (compra, arrendamiento y/o construcción).

### 3.1.3. Componentes del restablecimiento

#### ***a) Generación de Ingresos.***

Tiene como objetivo generar condiciones para que los hogares afectados por el desplazamiento incluidos en el Sistema único de Registro de Población Desplazada (SUR) superen su situación de dependencia, recobren su capacidad productiva y recuperen las condiciones para abastecerse de bienes y servicios básicos, mediante la generación de sus propios ingresos. Esta estrategia comprende dos modalidades de vinculación productiva: empleo y trabajo por cuenta propia (a partir del apoyo de proyectos productivos).

#### ***Tipos de Proyectos***

- **Proyectos de Seguridad Alimentaria:** Orientados a generar productos básicos que contribuyan al abastecimiento alimentario de la población desplazada. Para esta línea se cuenta con dos estrategias fundamentales:

- **(i). Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR 10158) "Asistencia a Personas Desplazadas por la violencia en Colombia):**<sup>80</sup> cuyo objetivo fundamental es respaldar la rehabilitación social y económica de las personas afectadas por la violencia, especialmente la población desplazada interna (PDI), mediante la mejora de su seguridad alimentaria.

Dicho programa consolidará la asistencia en las zonas cubiertas en Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Guajira, Norte de Santander, Santander, Cesar, Cundinamarca y las ciudades principales, como Bogotá, que se caracterizan por ser zonas de alta recepción de población desplazada.

La operación tiene vigencia hasta el año 2006 y estima atender aproximadamente 375.000 (trescientos setenta y cinco mil) personas desplazadas y en alto riesgo de desplazamiento (niños, ancianos, mujeres jefes de familia, mujeres gestantes o lactantes, población indígena y afrocolombiana distribuidos de la siguiente forma:

- Receptores de Alimentos por trabajo.
- Cocinas Comunitarias
- Atención a Preescolares (niños y niñas entre 2 y 5 años).
- Atención a Escolares (niños y niñas entre 6 y 14 años).
- Mujeres embarazadas y lactantes
- Niñas y niños menores de 2 años
- Recuperación Nutricional

En el programa participan la Red de Solidaridad Social, como coordinadora del SNAIPD, en el papel de ejecutar los recursos destinados a los componentes de Alimentos por Trabajo, Alimentos por Capacitación y Cocinas Comunitarias; el ICBF como responsable del componente de Complementación Alimentaria, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) como enlace entre el gobierno Colombiano y el Pro-

<sup>80</sup> Ver "Manual de Procedimientos Operación Prolongada de Socorro y Recuperación OPSR 10158 Asistencia a Personas Desplazadas por la Violencia en Colombia", Bogotá Septiembre de 2003.

grama Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA)<sup>81</sup>, prestando el apoyo en lo referente a la normatividad relacionada con la OPSR<sup>82</sup>.

**(ii). Programa de Seguridad Alimentaria de la Red de Solidaridad Social (RESA)<sup>83</sup>:** Es un programa cultural, que pretende cambiar la actitud de los pequeños productores rurales, de manera que primero produzcan para comer y después para vender. Está orientado a pequeños productores agropecuarios y/o pueblos indígenas y sus comunidades, desplazados o vulnerables por el conflicto, para que con los proyectos afiancen su arraigo y se prevengan futuros desplazamientos.

RESA se financia con recursos no reembolsables (lo que significa que los agricultores no tienen que ser devueltos por los agricultores).

Para que la población objetivo del programa acceda a los proyectos del programa deben:

- Tener acceso a la tierra: se debe contar con un espacio de terreno donde se ejecute el proyecto.
  - Producir para no comprar: la filosofía es producir lo necesario para comer antes que vender.
  - Participación del grupo familiar: el programa busca involucrar al grupo familiar, de manera que todos sus miembros participen activamente para lograr un cambio de actitud de la familia.
  - Acceso: los usuarios tienen derecho a acceder al programa una sola vez.
  - Ejecutores: Cualquier ente local o regional que demuestre idoneidad técnica y administrativa y que sea reconocida por la transparencia en el manejo de recursos.
- **Proyectos Productivos a pequeña escala:** se ubican en un municipio o en una microrregión y están orientados a fortalecer procesos

<sup>81</sup> Creado hace 40 años para combatir el hambre en el mundo, el PMA es el mayor organismo de asistencia humanitaria del mundo y se encarga de brindar asistencia alimentaria a aquellas poblaciones que, de forma permanente o durante períodos de crisis, no están en condiciones de producir alimentos suficientes o no tienen los recursos necesarios para obtener alimentos que ellas y sus familias requieren para llevar una vida saludable y activa.

<sup>82</sup> OPSR (Operación Prolongada de Socorro).

<sup>83</sup> Ver Instructivo para Presentación de Proyectos de Red de Seguridad Alimentaria RESA, Red de Solidaridad Social, Octubre de 2003.

de producción, servicios, transformación y comercialización a pequeña escala alrededor de actividades o renglones productivos viables.

- **Proyectos productivos integrales:** permiten el empoderamiento de la población desplazada en la medida en que fortalecen su capacidad organizativa y de negociación frente a otros actores y genera nuevas formas de relación económica. Estos proyectos requieren por lo general de:
  - La existencia de un proceso de retorno o de reubicación en una región o microrregión soportado en una organización de base que comparta renglones productivos afines.
  - La existencia de renglones productivos promisorios cadenas productivas o procesos de subcontratación con relación a la cual esté claramente establecida la demanda de sectores empresariales con los que sea posible establecer alianzas estratégicas.
  - La presencia de un actor idóneo para desempeñar las funciones de operador o integrador de servicios de asistencia técnica, insumos, gestión financiera y comercialización, que articule y organice social y empresarialmente a los grupos de productores en cadena productiva.

### ***b) Empleo.***

Esta modalidad requiere una estrategia de concertación con entidades del orden nacional departamental y municipal, para permitir el acceso de la población desplazada a los programas de empleo. Dentro de los programas se cuenta con las Alianzas Estratégicas regionales<sup>84</sup> cuyo objetivo es validar modelos interinstitucionales para la reincorporación de población en situación de desplazamiento a redes regulares de generación de ingresos, laborales y sociales.

<sup>84</sup> Ver Documento sobre Alianzas Estratégicas Regionales, Red de Solidaridad Social, Subdirección General Técnica, Julio de 2003.

Este programa<sup>85</sup> *“Instala capacidades institucionales sostenibles para la atención a la población en situación de desplazamiento, mediante una estrategia de construcción de alianzas sociales y promoviendo una lógica de corresponsabilidad entre diferentes niveles de gobierno, el sector privado, no gubernamental y comunitario”*.

Usuarios del Programa:

- \* Unidades Territoriales de la Red de Solidaridad Social.
- \* Comités departamentales y municipales de Atención Integral a Población Desplazada.
- \* Población en Situación de Desplazamiento.

Beneficios del Programa: se convoca a diferentes actores superando la mirada asistencialista. Pretende promocionar soluciones de largo plazo para la población desplazada, fortalece la participación activa de la población desplazada, fortalece el SNAIPD a nivel regional y local, genera compromisos y responsabilidades compartidas con el sector público y privado, etc.

### **c) Créditos<sup>86</sup>**

Para el restablecimiento de la población Desplazada se están trabajando en la actualidad básicamente dos líneas: (i) Crédito Asociativo de Desarrollo Alternativo FINAGRO para población desplazada (Rural) y (ii) Línea de Crédito Bancoldex (Urbano), con el apoyo de entidades internacionales como OIM y ACNUR.

(i). Crédito Asociativo de Desarrollo Alternativo FINAGRO<sup>87</sup> (Restablecimiento rural): bajo la modalidad de crédito línea FINAGRO se pretende fortalecer la capacidad de gestión de la población desplazada, mediante su participación activa en los comités de atención municipal o departamental con iniciativas productivas de carácter asociativo que impulsen las asociaciones, agremiaciones de productores, cooperativas,

<sup>85</sup> Idem 8.

<sup>86</sup> Fuente: Red de Solidaridad Social. Sin embargo, vale la pena aclarar que la línea de crédito Bancoldex está en fase de construcción e implementación. El material que se presenta se muestra a manera de ilustración de las nuevas estrategias de atención a la población desplazada por parte del Gobierno Nacional.

<sup>87</sup> Ver Circular Reglamentaria VO 07 de 2003.

ONG, comunidades, federaciones, etc. Estas organizaciones en asociación con operadores (expertos en asistencia técnica) y con apoyo administrativo pueden acceder a proyectos hasta con el 100% de financiación.

(ii). Línea de Crédito Bancoldex (Restablecimiento urbano): a través de la línea de crédito Bancoldex (actualmente en construcción), se pretende fortalecer la participación de la población desplazada en las ciudades mediante iniciativas de inversión que impulsen el desarrollo de proyectos sostenibles.

Vale la pena mencionar que como estrategia, las líneas de crédito, tanto FINAGRO, como Bancoldex pretenden consolidar el funcionamiento de los comités de atención a la población desplazada y contemplan un componente fuerte de cultura asociativa y de responsabilidad por parte de la Población Desplazada.

#### ***d) Acceso a tierras.***

En materia de política, la ley 387 de 1997 en el artículo 19, establece que el INCORA, o quien haga sus veces<sup>88</sup>, intervendrá en las zonas de recepción y expulsión adoptando programas especiales para la enajenación adjudicación y titulación de tierras, de igual forma para el registro de predios rurales forzosamente abandonados como mecanismo de protección integral (jurídico-Social).

Mediante la expedición del decreto 2007 del 24 de Septiembre de 2001, se establecieron un conjunto de medidas para la atención oportuna a la población desplazada dentro de las cuales se destacan: (i) la declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento en una zona, (ii) limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales en zonas de riesgo, (iii) la participación del INCORA<sup>89</sup>, procuradores judiciales agrarios y registradores de instrumentos públicos en los comités para la atención de la población desplazada, (iv) la enajenación de bienes rurales, (v) la destinación de predios de paso, (vi) la acumulación de tiem-

<sup>88</sup> En la actualidad INCODER.

<sup>89</sup> *Ibidem* 12.

po para titulación de baldíos, (vii) la adquisición y adjudicación de tierras, entre otros.

### **e) Vivienda**

El Gobierno Nacional, mediante decreto 554 del 10 de marzo de 2003, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, suprimió el INURBE. Mediante decreto 555 del 10 de marzo de 2003, creó el Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidad que administrará los recursos asignados en el presupuesto general de la nación para subsidiar proyectos de vivienda de interés social urbana.

Para la solicitud de subsidio de vivienda para áreas urbanas, previa convocatoria por parte del Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial y el Fondo Nacional de Vivienda, los hogares desplazados residentes en las ciudades capitales y áreas metropolitanas pueden participar por los recursos de bolsa ordinaria.

En las ciudades no capitales, los hogares desplazados residentes participarán por recursos de la «bolsa de Esfuerzo municipal», en cumplimiento del decreto 2488 de 2002, que modifica el decreto 2620 del 2000.

Subsidio de Vivienda Para Areas Rurales: Previa convocatoria por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia, se debe postular ante las oficinas regionales de vivienda del Banco Agrario, mediante proyectos colectivos, en cumplimiento del decreto 1042 del 2003, que deroga el decreto 1133 del 2000.

### **f) Estrategia de Gestión Social:**

En la actualidad, la Red de Solidaridad Social esta trabajando la "Estrategia de Gestión Social" que consiste en fortalecer la participación de la Población Desplazada en procesos de reinserción social y laboral a través de 2 dimensiones: (i) la identidad cultural y arraigos y (ii) democracia y participación, por medio de procesos que fortalezcan las organizaciones

de desplazados, su participación activa en los comités municipales, distritales y departamentales de atención a Población Desplazada, y el diseño y puesta en marcha de iniciativas de desarrollo productivo como resultado de este trabajo.

### **g) Educación:**

En el componente de educación, los Comités municipales, distritales y departamentales de atención a Población Desplazada deberán definir las opciones de reincorporación de niñas y niños al sistema educativo, dando cuenta del número de menores en edad escolar, así como de los grados que habían cursado antes del desplazamiento y garantizando la continuidad.

Ya que el desplazamiento plantea una inmensa variedad de características poblacionales y territoriales, para el caso del restablecimiento la política plantea que en reubicaciones rurales o urbanas en donde se vaya a establecer un nuevo asentamiento y donde no existan servicios educativos institucionales, se podrán construir instalaciones educativas provisionales y planear a mediano y largo plazo la construcción de una nueva escuela con las condiciones mínimas requeridas.

### **h) Salud**

La Constitución política de 1991 promulga el derecho a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable de los colombianos de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Actualmente la prestación del servicio de salud para las personas desplazadas se orienta por los siguientes principios<sup>90</sup>:

- **Urgencias (i).** La atención inicial de urgencias de la población desplazada por la violencia deberá ser prestada, independientemente de su capacidad de pago, en forma obligatoria por parte de las instituciones públicas o privadas que presten servicios de salud, aún cuando no se haya efectuado su inscripción en el Registro Único de

<sup>90</sup> Ver: Decreto 2284 del 11 de agosto del 2003.

Población Desplazada de que trata el Decreto 2569 de 2000 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. El pago de la atención inicial de urgencias a la población desplazada no asegurada, se hará por la entidad territorial receptora.

- **Urgencias (ii).** Para el caso de la población en condición de desplazamiento forzado por la violencia, el pago de los servicios prestados por concepto de atención inicial de urgencias, será efectuado por las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado, las entidades transformadas o adaptadas y aquellas que hagan parte de los regímenes de excepción, a la cual se encuentre afiliada la persona en condición de desplazamiento. Dichas entidades reconocerán al prestador, dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la factura, el valor de los servicios según las tarifas establecidas en el Decreto 2423 de 1996 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
- **Servicios adicionales.** En el caso de las personas desplazadas, afiliadas al régimen contributivo y subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de los afiliados a un régimen de excepción, el requisito de estar registrado en el SUR, será necesario solo cuando se requieran servicios distintos a la atención inicial de urgencias, a través de una red diferente a la contratada por la respectiva Entidad Promotora de Salud, Administradora del Régimen Subsidiado o por la entidad administradora del régimen de excepción.
- **Atención en la zona de recepción.** La atención en salud de la población desplazada por la violencia, asegurada en el régimen contributivo, régimen subsidiado o en un régimen de excepción, debe ser garantizada por la respectiva entidad de aseguramiento en la entidad territorial receptora, para lo cual deberá adoptar los mecanismos, convenios y procedimientos que garanticen la prestación de los servicios en salud a sus afiliados.
- **Saneamiento básico.** Las administraciones municipales y distritales complementariamente con el Departamento y la Nación y las entidades del sector salud según sus competencias, adoptarán las me-

didias sanitarias pertinentes para la prevención, mitigación y control de los riesgos para la salud derivados de los desplazamientos masivos y dispersos.

### 3.2. Elementos críticos de la política de restablecimiento

Con base en el «Informe de Evaluación de la Política Pública en Procesos de Restablecimiento de la Población Desplazada desde un Enfoque de Derechos Humanos», elaborado por la Defensoría del Pueblo<sup>91</sup>, vale la pena destacar los siguientes elementos:

#### **a) En educación.**

- La cobertura de cupos escolares para la población desplazada sigue siendo insuficiente. La política educativa general se ha centrado más en la cobertura que en la permanencia y muestra poca sensibilidad frente a lo que implica trabajar con niños en situación de desplazamiento forzado, lo cual se convierte en fuente importante de deserción escolar.
- De otra parte el apoyo psicosocial necesario para la recuperación psíquica y afectiva se ha quedado en un segundo plano.
- La amenaza constante por parte de actores armados a docentes en centros educativos agrava aún más la situación de la atención educativa.

#### **b) En salud.**

- La atención se ha centrado más en el aspecto paliativo que en atención básica y psicosocial
- No existen mecanismos de regulación de la oferta institucional
- Se observa dificultad en los mecanismos de cobro por parte de las entidades al FOSYGA, lo que pone en peligro su estabilidad y funcionamiento.
- Se observa el acceso a los servicios de Salud vía Tutela.

<sup>91</sup> Ver "Evaluación de la Política pública en Procesos de Restablecimiento de la Población Desplazada desde un enfoque de derechos humanos", Defensoría del Pueblo, Bogotá, Junio de 2003.

### ***c) La política pública de vivienda.***

- Para desplazados se resume en la política de asignación de subsidios.
- La asignación proyectada de dichos subsidios, conforme a las estipulaciones del Decreto 951 del 2001, es de 1 a 4 en relación con los que se otorgan como consecuencia de la expedición de fallos judiciales. Es decir, que la política pública de vivienda para restablecimiento de población desplazada consiste en “interponer una tutela”.

### ***d) En generación de Ingresos.***

- La cobertura de los proyectos productivos sólo alcanza el 16% de la población desplazada incluida en el Sistema Único de Registro (SUR).
- Se espera mayor agilidad con la apertura y puesta en marcha de la Línea de crédito FINAGRO, ya que la experiencia ha mostrado la prevalencia de dificultad para que la población desplazada pueda acceder a los créditos por las exigencias técnicas de esta entidad.
- Se exige que los proyectos sean asociativos, para lo cual se requiere de un integrador con suficiente capacidad técnica para que se responsabilice de la administración del crédito y de la ejecución del proyecto. La experiencia acumulada ha demostrado que no siempre es posible encontrar entidades dispuestas a tomar créditos a nombre de personas desplazadas, que se caracterizan por su alta movilidad.
- El programa de crédito desarrollado por el Banco Agrario para población desplazada no logró los objetivos esperados debido a que su diseño partió de los fundamentos de crédito de la banca comercial.
- Las capacidades e idoneidad de las entidades ejecutoras no han hecho posible, en muchos casos, el desarrollo de proyectos verdaderamente fundamentados en necesidades del mercado.

### **e) En alimentación.**

- A través de los programas de Operación Prolongada de Socorro PMA y el Programa RESA de la Red de Solidaridad se espera mejorar la seguridad alimentaria de las personas en situación de desplazamiento.
- Las acciones que se desarrollan en torno a la generación de ingresos son evaluadas en términos de inversión de recursos y de cobertura, y no de calidad y suficiencia de alimentos.

### **f) En acceso a tierras**

El desplazamiento implica modificaciones importantes en los procesos de desarrollo local de los lugares de salida y de llegada de la población. Para los desplazados, la ausencia de un territorio real en donde construir sus proyectos de vida durante un período de tiempo significativamente extenso, sumado al duelo de la pérdida de aquello que había sido asumido como propio, disminuye las dinámicas de integración social, fundamentales en los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada.

La población en situación de desplazamiento forzado pierde muchos de sus bienes al momento del desplazamiento. Por su vulnerabilidad, dichas personas necesitan que los bienes que les quedan o que adquieren durante el desplazamiento sean protegidos. La destrucción o el saqueo de cosechas y ganado, el bombardeo o incendio de las viviendas y la confiscación u ocupación forzosa de las tierras por parte de los actores armados, son algunos de los problemas que deben enfrentar los desplazados. Cuando los desplazados regresan a sus hogares pueden encontrar que otras personas han ocupado sus propiedades y por tanto, necesitan la restitución de su propiedad o la compensación por su pérdida.

El restablecimiento del derecho a la tierra para la población desplazada por la violencia no puede seguir siendo diseñado en torno a una estrategia de reforma agraria de tipo redistributivo tradicional. Esa estrategia, si acaso, podrá brindar alivios parciales y circunstanciales, pero no signifi-

cará en ningún caso el restablecimiento de la dignidad, el mejoramiento de la calidad de vida y la reparación de derechos vulnerados de la población desplazada.

Se ha demostrado que los casos en los que se ha aplicado la ley 70 de 1993, en cuanto a entrega y titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas, se fortalecieron las iniciativas de resistencia y permanencia de estas comunidades en su territorio y, en algunos casos, se estimuló el retorno.

El decreto 2007 del 2001 abre las puertas a nuevos campos de la intervención del Estado para proteger los derechos patrimoniales de la población desplazada por la violencia o en riesgo de desplazamiento y en tal sentido se posibiliten los procesos de retorno y/o se facilite la reubicación rural.

En estos momentos, el diseño de los mecanismos, procedimientos y herramientas prácticas para la aplicación del mencionado marco legal está en manos del Proyecto “Protección de los Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada por el conflicto armado”, a través del convenio Fondo Posconflicto del Banco Mundial y la Red de Solidaridad Social.

### 3.3. Elementos a considerar en la formulación y evaluación de la política de restablecimiento

Para revisar los criterios de pertinencia y coherencia, útiles para evaluar la política de restablecimiento en los departamentos y municipios, vale la pena considerar ciertos elementos de contexto en el cual se formula y ejecuta dicha política.

#### 3.3.1. Elementos de contexto

- a) **Restablecimiento y ordenamiento territorial.** Como se mencionó en el capítulo uno, el desplazamiento o los desplazamientos tienen que ver de manera amplia con el ordenamiento territorial de la Nación.

Es decir, que no puede haber una política de restablecimiento coherente a nivel nacional y regional, mientras no se articule ésta

con la forma en que se ocupa el territorio y los sujetos se apropian de los recursos que éste ofrece. Los flujos poblacionales, así como los procesos de restablecimiento, obedecen de manera consciente o inconsciente a formas particulares de distribución de la población.

El Estado no tiene conciencia clara de esto. De allí que la política de restablecimiento particularmente ligada a las reubicaciones urbanas y rurales, actúa de manera ingenua frente a los diversos intereses en juego que persiguen el control territorial de zonas altamente productivas, de los cultivos ilícitos y de corredores de comunicación estratégicos.

**b) La variedad en los restablecimientos.** Del mismo modo que existen múltiples tipos de desplazamientos, también hay muchas variedades de procesos de restablecimiento. La política pública nacional no da cuenta de la cantidad de alternativas que se encuentran en los departamentos y municipios para restablecer población desplazada. Para poder realizar restablecimientos efectivos hay que comprender la tipología de, por lo menos, las 10 situaciones de desplazamiento diferentes que se han ilustrado en el primer Módulo.

Cada desplazamiento significa alternativas diferentes de restablecimiento, de tal manera que son las mismas causas y niveles de vulnerabilidad social e institucional propias del análisis de riesgo ya comentado, las que definen no solamente las características propias del desplazamiento y de la atención humanitaria que se requiere, sino las alternativas mismas de restablecimiento de la población que se movilice.

En la mayor parte de casos masivos, independientemente que crucen fronteras de los países vecinos, se dirijan a pequeñas cabeceras municipales, se trasladen a otra veredas o, incluso se realicen entre diferentes zonas de una gran ciudad, las alternativas de restablecimiento se ligan más cercanamente a los retornos antes de tres meses. Sin embargo, en cada caso pueden primar factores diferentes, que definen

tanto las características de la atención humanitaria que se preste, como el diseño y ejecución de los procesos de retorno.

Por ejemplo, en los movimientos entre zonas rurales, cualquier acción de atención y de retorno debe estar sustentada en la fortaleza de los vínculos sociales y culturales que existen entre los desplazados y las comunidades que los acogen temporalmente.

O bien, en restablecimientos que signifiquen el retorno desde cabeceras municipales hacia las zonas rurales, las acciones seguramente se encontrarán sustentadas en la organización social que se haya logrado fortalecer durante la fase de emergencia.

Para el caso fronterizo, por el contrario, habrá que hacer mucho énfasis en los procesos de coordinación con ACNUR, en la información que esta entidad suministre y en los destinos internos que hayan acordado con la población desplazada para su proceso de repatriación.

Para los diferentes tipos de desplazamiento individual que existen la situación es mucho más compleja, no solo en cuanto a la prestación de la atención humanitaria, sino frente al diseño y concertación de las características del restablecimiento. En estos casos, por ejemplo, la dimensión de los esfuerzos que se deben realizar en la recuperación psicosocial y psicoafectiva de las familias y las personas es muy alto.

La recomposición de las redes de apoyo, la recuperación del capital social perdido y la transformación cultural por la que deben atravesar los individuos, requieren por parte de la política un énfasis mayor que aquél que se le presta a los temas de generación de ingresos o de vivienda digna para la población desplazada.

**c) La competencia por recursos escasos.** La formulación y ejecución de la política de restablecimiento se inscribe en contextos locales y regionales muy concretos, en los que hay una clara disputa por los recursos escasos entre segmentos de la población que han

sido tradicionalmente excluidos, (v.g. “los destechados”, los mal llamados “pobres históricos” y los desempleados, entre otros) y los nuevos grupos de desplazados que arriban a su vecindario.

Considerando que los desplazados llegan en condiciones doblemente vulnerables respecto de la población receptora vulnerable, por la vía de la discriminación positiva lo mínimo que debería hacer el Estado es nivelar las condiciones de los desplazados que llegan respecto de las condiciones del resto de la población pobre. Esta nivelación requiere, por supuesto, de programas especiales para población Desplazada.

Sin embargo, cualquier política que focalice la inversión del Estado en los grupos de desplazados, que además se encuentran mezclados entre las comunidades tradicionalmente excluidas, genera inmediatamente roces entre ellos.

Este tipo de políticas focalizadas estimula muy a menudo la llamada “cultura del atajo”, es decir, la tendencia a que grupos de excluidos se hagan pasar por desplazados, con el fin de acceder a los programas especiales aplicados para la población desplazada.

**d) El restablecimiento, entre las oportunidades y las amenazas.**

La tensión entre los diversos sectores sociales arriba señalada, debe ser analizada e incorporada a las políticas locales y regionales, porque las acciones afirmativas y necesarias del Estado para equiparar la situación de los desplazados con el resto de la población en condición de pobreza, requieren del diseño y la ejecución de programas especiales.

Un argumento que fortalece la necesidad de los programas especiales para población desplazada es el hecho de que las condiciones de acceso de los desplazados a los programas regulares del Estado son muy inferiores a las mismas con que cuentan los demás sectores excluidos del país.

Es por esta necesidad de diseñar programas especiales que los comités locales deberían generar, de manera operativa, el criterio de que el desplazamiento significa una “oportunidad” y no una “amenaza” para el desarrollo social de los municipios. Significa la oportunidad de proponer y sacar adelante programas especiales que configuren el espacio para que la población desplazada se integre al ámbito productivo.

Hasta el momento, los programas de restablecimiento han estado concentrados más en responder a las demandas sociales, y menos en aprovechar las potencialidades locales. Hacer visibles las virtudes que ofrece la región es una necesidad para la formulación y ejecución de las políticas públicas orientadas a fortalecer las acciones integrales de restablecimiento en la población desplazada, contemplando las diferentes variables poblacionales y territoriales que definen el mismo.

- e) **Derechos y restablecimiento.** Como se mencionó en el primer capítulo, la noción de desarrollo que debería aplicar el Estado para los procesos de restablecimiento es: garantizar la protección, realización y reparación de los derechos consagrados (fundamentales, económicos, ambientales y culturales) en la Constitución Política.

La función del Estado, su objetivo y obligación, es la reducción de la distancia que existe entre la situación observada (valor observado) de violación de los derechos humanos en la población desplazada, y la situación esperada (valor esperado) en términos de cumplimiento de estos derechos.

Además, hay que hacer un especial énfasis en la restitución de derechos políticos y civiles, de la dignidad y de la capacidad de control sobre los factores que definen las condiciones de vida. Significa re-construir y formar sujetos de derechos.

Por eso, el proceso de atención integral de la población en situación de desplazamiento debe transitar desde lo humanitario (con énfasis en la protección de los derechos fundamentales), hacia las soluciones duraderas en el restablecimiento, (con énfasis en la realización

y reparación de derechos fundamentales, sociales, económicos, ambientales y culturales).

En este sentido, se podría afirmar que el proceso de restablecimiento significa atravesar por una secuencia de transformación social y cultural, en la cual el impacto significa lograr que los desplazados transiten desde una condición de víctimas de la violencia, hacia ser trabajadores o productores eficientes, labriegos ligados a la explotación agropecuaria o sujetos de crédito y, en cualquier caso, hacia ser ciudadanos que exigen sus derechos y cumplen con sus deberes, especialmente en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales. Esto, en la práctica, debe traducirse en un modelo social que incluya efectivamente a la población desplazada en los procesos locales y regionales de desarrollo.

Por ello, los procesos de restablecimiento deben hacer especial énfasis en dimensiones como la participación ciudadana, la confianza institucional, el control social, la participación política, como también otro tipo de vínculos asociativos que tienen algún grado de permanencia y por ello son acumulables y cuya característica fundamental es que disminuyen los costos económicos de las transacciones sociales en sus fases de negociación, de intercambio de información o de exigencia en el cumplimiento de los acuerdos.

Si el Capital Social es alto, la estructura institucional estimula la productividad y la gran cantidad de personas preocupadas de los asuntos públicos realiza un control social que obliga al Estado a funcionar bien<sup>92</sup>. Si el Capital social es alto, será sostenible el restablecimiento de los desplazados; si esto no sucede, el restablecimiento será otro conjunto más de inversiones del Estado sin efectos duraderos o permanentes.

- f) La generación de ingresos como núcleo básico del restablecimiento.** Restablecer a las familias desplazadas implica necesariamente incidir sobre las características de su actividad

<sup>92</sup> Sudarsky Rosenbaum, John. "El capital Social en Colombia". Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2001.

productiva. Sin embargo, hay situaciones más fáciles de atender que otras. Por ejemplo, los retornos son escenarios en donde se mantiene la actividad productiva y se debe impulsar la realización o reparación de otros derechos de las familias que regresan.

Esto significa que los programas de retorno deben trabajar especialmente sobre las condiciones laborales y, sobre todo, sobre los patrones culturales y tecnológicos que definen la rentabilidad económica de las actividades productivas.

El restablecimiento se debe preocupar primordialmente por garantizar la seguridad alimentaria de los núcleos familiares, el coherente aprovechamiento de los recursos naturales y la plena utilización del conocimiento y la creatividad de los habitantes de las zonas rurales a donde se retorna.

Además, se deben privilegiar los productos conocidos en las regiones como alternativa distinta a importar y experimentar con otros productos que, a pesar de tener buenas perspectivas, en su proceso de adaptación ambiental y cultural finalmente terminan sin ofrecer resultados palpables y plausibles después de largos períodos de trabajo.

Otros escenarios de restablecimiento tienen que ver con posibles cambios y procesos lentos de reconversión de los procesos económicos de los núcleos familiares. Un poco más complejo que el primer contexto señalado, su reto significa una inducción progresiva de la población en situación de desplazamiento hacia sectores industriales y de servicios, altamente acompañada por las instituciones y basada en las demandas económicas de las grandes ciudades.

**g) Aumento de la confianza social.** Otros impactos sociales que la política de restablecimiento debería promover y evaluar, tienen que ver con modificaciones individuales y grupales que mejoran las actitudes y las aptitudes de los desplazados para relacionarse con funcionarios, con vecinos y con amigos de las zonas de retorno o reubicación.

En este campo del capital social que se mencionó en el capítulo primero, se deberían promover relaciones de mayor confianza y seguridad entre los desplazados y con las instituciones y las personas que los rodean.

Tanto en la atención humanitaria como en las acciones de restablecimiento, todas las actividades: desde la entrega de alimentos hasta el desarrollo de proyectos productivos, deben ser orientadas deliberadamente a estimular la consolidación del capital social, a través de estrategias como los “observatorios sociales”.

**h) Menores niveles de maltrato en los núcleos familiares.** El maltrato es un fenómeno poco estudiado pero ampliamente reconocido al interior de las familias que se desplazan. Debe convertirse en preocupación central de la política de restablecimiento, en tanto es uno de los impactos esperados en términos de derechos, especialmente de niños y niñas, y que se relacionan directamente con el mejoramiento de las relaciones domésticas y el desarrollo de mayores habilidades para la resolución de conflictos al interior de las familias.

**i) Modificaciones en las relaciones entre los géneros.** Esta es otra perspectiva que no ha sido incluida operativamente en los procesos de restablecimiento de la población desplazada. Las referencias al tema se han quedado en la presentación de cifras desagregadas por edad y sexo, pero sin hacer evaluaciones o seguimientos sustanciales de los impactos de la política de restablecimiento en las relaciones entre los géneros que se presentan en las comunidades o familias desplazadas.

No existen acciones que se dirijan de manera conciente a retomar y fortalecer durante la fase de restablecimiento, los liderazgos sustanciales<sup>93</sup> que generalmente se refieren a las mujeres y que aparecen con mucha fuerza y claridad en los momentos de la emergencia humanitaria ligada al desplazamiento de las familias.

<sup>93</sup> En contraposición a los liderazgos formales (juntas de acción comunal y cacicazgos políticos, entre otros) pero poco sustantivos a los que se ha acostumbrado buena parte de la población rural del país.

Hacen falta proyectos cuyos ejecutores introduzcan cotidianamente, en su trato con las comunidades desplazadas, este enfoque de género. Si embargo, esto requiere que los diseños operativos de los proyectos de restablecimiento aclaren cuáles son las principales modificaciones en torno a las actitudes y comportamientos sociales frente a los roles de género que se esperan. ¿Cómo se introducen estas modificaciones en la dinámica interna de las familias y de las comunidades desplazadas?, ¿cómo logran los proyectos este cambio? y ¿cómo, en lo concreto y más allá del excesivo talleritis con el cual se desarrollan estos temas, las actitudes de los y las ejecutores contribuyen cotidianamente en el marco de un proceso, al cambio de paradigmas frente a los temas de género en las comunidades desplazadas?

- j) **La seguridad alimentaria como base del restablecimiento económico.** Aunque se ha avanzado en la implementación de programas de seguridad alimentaria, no hay una preocupación sustancial hasta el momento por evaluar el impacto en términos de la mejora nutricional de las familias beneficiadas. Es necesario que en todos los proyectos de restablecimiento haya una evaluación periódica y un acompañamiento en cuanto a (i) los hábitos alimenticios, (ii) los procedimientos de preparación de los alimentos y (iii) la reducción efectiva de la desnutrición.
- k) **Surgimiento y cualificación de liderazgos.** Otra de las líneas en las que se puede percibir un aporte importante a las políticas de restablecimiento, no contemplado o evaluado aún, se refiere a la ganancia en términos de liderazgo de aquellos grupos e individuos desplazados que se han vinculado a los proyectos de restablecimiento. Hay la necesidad de consolidar liderazgos que tengan una visión local y regional, que cuenten con actitudes y conocimientos para orientar a vecinos y amigos, así como habilidades para relacionarse con las instituciones del SNAIPD.
- l) **Sobre la gestión del SNAIPD en las localidades.** En los municipios expulsos pequeños y muy apartados de las grandes ciudades parecería que la relación y cercanía con los alcaldes fuera permanente y cotidiana. Sin embargo, en zonas de baja densidad

rural, con presencia de grupos armados y con creciente desconfianza entre los habitantes, la proximidad de la autoridad local se ha perdido.

Los comités locales y departamentales tienen que desarrollar labores que vinculen a los funcionarios locales con sus ciudadanos, que acerquen a los alcaldes, los orienten, les resuelven dificultades operativas y que además desarrollen la capacidad para reconocer, anticipar y resolver dificultades que tengan que ver con la prevención y la atención del desplazamiento. En general, se trata de que los comités promuevan los lazos de confianza entre la administración, los integrantes del Sistema y los ciudadanos.

**m) El fortalecimiento institucional de los comités y del SNAIPD.**

En el campo institucional pasa como en los temas productivos: existen *recetas* sobre qué es lo que se debe hacer, producir, consumir y comercializar, se tienen modelos y se tratan de replicar en las diferentes regiones del País. Lo que pocos proyectos e instituciones del Estado hacen es precisamente lo que se ha resaltado en los procesos de restablecimiento: *acercarse a las comunidades, conocer y reconocer* sus intereses y expectativas, *construir con ellas* los modelos alternativos para satisfacer sus necesidades, *fortalecer* su conocimiento y sus lazos de cooperación, *transformar* en este proceso la forma de concebir el mundo y su propio desarrollo e, incluso, tener impactos sobre el Capital Social local o regional.

En el caso de “garantizar la seguridad alimentaria” puede haber muchas estrategias, desde repartir comida indiscriminadamente hasta, como se sugiere hacerlo en los procesos de retorno y reubicaciones rurales, fortalecer la capacidad de autogestión de los grupos para que, a partir de sus propias condiciones se mejoren sostenidamente los niveles nutricionales de sus pobladores.

Del mismo modo, en el caso del “fortalecimiento institucional” hay las mismas dos estrategias completamente opuestas: de un lado, la entrega de un *programa estandarizado* para sistematizar la administración y el funcionamiento de los comités o, del otro lado, la *identificación y construcción con los funcionarios de un modelo sostenible* de mejoramiento

progresivo en la capacidad de gestión de las alcaldías, de los ejecutores, de los participantes en los comités locales y regionales, y de los socios y aliados en los procesos de restablecimiento.

Los prejuicios acerca de la debilidad de las administraciones, la ineficiencia, la corrupción, el centralismo, el desinterés, la falta de voluntad política, la competencia, el protagonismo regional, etc, han impedido una actitud diferente de aproximación al tema institucional en el apoyo a los comités de atención a la población desplazada, tanto para la ejecución de la política de restablecimiento, como para el logro de los resultados esperados en las administraciones municipales. Hay mucha fortaleza para reclamar y anunciar los principios de buena gestión de lo público, pero mucha debilidad para aplicarlos en concreto.

- n) **Deficiencias en la identificación de los verdaderos nichos de trabajo del componente institucional.** Es evidente que los propios funcionarios de diversas entidades del Estado aún no asumen la descentralización y no saben “leer” o identificar el gran margen de maniobra que les ofrece la política pública para atender a la población desplazada.

En este aspecto se podría haber avanzado mucho hacia una adecuación institucional flexible del SNAIPD, libre de trabas procedimentales -y sobre todo mentales- en aspectos ligados a la atención directa a nivel regional y local. Sin embargo, hay una gran atención, distracción y desgaste del Sistema en su conjunto sobre temas institucionales de sus miembros que no tienen la gobernabilidad necesaria para transformar (Vgr. *quién es el ordenador del gasto en una entidad del orden nacional*<sup>94</sup>), mientras que existe un descuido sorprendente respecto de aspectos funcionales y operativos que se deberían abordar a nivel local o regional (alianzas, acuerdos, procedimientos internos de funcionamiento de los comités,

<sup>94</sup> Algunas evaluaciones nacionales e internacionales sobre el tema hacen un énfasis “ingenuo” en la centralización de las decisiones de gasto de las entidades nacionales, olvidando por completo la responsabilidad política y fiscal que tienen los altos funcionarios del Estado sobre los recursos que administran. El problema de la inoperancia del Sistema no se resuelve pidiendo a los funcionarios que no cumplan con sus funciones constitucionales y legales, sino sabiendo adecuar los procedimientos a tales funciones.

organización de las reuniones, sensibilización de las administraciones, trabajo cooperado, etc.).

ñ) **La importancia de quiénes ejecutan los proyectos de restablecimiento.** Deben ser profesionales que saben de su respectivo tema, pero que comparten una *visión integral y flexible* del desarrollo social. Tiene que ser un personal altamente entrenado o que lo puede ser rápidamente, en procesos de acercamiento a comunidades y en trabajo bajo presión con población víctima de la violencia.

Para los proyectos de restablecimiento, y en general para todas las operaciones que tienen que ver con la atención a población desplazada, la selección y formación del recurso humano son la clave para lograr una visión integral, para promover en concreto enfoques asociados a los procesos de autogestión y para “aterrizar” en el trabajo cotidiano el enfoque de derechos propuesto.

### 3.3.2. Para el restablecimiento rural.

a) **En el restablecimiento de desplazamientos masivos:** Para el caso del restablecimiento en un ámbito rural, las alternativas básicas ya tratadas en páginas anteriores. Sin embargo, y más allá de que esté contemplado en la política, las acciones concretas del SNAIPD se orientan, en el mejor de los casos, bajo el esquema de “*dejar todo como estaba antes*”, lo cual significa en concreto no avanzar en los procesos reales de protección, realización y reparación de derechos.

¿Acaso a las comunidades que salieron desplazadas se les estaban garantizando, anteriormente a su tragedia, los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales?, como se demostró en el primer capítulo, es muy factible que esto no ocurriera.

De allí que el desplazamiento debe ser entendido como una oportunidad que tiene el Estado para, dentro un enfoque de derechos, reducir los desequilibrios regionales que existen entre el desarrollo social de las zonas expulsoras de población con respecto, por lo menos, al promedio nacional.

**b) Sobre la relación cotidiana con las comunidades que retornan o se reubican.** La aplicación de modelos de trabajo como el de *aprender haciendo*, como proceso centrado en una perspectiva epistemológica de corte inductivo, es muy importante incluso para el aprendizaje de los propios equipos técnicos ejecutores.

A diferencia de otros procesos de aproximación a las comunidades, en los que el centro de la actividad inicial es la organización comunitaria, los debates integrales y exhaustivos sobre la participación, el control social y los modelos asociativos (que en muchos casos terminan por consumir a los grupos humanos en visitas y encuentros), los modelos de aproximación integral y pragmática pueden ser bastante exitosos.

Enfoques como éstos exigen a los ejecutores gran respeto por los grupos humanos y, a partir de sus propias necesidades, actividades productivas y expectativas, rápidamente logran consolidar el apoyo directo a los grupos o familias. Sobre esa premisa y con los grupos, se avanza sobre temas organizativos, técnicos y de enfoque del desarrollo familiar y local, reforzando permanentemente en la población el enfoque de lucha contra el paternalismo y el asistencialismo.

La efectividad del método radica en la organización de las comunidades alrededor de intereses comunes y concretos. Esto, que es materia acostumbrada de cualquier texto o discurso de desarrollo social, es, sin embargo, muy difícil de encontrarlo operando de manera sostenible en proyectos de restablecimiento de población desplazada. Mientras no se prueben, sigan y evalúen sistemáticamente enfoques de trabajo de este estilo, difícilmente la política pública de restablecimiento ofrecerá los impactos deseados.

**c) Sobre las repatriaciones.** En el caso de las repatriaciones de población desplazada que ha cruzado las fronteras, hay énfasis del comité tripartito en la voluntariedad de las personas por regresar a su país, pero existe una baja preocupación por llamar la atención sobre las condiciones de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales en las zonas a las cuales retornan estos repatriados.

El proceso de restablecimiento supondría un nivel mayor de interés, voluntad, operatividad y control sobre las condiciones de la repatriación, que la propia atención de emergencias. Esto demuestra que los propios organismos internacionales, en este caso ACNUR, están mucho más preparados y son mucho más conocedores de experiencias de atención y manejo de situaciones de emergencia humanitaria, que de restablecimiento y de consolidación de soluciones duraderas para la población desplazada.

**d) Sobre la “baja voluntad” de las autoridades locales.** La «falta de voluntad política» se ha convertido en afirmación frecuente para explicar o justificar algunos de los problemas más comunes de la formulación y ejecución de la política a nivel local. Sin embargo, esta actitud merece una evaluación un poco más detallada para enfrentar y reducir coherentemente las dificultades que se presentan en las localidades.

En realidad, lo que se encuentra en las administraciones locales frente a su participación en la atención a la población desplazada se relaciona con, por lo menos tres aspectos, a saber: problemas de (i) gobernabilidad, (ii) política local y (iii) operación.

En el primer caso, aunque cada vez con menos frecuencia debido a la extensión territorial del fenómeno, el desplazamiento literalmente sorprende a los alcaldes debido a su magnitud y a la impotencia que genera su predicción y atención. Por ejemplo, los mandatarios de municipios pequeños o relativamente aislados se encuentran a merced de decisiones en materia de orden público que no pasan ni remotamente por su conocimiento.

Tampoco es fácil para los funcionarios que conocen y viven cotidianamente con los habitantes de zonas rurales del municipio, encontrar que de un momento a otro, estos se desplazan de manera masiva en búsqueda de protección y atención.

Por ello, para muchas autoridades locales los desplazamientos se salen de su órbita de gobierno. Ni las acciones de los grupos armados

al margen de la ley, ni las decisiones de los vecinos que se desplazan, y en muchas ocasiones tampoco las operaciones militares son consultadas ni conocidas por los alcaldes.

Y de repente aparece el SNAIPD, o mejor, la Red de Solidaridad Social, mostrando la Ley 387 y diciendo que los alcaldes se *tienen* que hacer cargo de la situación de atención a la población desplazada.

En segundo lugar, es necesario reconocer que hay un importante elemento de política local que se juega en la atención a población desplazada.

Para los alcaldes que enfrentan los desplazamientos que no provienen de las zonas rurales del mismo municipio, se encuentra en juego la legitimidad política ante sus electores, que ven cómo los esfuerzos y los recursos humanos y económicos de la administración se orientan para atender la emergencia o el restablecimiento definitivo de los nuevos habitantes.

Sumemos a esto la a menudo total ausencia de compromiso, y aún de interés, por parte de los municipios expulsores. Lo que para los desplazados significa una disputa por recursos escasos de programas sociales de los municipios receptores, para los alcaldes se convierte en un conflicto político con sus electores.

Por esto, también aquéllos desplazamientos que se realizan desde una zona rural de un municipio hacia su cabecera, tienen más posibilidades de ser atendidos y retornados, puesto que las autoridades locales, en lugar de encontrar en entredicho su legitimidad, ven una oportunidad político - electoral en la atención de esta población desplazada.

Finalmente, es necesario reconocer que en algunos casos los temores de las autoridades locales frente a la atención a la población desplazada se refieren más al desconocimiento de la organización y atención operativa, que a factores de orden político o de falta de interés por el drama humano de estos compatriotas.

Simplemente la inexperiencia o falta de conocimiento concreto sobre cómo organizar alojamientos, distribuir alimentos, atender la salud, censar y reincorporar a los menores al sistema educativo, manejar los componentes del saneamiento básico, responder las críticas de los vecinos, etc., hacen que los alcaldes muestren gran desinterés por atender a los desplazados, o simplemente entreguen toda la responsabilidad a las entidades del Sistema.

¿Existe acaso un análisis del tipo de respuesta que ofrecen los alcaldes para la atención a la población desplazada, de sus razones, de sus explicaciones y de su sentido?. Es muy importante que el SNAIPD haga un esfuerzo por sistematizar las respuestas a estas inquietudes como el primer paso para el diseño de estrategias claras de: (i) acompañamiento a los alcaldes para reducir la percepción de ingobernabilidad de las situaciones, (ii) información para mostrar a los alcaldes las oportunidades que, desde el punto de vista de la política social y la imagen pública de los gobernantes locales, presenta la atención a la población en situación de desplazamiento y (iii) la capacitación y asesoría a los miembros del Sistema en las localidades para mejorar los diseños operativos de la atención y restablecimiento de la población desplazada.

- e) Sobre la centralización en el manejo de los recursos.** Muchas tensiones en las relaciones de coordinación con las instituciones del aparato estatal se reducirían si los funcionarios del SNAIPD comprendieran que la centralización de la ordenación del gasto en las entidades de orden nacional es un hecho que está presente en la lógica de la administración pública y del ejercicio de los gobiernos.

No se trata de luchar permanentemente con esta situación, sino de visibilizarla, entenderla por lo menos como un hecho objetivo, e incorporarla en los análisis y en la fijación de estrategias de orden institucional. Siempre será mucho más provechoso tratar de encontrar las oportunidades de alianzas que esta visión favorece, que detenerse o —peor aún—, paralizarse por completo ante el “centralismo” en la asignación de recursos de orden nacional.

**f) La paradoja sobre la disponibilidad de recursos.** En muchos escenarios se escuchan las justificaciones y lamentos sobre la inexistencia de recursos económicos suficientes para afrontar los procesos de restablecimiento de población desplazada. Y si bien esto es cierto, también lo es que en muchos casos y experiencias concretas, se ha contado con los recursos suficientes para la ejecución de proyectos de restablecimiento que, sin embargo, no han logrado los impactos propuestos.

La abundancia de recursos mal entendida y con presiones de ejecución financiera, desafortunadamente y de manera inconsciente, resta creatividad social e institucional y disminuye dramáticamente los niveles de compromiso y de corresponsabilidad de las comunidades frente a su propio proyecto de vida.

Por ello es muy importante un modelo más sistemático, pero flexible, de análisis de implicaciones de cada una de las inversiones en cuanto a su posible impacto en la reparación de derechos y en la consolidación del capital social de la región o localidad en la cual se retornan o se reubican las familias desplazadas.

El mensaje de desarrollo autogestionado, de fortalecimiento de las capacidades y de la confianza de las comunidades en proceso de restablecimiento, que se debería manejar y transmitir permanentemente a beneficiarios e instituciones, debe ser reafirmado en el manejo financiero, en sus argumentos y en las decisiones de inversión de los proyectos.

La política pública de restablecimiento debe tener mucho cuidado con los efectos perversos de una posible estrategia oficial polarizada que combine el “subsidio total” en algunos temas -que imposibilita el desarrollo endógeno-, con el “olvido total” en otros temas del restablecimiento.

Por ejemplo, en las experiencias de reubicación rural o de retornos, implementar enfoques que para nada incluyen la formación de capital social, ni el concepto del esfuerzo de desarrollo autogestionado por

parte de las comunidades, son totalmente inconvenientes pensando en el propósito fundamental de consolidar soluciones duraderas en los procesos de restablecimiento.

**g) Alto impacto social con bajo volumen de recursos económicos.**

Uno de los aprendizajes más importantes que se puede reconocer en algunas experiencias de cooperación internacional que trabajan en zonas de alto conflicto (aunque esta visión no sea necesariamente compartida por las instituciones y las organizaciones sociales ligadas al desplazamiento), es que no se necesitan muchos recursos para generar y apoyar procesos de desarrollo local, sobre todo para retornos y reubicaciones rurales, dentro de una visión integral y de autogestión<sup>95</sup>.

Es decir que, mediante mecanismos de autorregulación y de corresponsabilidad por parte de las comunidades y, partiendo de lo que ellos tienen y promueven económica, social y culturalmente hablando, los recursos económicos necesarios para generar o fortalecer procesos productivos, esquemas organizativos, alianzas con instituciones, innovaciones o adaptaciones tecnológicas y, sobre todo, una manera de mirar diferente su propio desarrollo y su relación con las instituciones, tendrían un impacto mucho más importante con respecto a lo que hoy sucede.

Dicho de otra manera: acciones institucionales que operasen decididamente dentro del enfoque del desarrollo autogestionado, tomando los aprendizajes de bastantes experiencias regionales que hay en el país, podrían lograr gran cantidad de impactos positivos en la realización y reparación de derechos y en la consolidación del capital social, con una proporcionalmente baja aplicación de recursos.

Uno de los mayores retos de la política de restablecimiento de población desplazada debería ser el de probar y difundir este enfoque en el trabajo de alianzas con otras instituciones al interior del

<sup>95</sup> Ver: Medellín Fernando. "Programa de asesoría a la descentralización y al desarrollo local para la paz. Análisis de escenarios posibles del componente alto Patía". San Juan de Pasto, 2003.

SNAIPD. Sobre todo con aquéllas organizaciones de desplazados y de la sociedad civil mucho más acostumbradas al esquema de “¿cuánta plata hay?” y menos al de “¿qué podemos hacer entre todos?”.

- h) Reconocer e impulsar los productos que la población ya conoce y produce.** De igual manera, tanto para retornos como para las reubicaciones rurales, se debe hacer énfasis en la generación de ingresos basada en el trabajo con los productos regionales que la población desplazada ya conoce. Se hace necesario aprovechar los potenciales y las fortalezas agroecológicas de las regiones (diversidad ambiental y aprovechamiento de esta a través de la venta de bienes y servicios ambientales), haciendo énfasis inicialmente en garantizar la seguridad alimentaria de la población.
- i) La difusión espontánea del enfoque de autogestión.** Para reducir los roces y enfrentamientos entre grupos de campesinos pobres y la población desplazada que retorna o se reubica, hay que pensar en fortalecer los cambios de actitud de la población beneficiaria y de sus vecinos, frente a la utilización de los recursos que le ofrece su entorno.

Aprovechar lo que se tiene, la comprensión de la utilidad de las granjas autosuficientes, hacer mucho con lo que ofrecen las regiones, las ventajas de la producción orgánica y la valoración de la creatividad social, son impactos importantes para ser difundidos a niveles microregionales dentro de un enfoque poblacionalmente menos focalizado (no solamente orientado a la población desplazada) y territorialmente más flexible (de mayor cobertura gracias a la difusión espontánea de innovaciones tecnológicas).

- j) Enfoque de cadenas productivas para retornos y reubicaciones rurales.** Se debe tener en cuenta que la cadena productiva tiene que ser atendida simultáneamente y en las escalas correspondientes a las iniciativas productivas. Esto quiere decir que en el diseño de procesos de restablecimiento rural, se deben incorporar un conjunto de acciones que signifiquen el acompañamiento y la capacitación permanentes a los desplazados en todo lo que significan los procesos de transformación, distribución y comercialización de productos.

La familia cercana, los posibles lazos de intercambio solidario entre vecinos, los intercambios veredales, los mercados locales, la comercialización regional, los nichos nacionales e internacionales de Comercio Justo, así como las alternativas de transformación y de generación de valor agregado, deben ser los focos de atención y de asistencia paralela y progresiva en la ejecución de proyectos productivos para el restablecimiento rural. Es imposible pensar en procesos de restablecimiento rural, sin diseñar desde el comienzo una estrategia integral de acompañamiento y formación en temas de comercialización de productos.

### 3.3.3. Para el restablecimiento urbano

- a) **Los límites del restablecimiento en las ciudades.** Si bien el enfoque propuesto insiste en las medidas de reparación de los derechos, como el énfasis central de los procesos de restablecimiento, es necesario diferenciar dos aspectos centrales. El pago o la compensación económica por acción u omisión del Estado en su deber de proteger la vida, la integridad y la dignidad de la población colombiana es una exigencia que, por lejana que parezca, seguramente es más fácil de cumplir que la reparación cultural, económica y social objetiva de la población que se ha desplazado de manera individual hacia las grandes ciudades.

Si bien los esfuerzos del Estado han sido desarticulados y esporádicos, aún si los hiciera de manera más integral y coordinada los procesos de cambio cultural y de restablecimiento cabal, desde el punto de vista de convertir a muchos de estos migrantes pobres de culturas campesinas, indígenas y negras, en participes de las culturas y subculturas urbanas, representan un esfuerzo y un tiempo cuyos resultados positivos seguramente solo se verán en las generaciones más jóvenes o en los hijos por venir en estas familias que han arribado a las grandes ciudades.

El cambio y la integración a las culturas urbanas que significa transformaciones en los sistemas simbólicos de las familias migrantes con respecto a la autoridad, la seguridad, la confianza, los medios

de comunicación, lo público, los no lugares<sup>96</sup>, el tiempo, la apropiación del espacio y hasta la misma noción de muerte y vida, entre otros, no se logran en procesos cortos de tiempo, ni aún contando con acciones muy bien financiadas como lo han demostrado procesos de reubicación de población ligados a grandes proyectos de inversión.

Por eso, en lo relativo al cambio cultural que significa el restablecimiento de la población desplazada, la política diseñada hasta el momento es claramente insuficiente. Ella debe fijar los límites y alcances en términos de tiempo y de grupos de edad de los impactos esperados en los procesos de transformación cultural de las comunidades que han arribado recientemente a las grandes ciudades.

**b) El sistema de información, seguimiento y evaluación de desplazamientos individuales.** Para el caso de los desplazamientos individuales todavía existen muchas fisuras en los mecanismos de monitoreo y detección del fenómeno, así como en los instrumentos para la evaluación de los derechos a proteger, realizar o reparar a la familia o al individuo según sea el lugar de arribo del los desplazados.

Es necesario, por ejemplo, avanzar en los sistemas de información para mejorar la coordinación entre los municipios expulsores y receptores, así como entre los miembros del Sistema que tienen que ver con los programas de restablecimiento de las familias desplazadas.

Como se mencionó anteriormente, existe una gran necesidad de evaluar la generación de capital social en los procesos de restablecimiento urbano. Por ello, el sistema de información debe tener en cuenta la protección, realización y reparación de derechos, en el marco del fortalecimiento de comunidades con mecanismos internos de autogestión. El desarrollo de indicadores según las tipologías de desplazamiento, así como de instrumentos para la

<sup>96</sup> Ver: Auge, Marc, "Antropología de los no lugares".

captura y procesamiento de información, es una de las necesidades fundamentales para la evaluación de procesos de restablecimiento.

**c) El restablecimiento urbano como producto del SNAIPD.** El principio más importante para el diseño de propuestas viables de restablecimiento urbano es el de la construcción social de éstas. Se debe entender al restablecimiento como una empresa (una iniciativa) que implica un proceso a largo plazo que asumen las familias desplazadas, y especialmente sus niños, niñas y jóvenes, las instituciones públicas, las organizaciones sociales y la Cooperación Internacional, para proteger, realizar y reparar los derechos de las personas y familias desplazadas.

Su diseño, por lo tanto, debe hacer énfasis en los siguientes aspectos:

- El restablecimiento no es únicamente un proyecto, un formulario o un formato. Es algo que se emprende, que se decide hacer. Es, por lo tanto, un proceso que parte de la decisión autónoma de las personas y grupos desplazados para resolver su situación de desarraigo.
- No es algo puntual que se agota con la ejecución de una o varias actividades. El restablecimiento es un asunto que vincula a los grupos de desplazados con su propio futuro.
- Debe convertirse en una estrategia de vida, en una forma de percibir la realidad y de relacionarse con ella, más aún cuando se trata de restablecimiento de familias campesinas, negras e indígenas en las grandes ciudades.
- Es un conjunto de acciones que se realizan a través del tiempo para proteger y, sobre todo, realizar y reparar los derechos de las personas desplazadas.
- Por lo tanto supone un reto para los propios desplazados, quienes viven o tienen el problema y, por lo tanto, no es un asunto exclusivo de expertos.
- El diseño de las alternativas de restablecimiento implica establecer el rol que cada uno de los actores del Sistema (individuos, familias,

organizaciones e instituciones) juega en el proceso de construcción de futuro.

De esta manera no se trata de diseñar participativamente un proyecto que en la realidad, no es otra cosa que un conjunto de buenas intenciones, como una forma de acceder a una donación (de diferente naturaleza) que el Estado y la cooperación internacional entregan a una comunidad o grupo.

Lo que se ha pretendido mostrar en este texto es que el proceso de Restablecimiento significa atravesar una transformación social en la cual los desplazados transiten desde una condición de víctimas de la violencia, hacia ser trabajadores o productores eficientes, labriegos ligados a la explotación agropecuaria o sujetos de crédito y, en cualquier caso, hacia ser ciudadanos que exigen sus derechos y cumplen con sus deberes, especialmente en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales.

## CASOS

### I.- CASO BOJAYÁ

#### ¿QUÉ SUCEDIÓ?

De acuerdo con el material acopiado por la Coordinadora de la Oficina de Atención al Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo, en visita practicada al lugar de los hechos, el 21 de abril de 2002 hacia las 11 a.m. ingresó a los municipios de Vigía del Fuerte y Bojayá un grupo de cerca de 300 combatientes del frente *Elder Cárdenas* de las Autodefensas Unidas de Colombia, en 6 embarcaciones rápidas con motores de alto cilindraje, provenientes del bajo Atrato y al parecer del golfo de Urabá.

Es necesario precisar que la guerrilla de las FARC (bloque noroccidental), desde el mes de marzo de 2000, tras una incursión contra el puesto de policía de Vigía del Fuerte, permanecía en la zona y controlaba militarmente la cabecera municipal de Vigía del Fuerte y el corregimiento de Bellavista, jurisdicción del municipio de Bojayá. En el momento del ingreso de los hombres de las autodefensas, aún no se presentaba enfrentamiento militar alguno con las FARC, pues los insurgentes se habían retirado de los cascos urbanos y replegado hacia las zonas rurales.

En el trayecto de Turbo a Vigía del Fuerte, todas las embarcaciones que transitan por el río Atrato deben pasar por los retenes de la Armada Nacional, Batallón Fluvial 50, ubicados en el sitio conocido como La Punta, a la salida de Turbo, y en Riosucio. Al parecer, las embarcaciones antes mencionadas no fueron observadas o identificadas por los responsables de los retenes en la zona.

Según información de los pobladores de Vigía del Fuerte, el mismo día 21 de abril, aterrizó en la pista de la cabecera municipal una avioneta que transportaba al comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia, conocido como *el alemán*. Este hombre informó a la comunidad que las autodefensas habían regresado a expulsar a las FARC de ese territorio. La comunidad, como en todas las ocasiones en las que ingresan grupos armados a la región, le solicitó al comandante de las autodefensas que se retiraran y que no pusieran en riesgo la vida de la población civil. Adicionalmente, los pobladores leyeron, en voz alta, su declaratoria de autonomía y su posición de distancia e independencia frente a los actores armados en conflicto.

El día 1 de mayo a las 6:00 a.m., insurgentes de los frentes 57, 34 y 5 de las FARC, ingresaron a la cabecera municipal de Vigía del Fuerte y desde allí atacaron un bote de las autodefensas. Este hecho marcó el desencadenamiento del enfrentamiento militar entre estos dos grupos. Desde del norte, bajando por el río Atrato, y desde el sur, subiendo por el mismo río, los insurgentes de las FARC enfrentaron a los hombres de las autodefensas, hasta acorralarlos en Bellavista. Bloqueadas todas las posibilidades de salida de este grupo, el enfrentamiento se concentró en Bellavista, en medio de la población civil.

Iniciado el combate en la cabecera municipal, la población civil, especialmente la que se encontraba en el barrio Pueblo Nuevo (bajando por el río Atrato), se refugió en la iglesia, la casa cural y la casa de las hermanas Agustinas Misioneras. Para entonces, los hombres de las FARC se encontraban atrincherados en el sector de Pueblo Nuevo y las autodefensas en el sector de arriba, en el centro del pueblo, en los alrededores de la iglesia, al frente y debajo de la casa de las hermanas.

Según los datos acopiados por la Oficina de Atención al Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo, en la iglesia buscaron abrigo alrededor de doscientas personas; en la casa cural aproximadamente cien y en la casa de las religiosas otras cien. Las demás personas del pueblo se refugiaron en sus casas<sup>97</sup>. En la iglesia, el cura párroco y funcionarios del Municipio recurrieron a las provisiones de la casa cural y a la panadería del pueblo para alimentar a las personas que se encontraban allí refugiadas. Algunos campesinos que llegaron a Bellavista a vender la cosecha de plátano, provenientes de los caños vecinos, se albergaron en la iglesia, al encontrarse con el fuego cruzado.

El comandante de las autodefensas *Camilo*, quien dirigía la operación, cayó muerto en combate el primer día, poco después de iniciada la confrontación armada. Algunos combatientes heridos de las autodefensas fueron conducidos por sus compañeros al centro de salud, pero allí ante el asedio de las balas y la eventual entrada de las FARC, huyeron hacia la parte trasera del pueblo. Hombres heridos de las autodefensas solicitaron a la comunidad que los dejaran ingresar a la iglesia. Ante lo cual, el cura y los pobladores se negaron a abrirles la puerta.

Hacia las 10:00 de la mañana del día 2 de mayo, se escuchó la explosión de un artefacto, al parecer lanzado por las autodefensas a las FARC. Minutos después, hacia las 10:15 a.m., hombres de las FARC lanzaron una pipeta explosiva dirigida a los combatientes de las autodefensas que se encontraban en ese momento detrás de la iglesia. El artefacto impactó en la esquina superior izquierda del techo de la iglesia y estalló.

La onda explosiva y la metralla que contiene la pipeta ocasionó el destrozo y la muerte de 119 personas que se encontraban en la iglesia. El 40% de los muertos era menor de edad. 114 personas resultaron heridas, 19 de gravedad.

El enfrentamiento prosiguió después del estallido de la pipeta. Según la información acopiada por la Coordinadora de la Oficina de Atención al Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo, aproximadamente 80 personas que se encontraban en la casa cural huyeron hacia la zona rural de

<sup>97</sup> El municipio de Bojayá tiene una población total de 11.000 habitantes, de los cuales 1.200 habitan en la cabecera municipal.

Bellavista, por los pantanos que había dejado el desbordamiento del río Atrato días antes. Los sobrevivientes de la iglesia y algunos heridos corrieron a buscar refugio en la casa de las religiosas. El enfrentamiento continuó. Ante la inminencia de un nuevo ataque con explosivos, el grupo que se encontraba albergado en la casa de las Agustinas decidió salir con pañuelos blancos, gritando «población civil, población civil», para huir de las balas y cruzar el río en dirección a Vigía del Fuerte. De esta manera, lograron embarcarse en algunas lanchas que se encontraban en la orilla y remando con las manos llegaron a este Municipio.

Para el día 3 de mayo, los insurgentes de las FARC habían conseguido el control absoluto de Bellavista. En consecuencia, cesaron los combates en el caso urbano, aunque continuaron en la zona rural. Una comisión de la comunidad de Bellavista que se encontraba en Vigía del Fuerte, encabezada por el cura párroco, regresó a Bellavista a rescatar a los heridos. En el lugar, insurgentes de las FARC, liderados por el comandante *Chucho*, habían sacado a los heridos de la iglesia y los habían dispuesto al frente de la iglesia para evacuarlos. El comandante reconoció ante la comisión el error fatal cometido. La comunidad le solicitó, nuevamente, el retiro de los hombres del grupo armado de la zona. La comisión trasladó los heridos a Vigía del Fuerte. Los heridos leves fueron atendidos en el centro de salud. Para la atención de los heridos graves, se solicitó, a través de la Diócesis de Quibdó y de la Defensoría del Pueblo, su traslado a Medellín en la Patrulla Aérea de Salud de Antioquia.

De acuerdo con el material acopiado por la Defensoría, el 4 de mayo de 2002, un helicóptero se acercó a Vigía del Fuerte, la comunidad refugiada, pensando que se trataba de la Patrulla de Salud, salió a recibirlo con pañuelos blancos. Sin embargo, no se trataba de la Patrulla de Salud sino de un helicóptero artillado, al parecer de las Autodefensas Unidas de Colombia, que inmediatamente abrió fuego, afortunadamente, sin víctimas que lamentar. Minutos después aterrizaron dos helicópteros de la Patrulla de Salud y trasladaron los heridos a Medellín, ciudad en donde dos de ellos murieron.

El día 5 de mayo llegó a Vigía del Fuerte una comisión integrada por la Diócesis de Quibdó, el Defensor del Pueblo Regional Chocó y un médico. Durante este día y los dos siguientes, aviones Mirage, OB10 y helicópteros artillados sobrevolaron el área y ametrallaron los alrededores de Vigía del Fuerte y Bellavista.

Entre el 4 y 5 de mayo de 2002, los restos y cadáveres de las 119 víctimas, en avanzado estado de descomposición, fueron trasladados de Bellavista a Vigía del Fuerte y enterrados en una fosa común en el cementerio.

El día 6 de mayo, cerca del medio día, el barco nodriza del Batallón Fluvial de Turbo, al pasar frente a la comunidad de Napipí, fue atacado por hombres de las FARC que se encontraban apostados en el pueblo, en medio de la población civil. La nodriza respondió al hostigamiento abriendo fuego hacia Napipí. La comunidad, en especial las familias que habitan en las casas frente al río, huyeron hacia la parte trasera del pueblo y se refugiaron entre las ciénagas formadas por el desbordamiento del río Atrato. Tres personas resultaron heridas por el impacto de las balas, una de ellas, María Huertas Martínez de 21 años de edad, murió en el centro de salud de Vigía del Fuerte. La nodriza no siguió avanzando y regresó río abajo. La comunidad le reiteró a las FARC su deseo de que se retiraran del Municipio, respetaran la autonomía y la posición no violenta de la comunidad. Empero, las FARC permanecieron allí, al parecer por falta de combustible para abandonar el pueblo.

El 7 de mayo, la nodriza del batallón Fluvial volvió a pasar frente a Napipí. Esta vez, sin embargo, no esperó la reacción de las FARC sino que abrió fuego indiscriminadamente. La mayoría de las casas del pueblo recibieron el impacto de las balas.

Vale la pena señalar que la comunidad de Napipí había sufrido por más de 15 días el bloqueo alimentario y el desabastecimiento de las tiendas comunitarias. Durante esos días, las FARC asesinaron a cinco hombres acusados de ser colaboradores de las Autodefensas Unidas de Colombia, a pesar de los ruegos de la comunidad, insistiendo en que se trataba de muchachos sanos. Asimismo, los hombres armados de las FARC, en ese

lapso, impidieron la salida de cualquier persona de la comunidad. Sólo les era permitido ir a los caños cercanos a recoger plátano.

Cuando la Defensoría del Pueblo hizo su arribo al lugar, el día 8 de mayo, encontró a los pobladores atemorizados y hambrientos. Adicionalmente, se supo que 10 personas estaban desaparecidas. Al parecer, huyeron hacia el monte durante el enfrentamiento, pero hasta ese día no habían regresado.

En la madrugada de ese mismo día, la Fuerza Pública, a través del Batallón Fluvial 50 y el Batallón Manosalva de la Cuarta Brigada, así como el Batallón Voltígeros de la Decimoséptima Brigada, inició el ingreso al casco urbano de Vigía del Fuerte. Hacia el medio día, el comandante de la Cuarta Brigada y los medios de comunicación llegaron a Bellavista.

Los hechos mencionados y la zozobra generada por la violencia, generó el desplazamiento de los pobladores de Bellavista, Vigía del Fuerte, Puerto Conto y otras comunidades de la zona. Según información suministrada por la Red de Solidaridad Social, a Quibdó han llegado hasta la fecha alrededor de 4.000<sup>98</sup> personas desplazadas del medio Atrato.

<sup>98</sup> Información del día 25 de mayo de 2002.

# ¿QUÉ CONSIDERACIONES SE HICIERON ANTE ESOS HECHOS?

## 1. El Derecho Internacional Humanitario vigente en Colombia

En Colombia son aplicables para los conflictos armados internacionales y no internacionales los siguientes instrumentos:

- El Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes tóxicos o similares y medios bacteriológicos, aprobado por la Ley 10 de 1980.
- Los Cuatro Convenios de Ginebra, aprobados por el Congreso de la República, por medio de la Ley 5 de 1960 y promulgados mediante el Decreto 1.016 del 14 de mayo de 1990.
- La Convención de la Haya de 1954, sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, aprobada mediante la Ley 340 de 1996.
- Los Protocolos Adicionales I y II, el primero aprobado mediante la Ley 11 de 1992 y en vigencia desde el primero de marzo de 1994. El segundo fue aprobado por medio de la Ley 171 de 1994 y entró a regir el 15 de febrero de 1996.
- La Convención de Ginebra sobre prohibición o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, del 10 de octubre de 1980, con su Protocolo I, “sobre fragmentos no localizables”, adoptado el 10 de octubre de 1980 con la Convención. El Protocolo II, “sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos”, enmendado el 3 de mayo de 1996 en Ginebra. El Protocolo III, “sobre prohibiciones o

restricciones del empleo de armas incendiarias”, adoptado el 10 de octubre con la Convención. Y el Protocolo Adicional, considerado como IV, “sobre armas láser cegadoras”, aprobado en Viena el 13 de octubre de 1995. Los anteriores instrumentos fueron aprobados por el Congreso por medio de la Ley 469 del 5 de agosto de 1998.

- La Convención de Ottawa de 1997, sobre prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de las minas antipersonal y sobre su destrucción, aprobada por el Congreso mediante la Ley 554 del 14 de enero de 2000.

Son igualmente aplicables, tanto para los conflictos armados internacionales como para los no internacionales, aún cuando Colombia no las haya incorporado al derecho interno, las normas imperativas del Derecho Internacional General relativas a los conflictos armados. Al respecto, los participantes a la XIV Mesa Redonda sobre el Derecho Internacional Humanitario, acerca del tema “Normas del Derecho Internacional Humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales”, celebrada por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, los días 13 y 14 de septiembre de 1989<sup>99</sup>, concluyeron que independientemente de la existencia de disposiciones convencionales expresamente aprobadas para los conflictos armados no internacionales existen normas que deben ser aplicadas en dichas situaciones, así:

a. En relación con la conducción de las hostilidades las disposiciones referidas a:

- La distinción entre combatientes y personas civiles.
- La prohibición de atacar la población y las personas civiles.
- La prohibición de causar males superfluos.
- La prohibición de la perfidia.
- El respeto y protección del personal sanitario y del personal religioso, así como de las unidades y de los medios de transporte sanitarios.

<sup>99</sup> REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, septiembre octubre de 1990, num. 101, “Normas del derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales”, págs. 411 a 438.

- La prohibición de atacar las viviendas y otras instalaciones que sólo sean utilizadas por la población civil.
- La protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.
- Las medidas de precaución en el ataque.

**b.** En relación con las prohibiciones y limitaciones del empleo de ciertas armas en los conflictos armados no internacionales, la XIV Mesa Redonda consideró como normas generales las siguientes:

- La prohibición del empleo de armas químicas y bacteriológicas.
- La prohibición del empleo de balas que se expanden o se aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como las balas dum-dum.
- La prohibición del empleo de veneno como medio o método de combate.
- La prohibición de emplear armas incendiarias, minas, trampas y otros artefactos contra la población civil y las personas civiles individualmente consideradas. Así como su uso indiscriminado.

Ahora bien, es oportuno señalar que de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos, prevalecen en el orden interno. En este sentido, los derechos y garantías contenidos en la Constitución Política deben interpretarse de conformidad con estos tratados.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 214 ordinal segundo de la Constitución Política, en caso de declaratoria del estado de excepción, no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. El Derecho Internacional Humanitario se deberá respetar en todo caso.

**Segunda:** El Derecho Internacional Humanitario y el respeto por los lugares dedicados al culto religioso.

La Convención de la Haya de 1954, sobre la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, aprobada mediante la Ley 340 de

1996 y el Protocolo II Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 exigen a los combatientes, tanto en los conflictos armados de carácter internacional, como en los conflictos armados internos, respetar los bienes culturales y los lugares dedicados al culto religioso.

El artículo 16 del Protocolo II establece sobre el particular lo siguiente:

*“sin perjuicio de las disposiciones de la Convención de la Haya del 14 de mayo de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, queda prohibido cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, y utilizarlos en apoyo del esfuerzo militar”.*

El respeto de los bienes culturales y de culto conlleva para los combatientes la prohibición de cometer cualquier acto de hostilidad contra ellos. Asimismo, la prohibición de utilizar estas instalaciones, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas<sup>100</sup>.

El Comité Internacional de la Cruz Roja ha considerado que debe entenderse por acto de hostilidad, toda acción relacionada con el conflicto que cause o pueda causar daño a los bienes protegidos, sin que sea necesario que se produzca efectivamente el daño para que se considere infringida la prohibición<sup>101</sup>.

La prohibición de utilizar los bienes culturales y de culto en apoyo del esfuerzo militar, esto es, de todas las actividades militares destinadas a la conducción de las hostilidades, supone no solamente la imposibilidad para los actores armados de utilizarlos para cometer actos hostiles, sino también para protegerse de los ataques del enemigo.

Sin perjuicio de la protección especial consagrada en el Protocolo II y en la Convención de la Haya de 1954, los bienes culturales y de culto están también protegidos por el principio del Derecho Internacional Humanita-

<sup>100</sup> COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Comentario al Protocolo II y del artículo 3 común a los convenios de Ginebra de 1949*, párrafo 4833.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

rio que prohíbe atacar las viviendas y otras instalaciones que sólo sean utilizadas por la población civil. Los ataques a este tipo de bienes son contrarios a la concepción de que las operaciones militares deben tener por única finalidad el debilitamiento de los combatientes enemigos<sup>102</sup>.

**Tercera:** El Derecho Internacional Humanitario y el uso de los cilindros de gas como arma de guerra.

Las partes en conflicto no tienen un derecho ilimitado en relación con los medios de hacer la guerra. El uso de las armas en los conflictos armados está restringido, en la medida en que éstas produzcan sufrimientos innecesarios o causen efectos indiscriminados.

La Declaración de San Petersburgo de 1868 estableció que el empleo de armas que agraven inútilmente los sufrimientos de las personas puestas fuera de combate o que hagan inevitable su muerte, es contrario a las leyes de la humanidad. Este principio que inspira el Derecho Internacional Humanitario debe ser aplicado tanto en los conflictos armados de carácter internacional como en los conflictos no internacionales<sup>103</sup>.

El preámbulo de la Declaración de San Petersburgo de 1868 dispone lo siguiente:

- a) que la única finalidad legítima que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas armadas del enemigo;
- b) que a este fin, basta con poner fuera de combate al mayor número posible de hombres;
- c) que esta finalidad quedaría sobrepasada por el empleo de armas que agravarían inútilmente los sufrimientos de los hombres puestos fuera de combate, o bien harían que su muerte fuese inevitable;

<sup>102</sup> *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre-octubre de 1990, número 101, pág. 418 y 419.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

d) que el empleo de tales armas sería contrario a las leyes de la humanidad.

El reglamento sobre las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, retomando los principios sentados en la Declaración de San Petersburgo, estableció la prohibición de emplear armas, proyectiles o materia destinada a causar males innecesarios. Esta disposición se repite en el artículo 35 del Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra.

Para definir que son males superfluos es necesario tener en cuenta que el concepto de lesión o de sufrimiento comprende factores tales como: los índices de mortalidad, el grado de dolor y la gravedad de las heridas, la incidencia de los daños y de las deformaciones permanentes y los daños psicológicos<sup>104</sup>.

### ***1 Armas que causan efectos indiscriminados.***

Las partes en conflicto armado deben garantizar el respeto y la protección tanto de las personas civiles como de sus bienes. Por lo tanto, está prohibido el uso de armas que por su misma índole, no pueden arrojararse con precisión hacia objetivos militares específicos, o que en su empleo típico y normal no alcanzan con grado alguno de seguridad tales objetivos.

La prohibición va dirigida a armas que a causa de su insuficiente precisión, no permiten hacer la distinción fundamental entre militares y civiles, o cuyos efectos pueden extenderse de manera incontrolable en el tiempo y en el espacio.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC han venido utilizando desde hace ya varios años cilindros de gas como arma de guerra. De acuerdo con la organización Human Rights Watch (HRW), los cilindros presentan las siguientes características:

*“los cilindros de gas se fabrican a partir de un tanque empleado normalmente para alimentar la cocina del hogar. El tanque se carga con combustible y*

<sup>104</sup> CICR, Informe de la Conferencia de expertos Gubernamentales sobre el empleo de ciertas armas convencionales, Lucerna, 1954, pag 9.

*metralla y se sitúa dentro de un tubo repleto de dinamita. Habitualmente, el tubo se coloca sobre la parte de atrás de una camioneta en las cercanías del lugar que la guerrilla pretende atacar. El lanzamiento del tanque se produce al encenderse una mecha conectada a la carga de dinamita*<sup>105</sup>.

Para Human Rights Watch, los cilindros de gas causan estragos indiscriminados y provocan terribles heridas, puesto que son armas que no pueden apuntarse con precisión y suelen impactar en casas y comercios civiles, así como en iglesias, centros de salud y oficinas municipales, provocando muertes civiles, de otra forma evitables<sup>106</sup>.

Los cilindros de gas son armas que causan sufrimientos innecesarios y producen efectos discriminados. Por esta razón, la Defensoría del Pueblo considera que su uso constituye una infracción al Derecho Internacional Humanitario. Al respecto, cabe recordar que esta normatividad prohíbe los ataques indiscriminados, esto es, aquellos que no están dirigidos contra un objetivo militar concreto; que emplean métodos o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto; o los que emplean métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible limitar y que puedan alcanzar indistintamente a objetivos militares y a personas civiles o a bienes de carácter civil<sup>107</sup>.

**Cuarta:** El Derecho Internacional Humanitario y los homicidios múltiples en personas protegidas.

La población civil y las personas civiles constituyen el núcleo central de protección del Derecho Internacional Humanitaria, en consecuencia, todo acto de violencia en su contra, en el contexto de un conflicto armado de carácter internacional o interno, se encuentra prohibido. Los actores armados que participan en las hostilidades deben, por lo tanto, abstenerse de cometer actos en contra de la población civil y de las personas civiles y están en la obligación de adoptar todas las medidas de precaución para evitar que los efectos de las hostilidades pongan en peligro la vida e integridad civil de los no combatientes.

<sup>105</sup> HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). *Carta enviada al Secretariado de las FARC*. julio de 2001.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949. Artículo 51 ordinales 4 y 5.

De esta forma, en el artículo 3 común a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, se prohíbe, en relación con las personas protegidas, los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas. Esta prohibición incluye, por supuesto, los homicidios colectivos.

La población civil y las personas civiles no sólo están protegidas contra el homicidio, en la norma citada también se prohíben:

- la toma de rehenes.
- Los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes.
- Las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.
- La prohibición de los castigos colectivos, los actos de terrorismo, el pillaje, la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas.

Estas prohibiciones tienen su fundamento en dos principios rectores del Derecho Internacional Humanitario: la inmunidad de la población civil y la distinción entre combatientes y personas que no participan directamente en las hostilidades. Según el primero, los combatientes tienen la obligación de respetar a la población civil, de excluirla del conflicto armado y de no atacarla.

De acuerdo con el segundo, es obligatorio para los combatientes distinguir entre las personas civiles y los actores armados que participan en la confrontación armada. En consecuencia, los combatientes deben portar uniforme que los caracterice y adoptar las medidas necesarias para resguardar a los no combatientes de los efectos de la guerra.

En el Derecho Internacional Humanitario el principio de distinción entre combatientes y personas civiles tiene su razón de ser en la medida en que los primeros pueden ser objetivo militar; mientras que la población civil

al no participar en las hostilidades goza de una inmunidad general, siempre y cuando se abstenga de participar directamente en las hostilidades.

Es claro entonces, que los homicidios contra la población civil y las personas civiles son contrarios a los principios de inmunidad y de distinción que orientan la conducción de las hostilidades.

Preservar a las personas civiles y a la población civil de los peligros precedentes de las hostilidades implica que las partes en conflicto deberán suspender o anular un ataque “si se advierte que el objetivo no es militar o que goza de protección especial, o que es de prever que el ataque causará incidentalmente muertos o heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa previstas”<sup>108</sup>. De igual forma, preservar a la población civil de los efectos de las hostilidades es abstenerse de utilizarla para protegerse de los ataques.

Ahora bien, los actores armados no sólo están llamados a respetar los principios de distinción e inmunidad, sino que también deben respetar el principio de proporcionalidad en la conducción de las hostilidades. Según este principio, las partes en conflicto sólo deben utilizar el mínimo de violencia que se requiera para vencer al enemigo. “Por consiguiente, para neutralizar a la contraparte, es más aconsejable herir al enemigo que causarle la muerte y capturarlo a provocarle una herida. De esta forma, es claro que si las personas que participan en las hostilidades están protegidas por el principio de la proporcionalidad, con mayor razón las personas que no participan o que participan sólo indirectamente<sup>109</sup>.

La prohibición de los ataques indiscriminados va dirigida a la protección de la población civil y de las personas civiles. Esta prohibición no sólo exige distinguirlos de los combatientes sino, además, no utilizar métodos o medios de combate cuyos efectos no sea posible controlar.

**Quinta:** El Derecho Internacional Humanitario y los bloqueos económicos.

<sup>108</sup> Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra. Artículo 57, párrafo segundo, literal b.

<sup>109</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Resolución Defensorial Humanitaria No. 005*. Bogotá, septiembre 20 de 2001.

En la Resolución Defensorial Humanitaria No. 004 del 11 de septiembre de 2001, la Defensoría del Pueblo condenó los bloqueos económicos a que es sometida la población civil por parte de los actores armados, así:

“El bloqueo, en sentido amplio, es un método de hacer la guerra que consiste en impedir total o parcialmente la circulación de personas y bienes con la finalidad de eliminar o disminuir la capacidad militar del enemigo. Se busca, de esta forma, la derrota del adversario por falta de aprovisionamientos.

Con el bloqueo, se pretende, igualmente, obstruir el acceso al enemigo de bienes destinados a la guerra, tal es el caso de las armas y municiones. Asimismo, entorpecer el paso de bienes, que dependiendo de las circunstancias, pueden ser útiles en el esfuerzo militar, como es el caso de los alimentos. Con frecuencia se busca hacer padecer hambre al enemigo.

El bloqueo como método de guerra no está prohibido por el Derecho Internacional Humanitario. Incluso, en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas se autoriza al Consejo de Seguridad para que, con el objeto de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, pueda imponer bloqueos por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres.

Ahora bien, para que el bloqueo sea legítimo, de conformidad con el derecho de los conflictos armados, debe respetar los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario, esto es, la distinción entre combatientes y personas civiles y la prohibición de atacar la población y las personas civiles. El artículo 42 del Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra establece como norma fundamental que:

“a fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares”.

Esta norma, como ya se indicó, es también aplicable en los conflictos armados de carácter no internacional. Por consiguiente, todo bloqueo que

desconozca esta disposición infringe el Derecho Internacional Humanitario. De este principio se deriva la prohibición de utilizar como método de guerra, tanto en los conflictos armados internacionales como en los internos, hacer padecer de hambre a las personas civiles. En el artículo 54 del Protocolo I Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra, reproducido de manera similar y resumida en el Protocolo II, se dispone que:

“se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer de hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier propósito”.

*En otras palabras, hacer padecer de hambre a la contraparte es aún hoy para el Derecho Internacional Humanitario un método de guerra lícito. Pero está absolutamente prohibido hacerlo con las personas protegidas y en particular con la población civil”<sup>110</sup>.*

En síntesis, los reiterados bloqueos económicos que produzcan desabastecimiento de víveres y alimentos para la población civil y, por ende, le causen hambre, están tajantemente prohibidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 del Protocolo II Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra, de la siguiente manera:

“Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.

<sup>110</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Resolución Defensorial Humanitaria No. 004. Bogotá, septiembre 11 de 2001.

Al respecto, en el Comentario al Protocolo II se señala que el término hambre se utiliza en el sentido de hambruna, es decir, hambre grande, escasez generalizada de alimentos. Según el Comentario, el bloqueo y el asedio siguen siendo métodos de combate lícitos, con la condición de que estén dirigidos exclusivamente contra los combatientes<sup>111</sup>.

**Sexta:** El Derecho Internacional Humanitario y el desplazamiento forzado de la población.

El Derecho Internacional Humanitario se ocupó de la problemática del desplazamiento forzado, por primera vez, en el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, estableciendo normas contra las deportaciones, los traslados y las evacuaciones en los territorios ocupados<sup>112</sup>. Estas normas son aplicables en caso de conflicto armado de carácter internacional.

En los conflictos armados internos, el Derecho Internacional Humanitario ha proscrito también el desplazamiento forzado de la población civil por razones relacionadas con el conflicto. De esta forma, en el artículo 17 ordinal primero del Protocolo II Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, se establece que no se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil.

Excepcionalmente, por imperiosas razones militares o porque así lo exija la seguridad de las personas civiles se podrá ordenar un desplazamiento. En este caso, deberán tomarse todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación<sup>113</sup>.

La seguridad de las personas civiles es una excepción a la prohibición del desplazamiento forzado, en la medida en que se busque evitar que la población corra graves peligros<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> CICR Comentario al Protocolo II y del artículo 3 común a los convenios de Ginebra de 1949, párrafo 4791 y 4796.

<sup>112</sup> Ver artículo 46 del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949

<sup>113</sup> Véase: **REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO**. *Resolución Defensorial Humanitaria No. 001*. Bogotá, julio 31 de 2001.

<sup>114</sup> Ver comentario al Protocolo II, párrafo 485.3

Las imperiosas razones militares que puedan justificar un desplazamiento forzado deben ser apreciadas minuciosamente<sup>115</sup>. Frederic de Mulinen ha definido la necesidad militar como un medio que justifica tomar medidas no prohibidas por el derecho de la guerra y que se requieren para asegurar la dominación del enemigo<sup>116</sup>. En este mismo sentido, W. Downey define la necesidad militar como una urgencia que impone a un comandante militar tomar las medidas indispensables para obtener la rendición completa del enemigo lo más rápidamente posible, recurriendo a los medios de violencia controlada que no son prohibidos por el derecho de la guerra<sup>117</sup>.

Según los principios rectores de los desplazamientos internos, elaborados por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, se entiende por personas desplazadas, aquellas “...que se han visto obligadas a escapar o huir de su hogar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de los derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>118</sup>.

En el artículo primero de la Ley 387 de 1997, mediante la cual se reglamenta todo lo relacionado con la atención a la población desplazada, se define a la persona desplazada en los siguientes términos:

“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, integridad física, su seguridad o libertad personal 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 derechos humanos*

<sup>115</sup> *Ibidem*

<sup>116</sup> **MULINEN Frederic.** *Handbook on the law of war for armed forces.* ICRC, Geneva, 1987, pág 82.

<sup>117</sup> ICRC, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 1949,* pág 398.

<sup>118</sup> **ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS.** *Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los desplazamientos internos de personas, señor Francis Deng.* Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, febrero 11 de 1998.

- *infracciones al Derecho Internacional Humanitario*
- *u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.*

Por otra parte, en el artículo 159 del nuevo Código Penal colombiano, se tipifica el delito de desplazamiento forzado, así:

“el que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzosamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá en prisión de diez a veinte años, multa de mil a dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez a veinte años”.

**Séptima:** Características de orden público de la zona afectada.<sup>119</sup>

La región del medio Atrato está integrada por los municipios de Quibdó, Medio Atrato y Bojayá, en el departamento de Chocó y Vigía del Fuerte y Murindó, en el departamento de Antioquia. Alrededor de 60.000 personas, en su mayoría afrocolombianas, habitan en la zona en 120 comunidades.

La región del medio y bajo Atrato constituye un importante corredor hacia la frontera con Panamá y la Costa Pacífica, por la posibilidad de ingreso de armas, abastecimientos e insumos para los actores armados ilegales y la salida de droga. Actualmente, es objeto de disputa entre las Autodefensas Unidas de Colombia y las FARC, con el fin de lograr el control de la zona.

En 1997, después de un proceso organizativo de más de diez años por la defensa de los derechos étnicos y territoriales de las comunidades negras, el INCORA entregó a la ACIA, Asociación Campesina Integral del Atrato, organización de las comunidades negras de la región, el título colectivo del medio Atrato, correspondiente a 850.000 hectáreas.

<sup>119</sup> Fuente de la información: **REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Oficina de Atención al Desplazamiento.** Informe de la visita realizada a Bellavista y Vigía del Fuerte, departamento de Chocó. Bogotá, mayo de 2002.

La ACIA conformada “en un principio, hacia 1984, como comités cristianos de base, fue adquiriendo carácter comunitario (...). “En 1987, los comités se constituyen formalmente en la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA), apareciendo así como la primera organización de base de las comunidades afrocolombianas del país”<sup>120</sup>.

En la actualidad, integran la ACIA ciento veinte consejos comunitarios menores, uno por cada una de las comunidades de la región, y un consejo comunitario mayor que los agrupa. Estos consejos comunitarios, representantes de las comunidades, son reconocidos como autoridades autónomas de control social y territorial que aplican sus propias normas de conducta, derivadas de sus tradiciones.

Los principios que rigen el proceso comunitario en el medio Atrato son los siguientes: «Lo organizativo, que les permite a las comunidades avanzar conjuntamente como pueblo organizado hacia la consecución de su proyecto de vida, lo mismo que la reconstrucción del tejido familiar, comunitario y las relaciones interétnicas; la conservación e identidad a partir de los cuales pretenden validar su cosmovisión de pueblo estableciendo relaciones de igualdad con otros pueblos y organizaciones étnico territoriales; la autonomía, principio que recoge su fin último, y que busca lograr el control económico, político, territorial y dignificar la vida de todas las comunidades»<sup>121</sup>.

A partir de 1996, la violencia comenzó a golpear con fuerza el proceso organizativo y de consolidación del proyecto étnico territorial de las comunidades negras de la región, con la incursión y presencia de grupos de autodefensa, ocasionando bloqueos económicos, amenazas, desapariciones, desplazamientos y asesinatos.

Debido a estos hechos, en 1997, 16 comunidades se desplazaron masivamente hacia Quibdó. De éstas, trece ya han retornado al territorio y tres permanecen aún en situación de desplazamiento.

<sup>120</sup> PARDO, Mauricio. “Construcción reciente de elementos de liderazgo en el Pacífico colombiano”. En SOTOMAYOR, María Luisa (ed.). *Modernidad, Identidad y Desarrollo*. COLCIENCIAS e Instituto Colombiano de Antropología. Editorial Gente Nueva, Bogotá, 1998, pág.61.

<sup>121</sup> Carta Abierta del Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato, HACIA, a las FARC, 2002.

Desde entonces, la prioridad de la ACIA en el medio Atrato, ha sido el retorno de las comunidades que han tenido que desplazarse y la resistencia pacífica en su territorio.

En el año 2000, las FARC realizaron una primera gran incursión por el medio Atrato. De esta forma, se tomaron la población de Vigía del Fuerte. A partir de este momento y en el transcurso de los dos últimos años, diferentes frentes del bloque noroccidental (frentes 57, 5 y 34) de las FARC han pretendido tomar el control militar de la región, que durante muchos años contó con la presencia mayoritaria del frente guevarista del Ejército de Liberación Nacional y recientemente de las Autodefensas Unidas de Colombia. Estos grupos han impuesto su presencia, en contra de la voluntad expresa de los pobladores y han erosionado la autonomía de los consejos comunitarios.

El 25 de abril del año en curso, las FARC detuvieron la embarcación de la ACIA (el Arca de Noé), hurtaron los víveres que iban destinados a surtir las tiendas comunitarias de la región y el combustible para la movilización de los consejos comunitarios menores. Cabe señalar que el abastecimiento a las tiendas comunitarias por parte de la ACIA, constituye una estrategia humanitaria, en respuesta al bloqueo económico al que han estado sometidas las comunidades del Atrato, por causa del conflicto armado en esta región. El río Atrato, la principal vía fluvial de comunicación del departamento del Chocó, que comunica Quibdó con Riosucio y Turbo y permite el intercambio comercial y social entre las comunidades de la región, se encuentra bloqueado y su navegabilidad interrumpida desde 1997.

Al bloqueo económico ejercido por los actores armados ilegales se han sumado los retenes militares en el Atrato que restringen el paso de alimentos hacia las comunidades, bajo el argumento de la necesidad de controlar las posibles fuentes de abastecimiento de los actores armados ilegales.

Ahora bien, la posición estratégica del corredor del Atrato para los actores armados y la dinámica de la guerra, son elementos que permiten afirmar que los hechos sucedidos en Bellavista pueden repetirse, si elno recupera la soberanía y el monopolio de la fuerza en esta región del país.

La permanente presencia de hombres de la guerrilla y de las autodefensas en el bajo y medio Atrato señala el interés prioritario para estos grupos de controlar el territorio, a cualquier precio. Los movimientos de combatientes de estos grupos en la región, en los últimos días, llevan a pensar en un repliegue de fuerzas para el reacomodamiento de las mismas. Las FARC se ubicarían en el río Arquía y en Murindó y las Autodefensas Unidas de Colombia en el bajo Atrato.

**Octava:** Los hechos ocurridos en Bellavista, municipio de Bojayá, departamento de Chocó, graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Para la Defensoría del Pueblo, la masacre de que fue víctima la población de Bellavista fue el resultado de sucesivas infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cometidas de manera particular por las denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC y las llamadas Autodefensas Unidas de Colombia.

Las FARC son responsables de las siguientes infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario:

- De la muerte de 119 personas y de las heridas causadas a 114 personas, como consecuencia del lanzamiento de cilindros de gas al casco urbano de Bellavista. Las víctimas son todas ellas personas civiles que intentaban protegerse del combate que libraba la guerrilla con los grupos de autodefensa. De esta forma, se infringió el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el artículo 13 del Protocolo II Adicional. Los principios de distinción, inmunidad de la población civil y proporcionalidad en el ataque fueron pasados por alto por los hombres de las FARC<sup>122</sup>.
- Del ataque a bienes civiles y, en particular, al templo religioso donde se encontraban personas civiles resguardadas. Con este hecho se infringió el artículo 16 del Protocolo II Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra, mediante el cual se establece una protección

<sup>122</sup> Al tenor de lo dispuesto en el artículo 8 ordinal segundo, literal c, i) del Estatuto de la Corte Penal Internacional, estos actos constituyen, igualmente, un crimen de guerra.

a los lugares destinados al culto, sin perjuicio, de lo establecido en la Convención sobre bienes culturales de 1954.

- Del bloqueo alimentario a que fueron sometidos los pobladores de Napipí y otras comunidades del medio Atrato, que llevó a sus habitantes a padecer una verdadera hambruna. Con este bloqueo que se extendió por cerca de quince días, se desconoció la prohibición de hacer padecer de hambre a la población civil y en especial el artículo 14 del Protocolo II Adicional a los Cuatro Convenios de Ginebra.
- Del uso de cilindros de gas, armas de efectos indiscriminados y que causan sufrimientos innecesarios. Este hecho viola el principio de humanidad y la cláusula de Martens<sup>123</sup> que obligan a todos los participantes en las hostilidades a observar sus principios y normas.
- Del incumplimiento de su deber de adoptar todas las medidas orientadas a excluir a la población civil de los efectos del conflicto armado y preservarla de los ataques. Las normas que consagran la protección general de las hostilidades a favor de la población civil son de derecho consuetudinario y por lo tanto exigibles a cualquier actor armado.
- Del riesgo en que colocaron la vida e integridad de los pobladores de Napipí al abrir fuego, desde esta población, contra un barco nodriza de la Armada Nacional que se dirigía a la localidad de Bellavista. De esta forma, las FARC vulneraron las normas de protección general consagradas en el Derecho Internacional Humanitario.
- Del desplazamiento forzado de 4.000 personas.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo encuentra que los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia también tienen responsabilidad en los hechos ocurridos el 2 de mayo en el templo religioso de Bellavista, en la

<sup>123</sup> La "Cláusula Martens" establece el principio según el cual "en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública".

medida en que no desplegaron ninguna acción en orden a proteger a la población civil del mencionado Corregimiento. Por el contrario, los hombres de este grupo armado utilizaron, en cierta forma, bienes de carácter civil y a la población para protegerse de los ataques de las FARC. Con esta conducta se expuso gravemente a la población civil, con los resultados ya conocidos. Los hombres de las Autodefensas Unidas de Colombia provocaron, igualmente, el desplazamiento forzado de los habitantes de esta región del país.

Finalmente, para la Defensoría del Pueblo, la respuesta de los miembros del Batallón Fluvial de Turbo que se encontraban en la nodriza que el día 7 de mayo de 2002 pasó frente a Napipí y abrió fuego indiscriminadamente hacia el pueblo, causando daños en las casas de habitación de los pobladores, constituye, igualmente, una infracción al Derecho Internacional Humanitario, en la medida en que puso en riesgo la vida de los pobladores.

**Novena:** Acción defensorial.

### *Antecedentes*

El 23 de abril de 2002, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, SAT, recibió una comunicación de la Defensoría del Pueblo Regional Chocó, mediante la cual, se informó que los municipios de Bojayá y Carmen del Darién, en el departamento de Chocó, y Vigía del Fuerte, en Antioquia, ubicados en las riberas del río Atrato (medio y alto), eran objeto de presencia de insurgentes de las FARC desde el año 2001, en particular, en los dos primeros Municipios donde no existe presencia de la Fuerza Pública.

El SAT constató que el 20 de abril de 2002, un grupo considerable de miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia ingresó al municipio de Carmen del Darién y después de diversos atropellos contra la población, causaron la muerte de un joven. Este grupo de las autodefensas incursionó por Napipí, jurisdicción del municipio de Vigía del Fuerte y Bellavista, municipio de Bojayá. El alcalde municipal señaló que en esa fecha se presentaban enfrentamientos entre las Autodefensas Unidas de Colombia y las FARC, con un saldo aproximado de 30 personas muertas.

La información suministrada fue sometida a verificación entre el 23 y 24 de abril de 2002, por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, mediante comunicaciones telefónicas sostenidas con las Personerías de Bojayá y Vigía del Fuerte así como con la Diócesis de Quibdó. Todas estas personas confirmaron su temor porque se preveía un enfrentamiento armado inminente entre las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes habían arribado en un número aproximado de 300 hombres y las FARC. Esta situación podía poner en grave riesgo a la población civil de esos municipios, por encontrarse en medio del fuego cruzado, además del daño a bienes civiles.

En consecuencia, el 24 de abril de 2002, la Defensoría del Pueblo, a través del SAT, emitió la alerta temprana de primer grado, es decir, de riesgo alto, inminente y urgente, mediante la cual, se hizo la siguiente descripción del peligro en que se encontraba la población civil:

“incursión reciente de aproximadamente 300 efectivos de las AUC a los cascos urbanos de Vigía del Fuerte, Antioquia y Carmen del Darién, Chocó, quienes han anunciado su avance hacia los municipios de Murindó y Bojayá con el propósito de disputar el control sobre el territorio a las FARC. Riesgo sobre la población civil de ocurrencia de masacres, homicidios selectivos, desplazamiento forzado y desabastecimiento de bienes indispensables para la supervivencia de la Población Civil, como consecuencia de bloqueo al paso de alimentos y combustibles”.

La alerta fue remitida al director del Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, al gobernador del departamento de Chocó, al comandante de la IV Brigada del Ejército, al comandante del Departamento de Policía de Chocó, al comandante de la I División del Ejército, al comandante del Batallón de Infantería Manosalva del Ejército, al Director General Policía Nacional, al Gerente de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, al comandante del Departamento de Policía de Antioquia, al secretario privado del Ministerio del Interior y al Comandante General de las Fuerzas Militares.

El 26 de abril de 2002, el Defensor del Pueblo Regional Chocó comunicó al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que el 24 de abril de 2002 se había trasladado a la zona referida en compañía de una comisión de la Diócesis de Quibdó y en el trayecto recorrido, concretamente en Arquía, corregimiento de Tagachí, municipio de Bojayá, fueron retenidos por un falso retén del frente 57 de las FARC. Posteriormente, los hombres los dejaron partir hacia Bellavista. Según la información suministrada por la Defensoría del Pueblo Regional Chocó, en el municipio de Bojayá, situado a 5 horas de Quibdó por vía acuática, margen izquierda del río Atrato y frente al municipio de Vigía del Fuerte, se encontraban apostados el grupo de las autodefensas *Elder Cárdenas*.

Durante el recorrido, el Defensor del Pueblo Regional Chocó encontró varios retenes en el municipio de Vigía del Fuerte, desde donde se controlaba la entrada y salida de la población. En ninguno de estos municipios se constató presencia de la Fuerza Pública. Como arriba se indicó, la población civil estaba prácticamente secuestrada por los actores y se presumía que en las horas siguientes habría enfrentamientos armados entre dichos grupos. De la misma manera, la comisión constató el desplazamiento de la población y el bloqueo al paso de alimentos, combustibles y otros insumos por parte de las FARC en su zona de dominio.

Atendiendo la evolución de los hechos, la emisión de la alerta fue reiterada a los funcionarios precitados mediante oficio del 2 de mayo de 2002, en el cual se señaló lo siguiente:

“En el seguimiento realizado, se obtuvo información, el 26 de abril de 2002, de la presencia de miembros del frente 57 de las FARC en un retén ilegal ubicado en el río Arquía, a la altura del corregimiento Tagachí (Bojayá). Asimismo, se tuvo conocimiento de la presencia de miembros de las AUC en la margen izquierda del río Atrato, frente al municipio de Vigía del Fuerte. En ese mismo municipio se verificó la existencia de falsos retenes donde se controla la entrada y salida de personas por parte de Autodefensas, lo que hace que la comunidad se encuentre prácticamente retenida por los actores armados, sumado a la restricción del paso de alimentos, combustible y otros insumos. (...) Debido a la gravedad de los hechos se reitera

lo señalado en la alerta a fin de que se refuercen los dispositivos de seguridad, se adopten las medidas de protección necesarias para la mitigación del riesgo, el alejamiento de las amenazas y la prevención de posible ocurrencia de violaciones masivas de derechos humanos”.

El 3 de mayo de 2002, luego de la ocurrencia de la masacre, el Director del Sistema de Alertas Tempranas remitió nuevamente un oficio a las autoridades competentes, en el cual manifestó lo siguiente:

“A pesar de la emisión de la alerta donde se notificaba la gravedad de los hechos y la inminencia de violaciones masivas, las autoridades responsables no hicieron presencia en los municipios y localidades afectadas. En el día de ayer, como efecto o parte de los enfrentamientos entre grupos armados ilegales, un artefacto explosivo cayó en la Capilla Católica de Bellavista, en la que se encontraba población civil refugiada, con un saldo de 60 muertos y 106 heridos, (...)”

## **¿QUÉ HIZO LA DEFENSORIA FRENTE A LOS HECHOS?**

Conocidos los hechos ocurridos en Bellavista, el Defensor del Pueblo Regional Chocó, en la ciudad de Quibdó, apoyó la gestión de la Diócesis para la atención a las víctimas.

El domingo 5 de mayo, el Defensor del Pueblo Regional Chocó hizo su arribo a Vigía del Fuerte, con una comisión de la Diócesis de Quibdó. En Bellavista, exigió a los insurgentes de las FARC que se retiraran de la zona y permaneció en el lugar hasta el día 8 de mayo.

El lunes 6 de mayo, el Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes Muñoz, en compañía de la Coordinadora de la Oficina de Atención al Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo, visitó Quibdó y sostuvo reuniones con la Diócesis de Quibdó, el gobernador del Chocó, la Asociación Campesina Integral del Atrato, ACIA, y el comandante del Batallón Manosalva, para recibir mayor información sobre los hechos ocurridos en Bellavista e instar a las autoridades competentes para que se aten-

diera oportuna y eficazmente la crisis humanitaria del medio Atrato y el desplazamiento en Quibdó.

El martes 7 de mayo, la Coordinadora de la Oficina de Atención al Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo visitó Vigía del Fuerte y Bellavista, con una comisión integrada por el obispo de Quibdó y dos delegadas de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, para evaluar la situación de desplazamiento forzado y reforzar la presencia de la Defensoría del Pueblo en la zona.

El 8 de mayo de 2002, conocidos los hechos ocurridos en Napipí, debido a los enfrentamientos entre las FARC y la Fuerza Pública, el Defensor del Pueblo Regional Chocó y la Coordinadora de la Oficina de Atención al desplazamiento visitaron la comunidad y constataron los daños causados en el poblado por el cruce de disparos. Como ya se anotó, la Defensoría pudo observar la situación de hambruna de los habitantes, debido al bloqueo económico de las FARC por más de dos semanas.

En Quibdó, la Defensoría del Pueblo viene participando en el Comité Departamental de Atención a la Población Desplazada y ha instado de manera reiterada a las autoridades para que se atienda con prioridad la crisis humanitaria en el medio Atrato, para así prevenir un desplazamiento masivo mayor hacia Quibdó. Teniendo en cuenta que la ciudad de Quibdó no cuenta con la infraestructura y la capacidad institucional para atender de manera sostenida un desplazamiento masivo de gran magnitud, la Defensoría insistió en que los esfuerzos institucionales debían orientarse a atender a la población que se encuentra en el medio Atrato. En este sentido, se solicitó a DASALUD una brigada urgente de salud en Vigía del Fuerte y otras comunidades vecinas, así como el saneamiento básico de Bellavista para el retorno de sus habitantes.

En reunión con la ACIA, la Defensoría del Pueblo se comprometió a construir con el consejo comunitario mayor del medio Atrato un plan de trabajo que contribuya al fortalecimiento del proceso organizativo en la región y a la realización y consolidación del plan de etnodesarrollo de las comunidades negras del medio Atrato, que permita la formulación de una estrategia integral de prevención de violaciones masivas de derechos hu-

manos y la protección de la población civil. Esta estrategia incluirá la formación en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, la presencia permanente de la Defensoría del Pueblo en Bellavista, con cobertura en las diferentes comunidades de la zona y la coordinación con entidades gubernamentales, estatales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

De esta forma, se va a apoyar la primera fase del plan de contingencia de la ACIA para verificar la situación de las comunidades que se encuentran en los afluentes del Atrato. Para tal fin, se destinaron ocho millones de pesos, como parte de la primera fase del plan de trabajo.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo se comprometió con las comunidades del medio Atrato a presentar una demanda contra el Estado ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, para lograr la indemnización integral de las víctimas y sus familiares.

Con base en los informes rendidos por el Defensor del Pueblo Regional Chocó, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, por su parte, el 6 de mayo de 2002, requirió a los Ministros de Defensa y del Interior para que adoptaran todas las medidas necesarias para lograr el control territorial de la zona y proteger a la población civil. De la misma manera, se ofició al gerente de la Red de Solidaridad Social, a fin de que se dispusiera lo pertinente para la atención urgente e inmediata de la población desplazada y víctima de la violencia.

Igualmente, la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas solicitó al Fiscal General de la Nación el impulso y desarrollo prioritario de la respectiva investigación penal, con el fin de establecer la identidad de los responsables directos de estos graves hechos de violencia.

La Defensoría del Pueblo pidió al Fiscal General de la Nación, igualmente, agilizar la labor de identificación de los cadáveres que yacen en la fosa común adyacente al cementerio de Vigía del Fuerte.

## ¿QUÉ HICIERON OTROS AGENTES DEL ESTADO?

Luego de los hechos sucedidos en Bellavista, los Comités Departamental y Municipal de Quibdó se activaron y con la asesoría del nivel central de la Red de Solidaridad Social, elaboraron un plan de contingencia para atender el desplazamiento del medio Atrato en Quibdó. En el marco de este plan, se crearon seis comités de trabajo integrados por entidades departamentales, municipales y nacionales, a saber: el comité coordinador, el comité de alojamiento, alimentación y logística, el comité de salud y saneamiento básico, el comité de seguridad, el comité de acompañamiento y el comité de vigilancia, control y seguimiento.

El día 5 de mayo de 2002, una comisión de la Red de Solidaridad Social y la Cruz Roja Colombiana hizo su arribo en Vigía del Fuerte para preparar la entrega de la ayuda humanitaria. Esta comisión elaboró censos de población en Vigía del Fuerte y otras comunidades vecinas. Empero, sólo hasta el 8 de mayo de 2002, llegó la primera ayuda alimentaria de la Red de Solidaridad Social. Según esta Entidad, el retraso se debió a problemas en la carretera que de Medellín conduce a Quibdó. Los días anteriores, el suministro de alimentos de emergencia fue asumido por la Diócesis de Quibdó.

La Red de Solidaridad Social y la Diócesis de Quibdó acordaron distribuir la atención humanitaria de la siguiente manera: la Diócesis atiende las comunidades de los brazos de Murindó y Montaña, seriamente afectadas por el bloqueo de alimentos por más de dos semanas, y la Red de Solidaridad atiende las comunidades desplazadas y las familias receptoras en Vigía del Fuerte y otras comunidades que se encuentran sobre el Atrato en dirección a Quibdó.

En el centro de salud de Vigía del Fuerte se atendieron los heridos leves, sin embargo, es necesario anotar que este centro no cuenta con los medicamentos y el material quirúrgico para las curaciones. Por esta razón, las heridas comenzaron a presentar infecciones y los heridos debieron ser trasladados a Quibdo, entre el 7 y 8 de mayo. El traslado se llevó a cabo en “chalupas” de Vigía del Fuerte a Quibdo. Los heridos estaban siendo atendidos en el hospital DASALUD, Secretaría Departamental de Salud,

pero por disposición de esta Institución, los heridos fueron llevados a una casa de encuentros para garantizar una mejor atención.

Igualmente, el Comité Departamental decidió el envío de medicamentos al centro de salud de Vigía del Fuerte. Sin embargo, hasta el jueves 9 de mayo éstos no habían llegado.

La Red de Solidaridad Social conformó un equipo de atención psicosocial en Vigía del Fuerte para atender a la población desplazada. El equipo ha intentado realizar algunas actividades con la población de Bellavista, desde su llegada el día 5 de mayo, pero los constantes ametrallamientos y bombardeos en las cercanías del pueblo han dificultado la asistencia de los habitantes.

Hasta el día 8 de mayo, la administración departamental, a excepción de los médicos enviados desde Quibdó al centro de salud, no había hecho presencia en la zona. La comunidad de Bellavista, representada por el Comité de Emergencia creado al llegar a Vigía del Fuerte, la Diócesis de Quibdó y la Defensoría del Pueblo, solicitó a la gobernación del Chocó el envío de una comisión de saneamiento básico para que evaluara las condiciones de salubridad en Bellavista, especialmente en la iglesia y sus alrededores, y realizara la descontaminación y fumigación necesarias para el retorno de la población que se encuentra en Vigía del Fuerte.

El 9 de mayo de 2002, el Presidente de la República visitó Vigía del Fuerte, en compañía del gerente de la Red de Solidaridad Social y del gobernador del Chocó. El presidente solicitó a la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas adelantar una misión humanitaria en la zona, con el fin de constatar los hechos, para lo cual, el señor Anders Kompass, director de dicha Oficina viajó a la zona el 10 de mayo pasado.

En cuanto a las familias desplazadas que no se han alojado en casa de familiares o amigos, a su llegada fueron albergadas en la sede de la ACIA. Allí recibieron atención humanitaria por parte del Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, y la Cruz Roja Colombiana, en el marco de la carta de entendimiento entre la Red de Solidaridad Social y el CICR. Asimismo,

el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la DASALUD dispuso personal para atender a las familias desplazadas que así lo requerían.

En Quibdó, en el marco del plan de contingencia, el Comité Departamental solicitó a MINERCOL, el préstamo de sus instalaciones en Quibdó para atender a la población desplazada del medio Atrato. Si bien muchas familias han llegado a casas de familiares y amigos, se espera un desplazamiento masivo que no podrá ser atendido por las redes familiares y comunitarias en Quibdó. Inicialmente, el director de MINERCOL en Quibdó se negó a acceder a esta petición, porque no estaba autorizado a disponer de las instalaciones. Sin embargo, el alto funcionario, después de algunas gestiones realizadas ante el Ministerio de Minas, decidió entregar en comodato a la Gobernación del Chocó dichas instalaciones.

La Red de Solidaridad Social adecuó el espacio para albergar a las familias desplazadas. Este lugar tiene capacidad para albergar a unas 250 personas. Desde el 9 de mayo pasado, las familias que se encontraban alojadas provisionalmente en la sede de la ACIA, fueron ubicadas en el albergue. Actualmente, la capacidad de este albergue se encuentra copada, razón por la cual, fue necesario habilitar otro en la sede del IPC.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha enviado a la zona suplementos alimenticios como bienestarina para atender a los niños y niñas y a las madres gestantes y lactantes. Finalmente, se decidió el traslado de la Unidad de Atención Psicosocial de Riosucio a Vigía del Fuerte.

El sábado 11 de mayo, ingresó a la zona en helicóptero una comisión interinstitucional, convocada por el Ministerio del Interior, que permaneció en la zona alrededor de tres horas.

Del 9 al 12 de mayo pasado, funcionarios del Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto de Medicina Legal, regional noroccidente, llevaron a cabo la diligencia de exhumación y necropsia en la fosa común de 11 cádaveres en avanzado estado de descomposición, circunstancia que impidió la identificación indiciaria y dactiloscópica, siendo necesario para tal fin, ordenar la prueba de ADN, para su completa y precisa identificación.

La diligencia debió ser suspendida, al parecer, por razones de seguridad. Hasta la fecha, la Fiscalía no ha designado otro equipo técnico para continuar con la labor de identificación de los cadáveres.

## ¿QUÉ DECIDIÓ LA DEFENSORIA DEL PUEBLO?

**Primero: CALIFICAR** los hechos materia de esta Resolución, cuya responsabilidad se atribuye a miembros de las FARC y de las Autodefensas Unidas de Colombia, como infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario, materializadas en el homicidio múltiple de 119 personas protegidas; ataques a lugares destinados al culto; hacer padecer de hambre a la población civil; omitir las medidas de precaución; exponer a la población civil a los efectos de las hostilidades y el desplazamiento forzado de personas civiles.

**Segundo: CONDENAR** los hechos violatorios del Derecho Internacional Humanitario, arriba descritos.

**Tercero:** Teniendo en cuenta la situación de especial vulnerabilidad de la región del bajo y medio Atrato y la tendencia al escalamiento del conflicto armado en esa zona, **LLAMAR** la atención sobre la necesidad y la urgencia de que el Estado colombiano y, en particular, el Gobierno Nacional pongan en marcha una estrategia sostenible de protección a la población civil del bajo y medio Atrato. Esta estrategia no puede limitarse a la presencia temporal de la Fuerza Pública en la zona, sino que debe incluir el fortalecimiento de la acción estatal a través de proyectos de inversión que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de la región y al fortalecimiento de las estrategias organizativas y comunitarias, como las comunidades de paz, la resistencia pacífica y los consejos comunitarios, entre otras.

En este sentido, la presencia permanente de la Defensoría del Pueblo en el bajo y medio Atrato, en el marco del proyecto de cooperación con el gobierno sueco, pretende contribuir, desde lo local y en concertación con las comunidades y sus autoridades étnicas, a la puesta en marcha de una estrategia integral de prevención y protección.

**Cuarto: RECOMENDAR** al Gobierno Nacional el diseño de una política de prevención de violaciones masivas de derechos humanos y, en especial, de pautas de acción para organizar la respuesta gubernamental, luego de la emisión de una alerta temprana por parte de la Defensoría del Pueblo.

**Quinto: SOLICITAR** la presencia de la Fuerza Pública en la región, para garantizar el control del orden público, bajo el principio de la defensa y protección de los derechos humanos.

**Sexto: REQUERIR** a la Red de Solidaridad Social, para que se fortalezca la atención a la crisis humanitaria en Quibdo y se dirija también a la población que se encuentra aún en el medio Atrato, para evitar así un desplazamiento mayor de población.

**Séptimo: INSTAR** a las institucionales gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, para que en forma coordinada orienten sus esfuerzos y acciones y garanticen la concertación permanente con la ACIA y los consejos comunitarios menores y mayor, con el fin de prestar una atención coordinada y apoyar y fortalecer el proceso organizativo de las comunidades negras de la región.

**Octavo: SOLICITAR** a la Procuraduría General de la Nación evaluar los hechos expuestos en esta Resolución y adelantar la correspondiente investigación preliminar.

**Noveno: DESTACAR** la importancia de que se adelante de manera prioritaria la investigación penal y se agilice el proceso de identificación de los cadáveres, como requisito previo para acceder a la reparación integral de las víctimas.

**Décimo: APREMIAR** a los actores del conflicto armado para que se abstengan de adelantar la confrontación armada en abierta contradicción con las disposiciones humanitarias e **INSTARLOS** para que entiendan la importancia y la necesidad de acatar en su conjunto las normas del Derecho Internacional Humanitario.

**Undécimo: TRASLADAR** esta Resolución a las autoridades nacionales competentes, así como a la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la Naciones Unidas con sede en Colombia y a la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia, para los fines en ella establecidos.

**Décimo segundo: REMITIR** copia de esta Resolución a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo para que haga parte de las pruebas que esa Dependencia acopia a fin de presentar la demanda ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

**Décimo tercero: ENCARGAR** a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, con el apoyo de la Oficina de Coordinación al Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo y el Sistema de Alertas Tempranas, el seguimiento de la presente Resolución.

**Décimo cuarto: INCLUIR** la presente Resolución Defensorial y su seguimiento en el Informe Anual ante el Congreso de la República previsto en el artículo 282 numeral 7 de la Constitución Política.

## II. CASO SOACHA.

### ¿QUÉ SUCEDIÓ?

El Informe Evaluativo No. 5008-02 acerca de la Problemática Social del Desplazamiento Forzado en el municipio de Soacha, contentivo de los resultados de la acción defensorial adelantada por la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, con el apoyo de la Oficina de Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, como consecuencia de la difícil situación de derechos humanos y de violencia que afrontan las familias desplazadas residentes en los barrios Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre del municipio de Soacha. Esta situación se ha agravado en los últimos meses, por los siguientes hechos:

- En Altos de Cazucá viven aproximadamente 250.000 personas. Se calcula que en el sector habitan 7.000 familias desplazadas. La Red de Solidaridad ha inscrito, hasta la fecha, aproximadamente 1.000 de ellas. Esta población proveniente de distintas partes del país no tiene ningún vínculo de pertenencia ni con el Distrito Capital ni con el

municipio de Soacha. Los incipientes sentimientos de arraigo se orientan hacia las propias lomas, no así hacia Bogotá o hacia Soacha.

- La muerte violenta de varios líderes de desplazados, líderes comunales y jóvenes residentes en el sector, producidas durante los últimos dos años, así: entre enero de 2000 y febrero de 2001, se presentaron 59 asesinatos de jóvenes.
- Las familias desplazadas han sido víctimas de un segundo desplazamiento generado por actores armados al margen de la ley. En algunos casos, las milicias urbanas de las FARC, en otros, miembros del grupo Capital de las Autodefensas Unidas de Colombia, obligan a los pobladores de estos dos barrios a abandonar su lugar de asentamiento.
- Los jóvenes han denunciado la presencia de grupos de encapuchados en la zona que realizan limpieza social y distribuyen listas negras entre la población.
- A partir de febrero de 2001, se han recibido quejas por el incumplimiento por parte de la Red de Solidaridad Social, del Decreto 2569/2000, en lo relacionado con la ayuda humanitaria. Es necesario señalar que la ayuda humanitaria se suspendió en el lapso comprendido entre el mes de septiembre de 2001 y enero de 2002.
- En el Comité Municipal de Atención Integral a la población desplazada de Soacha se ha comenzado a evidenciar el problema de la atención en salud, por parte del Hospital de Soacha, para las familias desplazadas remitidas por Médicos sin Fronteras y el problema de cupos escolares para las personas registradas en la Red de Solidaridad Social.
- A finales de junio de 2001, cuatro familias desplazadas se tomaron las instalaciones de la Unidad de Atención y Orientación UAO. La Red de Solidaridad solicitó la mediación de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca y se comprometió a conceder prórrogas de

ayuda humanitaria a algunas familias que atravesaban por una crítica situación.

- En agosto de 2001, por solicitud de la Vicepresidencia de la República, se suspendieron las diligencias de desalojo de cinco familias desplazadas, ubicadas en el pie del talud del dique del Embalse Terreros, debido a su condición de vulnerabilidad y a la ausencia de un terreno para reubicarlos.
- El 18 de septiembre de 2001, la organización no gubernamental Médicos sin Fronteras publicó un diagnóstico nutricional de los niños entre 6 meses y 59 meses habitantes de Altos de Cazucá, en su mayoría desplazados, en el que se reportan 900 niños en estado de desnutrición crónica.
- El 9 de noviembre de 2001, la organización no gubernamental ENTREPUEBLOS informó a la Defensoría del Pueblo acerca de la aparición de grafitos amenazantes contra la población del barrio los Robles de Altos de Cazucá, de Soacha y de otros barrios de Bogotá, por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia.
- En diciembre de 2001, funcionarios de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de ACNUR, llevaron a cabo una visita de campo, con el acompañamiento de las organizaciones no gubernamentales que laboran en la zona. En reunión sostenida con algunos profesores y líderes del sector, recibieron denuncias por la crisis educativa y la desescolarización de aproximadamente 10.000 niños.
- El crecimiento desordenado de Altos de Cazucá y de Ciudadela Sucre, debido, entre otras razones, a la falta de planeación urbanística y de servicios públicos en el municipio de Soacha. El poblamiento de estos dos sectores creció a la vista de la administración y de la comunidad de Soacha. Tanto para la una, como para la otra, los pobladores de Altos de Cazucá y de Ciudadela Sucre son considerados foráneos e invasores. En el peor de los casos, son vistos como delincuentes, paramilitares o guerrilleros. En otras

palabras, un peligro para el Municipio. Por su parte, los pobladores de estos dos barrios no consideran a los soachunos sus paisanos ni a Soacha su municipio.

## ¿QUE ELEMENTOS CONSIDERÓ LA DEFENSORIA DEL PUEBLO?

### 1.1.1 **Primero:** **Competencia de la Defensoría del Pueblo.**

- Es competencia de la Defensoría del Pueblo velar por el ejercicio y vigencia de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 282 de la Constitución Política.
- Le corresponde al Defensor del Pueblo hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos, de acuerdo con el artículo 9, ordinal tercero de la Ley 24 de 1992.
- Es prerrogativa del Defensor del Pueblo apremiar a la comunidad en general para que se abstenga de desconocer los derechos de los desplazados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9, ordinal quinto de la Ley 24 de 1992.
- Le compete al Defensor del Pueblo rendir informes periódicos sobre el resultado de sus investigaciones, denunciando públicamente el desconocimiento de los derechos humanos, según lo prescrito en el artículo 9 ordinal veintidós de la Ley 24 de 1992.
- Es atribución de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas tramitar de oficio o a petición de cualquier persona, las solicitudes y quejas en forma inmediata, oportuna e informal, y abogar por la solución del objeto de las mismas ante las autoridades y los particulares, de conformidad con el artículo 26, ordinal primero de la Ley 24 de 1992.

- Son competentes para la atención y trámite de las quejas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo primero de la Resolución No. 2112 de 1995, las Defensorías Regionales y las Oficinas Seccionales, en el ámbito de su jurisdicción.

## **Segundo:** **Los Derechos de los Desplazados.**

### *1. Convenios internacionales*

Los Principios Rectores de los desplazamientos internos son el producto del trabajo de un grupo de juristas representantes del sistema de Naciones Unidas, que recopiló las normas del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados. La aplicación complementaria de estas tres ramas del Derecho Internacional permite plantear los Principios Rectores y el marco de protección de los derechos de los desplazados y las pautas para su atención.

En estos principios se reflejan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo y se definen los derechos y garantías para su protección, asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración. Estas normas sirven de orientación a los Estados afectados, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en su quehacer enderezado a las poblaciones desplazadas.

En Colombia, la Corte Constitucional en las sentencias SU-1150 de 2000 y T-327 de 2001 afirmó que estos principios rectores, en tanto recogen principios del Derecho Internacional de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario incluidos en varios tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano, hacen parte del bloque de constitucionalidad y deben ser tenidos en cuenta como parámetros en el desarrollo normativo y de política pública para la atención al desplazamiento forzado en el país.

## *2. Normatividad nacional*

Con el objeto de atender de manera integral a las familias que están en riesgo de desplazamiento, o a las que ya han sido afectadas, el Estado ha adoptado medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia. En cumplimiento de lo consagrado en la Constitución Política, a continuación se presenta el marco jurídico que regula la atención al desplazado:

De acuerdo con el artículo segundo de la Constitución Política, uno de los fines del Estado es “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. En el artículo 13 de la Carta Política se establece que es deber del Estado “proteger especialmente aquellas personas que por su condición económica física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”. De otra parte, es preciso señalar que según los principios constitucionales, el ciudadano debe responder ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas, con acciones humanitarias. En consecuencia, es dable concluir que el Estado no puede sustraerse de su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de la población desplazada.

Estos parámetros constitucionales fueron desarrollados en la Ley 387 expedida el 18 de julio de 1997. En efecto, en esta norma se definen las condiciones que debe presentar una persona para ser considerada como desplazada por el conflicto interno que se vive en el país.

Asimismo, se estipulan los principios que orientan la ley, tales como el goce por parte de los desplazados de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, el derecho a no ser discriminado y a solicitar y recibir ayuda internacional.

Con la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada se pretende integrar el conjunto de obligaciones estatales para

atender la población desplazada, las cuales se basan en los compromisos adquiridos por Colombia en los convenios internacionales.

La citada ley creó el Fondo de Atención Integral de Desplazados, que funcionará como una cuenta especial sin personería jurídica y tiene por objeto financiar o cofinanciar los programas de prevención, atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica.

La norma en estudio delegó en el Ministerio del Interior la protección de las personas desplazadas por la violencia, respecto de las cuales existan razones fundadas para temer por su seguridad, y creó el registro único de la Población Desplazada, en el cual se efectuará la inscripción de la declaración.

La declaración debe presentarse por la persona interesada a más tardar dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento. Realizada la inscripción la persona tendrá derecho a que se le preste la atención humanitaria de emergencia por un término máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más.

El Decreto 2569 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y la Directiva Presidencial No. 06 de 28 de noviembre de 2001, buscan superar las dificultades que ha debido afrontar la Red de Solidaridad como coordinadora del Sistema, definiendo su función y las competencias de las otras instituciones dentro del sistema. De esta forma, se señala que los alcaldes municipales, distritales y los gobernadores, deben crear los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada.

El Decreto 951 de 2001, reglamenta parcialmente las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

El Decreto 2007 del 24 de septiembre de 2001, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social, reglamenta parcialmente los artículos 7, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar, y

se adoptan medidas tendentes a proteger los bienes de los desplazados y a prevenir el desplazamiento.

El Decreto 2562 del 27 de noviembre de 2001, expedido por el Ministerio de Educación, reglamenta la Ley 387, en lo relacionado con la prestación gratuita del servicio educativo a la población desplazada por la violencia y la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

La Directiva Presidencial No. 006 del 28 de noviembre de 2001, contiene las instrucciones para fortalecer la atención integral a la población desplazada.

### **3. Jurisprudencia**

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-1150 de 2000, reafirmó la misión de la Defensoría del Pueblo, en el sentido de manifestar a las autoridades los problemas detectados en materia de atención a desplazados. Igualmente, la Corte consideró que el gasto público destinado a los desplazados debe ser considerado como especialmente prioritario, incluso más que el gasto público social.

En la Sentencia T-327 de 2001, el alto Tribunal precisó que la persona desplazada, además del derecho a ser atendida por el Estado, tiene los siguientes derechos: a) a conocer la verdad acerca de quién fue el causante del desplazamiento, b) a la justicia, para que el desplazamiento como delito, no quede en la impunidad y c) a la reparación de los daños sufridos.

En esta Sentencia, la Corte precisó el alcance del artículo 10 de la Ley 387 de 1997 e impuso a las autoridades que hacen parte de los comités, que en el desarrollo del plan de atención se establezcan medidas efectivas para garantizar la restitución de los derechos vulnerados y la sanción a los responsables.

#### **1.1.2 Tercero: Caracterización de los barrios de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre.**

El municipio de Soacha desde la época de la Colonia se constituyó en lugar de paso hacia el sur del país. A través de su territorio se trazó la red de caminos que comunicaban la Sabana de Bogotá con el Sumapaz, pa-

sando por el Alto de San Miguel, y con el Tequendama y el río Magdalena a través del Charquito, puerta de este Municipio. Hoy Soacha es eje estructural de la conexión del centro del país con la región Andina, la Orinoquia y la Amazonia.

El casco urbano de Soacha se encuentra desvertebrado, lo cual produce tres núcleos urbanos que hacen del Municipio un caos. El único punto de encuentro es la autopista sur, que dividió el casco urbano en seis núcleos sin ninguna articulación. El casco urbano, en sí mismo, carece de un sistema vial propio<sup>124</sup>.

Según el POT, desde la década de los años ochenta el transporte público ha presentado un importante incremento, dado que se establecieron muchas empresas de buses, busetas y micros, entre otras. El incremento de este sector puede explicarse por el crecimiento industrial que demanda mano de obra trasladada desde Bogotá; por el poblamiento acelerado de los barrios periféricos del Municipio y por la falta de controles en la prestación del servicio de transporte público.

De esta forma, el desarrollo urbanístico de Soacha gira en torno de tres sectores, a saber: en primer lugar, el sector tradicional, alrededor de la iglesia y la infraestructura institucional (mapa No. 1). En segundo lugar, el sector de las urbanizaciones legales que se ha desarrollado a raíz de los programas de vivienda de interés social localizados en San Mateo, Porvenir y Santana, los cuales no han cubierto la población soachuna más necesitada. Este sector alberga en su mayoría población extramunicipal procedente de Bogotá y sus alrededores, lo que convierte a Soacha en un municipio dormitorio. Esta situación puede explicar porqué el soachuno de hoy no tiene solucionado su problema de vivienda (mapa No. 2)<sup>125</sup>.

En tercer lugar, se encuentra el sector de Altos de Cazucá, donde el poblamiento se desarrolló por invasión y el sector de Ciudadela Sucre, una urbanización legalizada en sus terrenos, pero sin planeación en la prestación de los servicios públicos, situada en los cerros de Soacha (mapa No. 3).

<sup>124</sup> Plan de ordenamiento territorial de Soacha, p. 188.

<sup>125</sup> POT del Municipio de Soacha, p. 248.

Según la información recopilada en desarrollo de la acción defensorial, el poblamiento de los Altos de Cazucá comenzó en 1975 cuando el Partido Comunista, a través de PROVIVIENDA, invadió la parte baja de estas lomas y fundó el barrio llamado Julio Rincón. Las familias asentadas estaban conformadas por destechados procedentes de Bosa, el Perdomo y otros barrios periféricos del Distrito Capital. El segundo barrio organizado por PROVIVIENDA fue el barrio Villa Mercedes.

A partir de la fundación de estos barrios, continuó el poblamiento de Altos de Cazucá. De esta forma, se invadieron los predios de la zona de Terrenos para construir viviendas, ya no sólo para familias procedentes de Bogotá, sino también para familias procedentes de distintas regiones del país.

En un comienzo, la migración hacia Altos de Cazucá respondió a factores económicos, ya que en este sitio existía la posibilidad de adquirir lotes para vivienda con mayor facilidad, baratos y cerca de la ciudad capital. Igualmente, puesto que la autopista sur, eje vial que une el centro del país con el oriente y el sur, atraviesa todo el pie de Altos de Cazucá, provocó la llegada de migrantes económicos, por lo que el desarrollo poblacional se presenta perpendicular a dicha autopista. Esta vía le permite al municipio de Soacha constituirse en la puerta sur del Distrito Capital por ser articulador de territorios.

Dadas las circunstancias anteriores y la falta de una adecuada planeación urbana, con la agudización del conflicto armado interno, el desplazamiento forzado de personas se convierte en la forma de defender la vida e integridad personal y los Altos de Cazucá en el sitio que permite fácil acceso, protección de familias o conocidos asentados anteriormente como migrantes económicos. Para las Juntas de Acción Comunal, administradoras de lotes para vivienda, el desplazado constituye una demanda cierta, pero también un potencial manejable políticamente.

Según las fichas recogidas en los talleres adelantados por la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, la población desplazada que habita en Altos de Cazucá proviene de Tolima, Santander, Norte de Santander, Magdalena Medio, Meta, Caquetá, Huila, Chocó, Antioquia, Bolívar,

Boyacá, Valle del Cauca, Urabá, Cundinamarca, Putumayo, Casanare y Guaviare, lugares en donde se han intensificado los enfrentamientos entre los diversos actores armados y las acciones contra la población civil.

De las declaraciones tomadas por parte de funcionarios de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, se confirma una vez más que los departamentos expulsores, por el conflicto armado interno, de los desplazados que llegan a Soacha siguen siendo Tolima, Santander, Norte de Santander, Magdalena Medio, Meta, Caquetá, Huila, Chocó, Antioquia, Cesar, Boyacá, Cundinamarca, Putumayo, Casanare y Guaviare. Las víctimas son campesinos.

En cuanto a Ciudadela Sucre, en 1982, el señor Rafael Forero Fetecua promovió la urbanización con este nombre sobre terrenos de su propiedad. Los compradores fueron escogidos dentro de sus electores que carecían de vivienda propia y estaban domiciliados en los barrios de Bosa, Perdomo, Kennedy, entre otros, de la ciudad capital y cuyas raíces provenían del departamento de Boyacá. En el desarrollo urbanístico de Ciudadela Sucre no participaron ciudadanos oriundos de Soacha. En los talleres allí realizados quedó claro que los pobladores de este sector no se consideran soachunos y sienten que los soachunos, a su vez, no los consideran sus paisanos.

Su desarrollo urbano fue un proceso legal. Sin embargo, la obtención de la prestación de los servicios públicos ha sido producto de una larga lucha. Gracias a ésta, los habitantes gozan de ellos, salvo el agua.

En Ciudadela Sucre se distinguen dos sectores. La parte urbanizada, de acuerdo con el diseño de su creador Rafael Forero Fetecua y, la Ladera, que converge a la laguna Terreros, con los barrios el Progreso, la Isla, los Robles de Altos de Cazucá de Soacha, El Caracolí y Potosí de Ciudad Bolívar de Bogotá. En esta última zona se está dando el asentamiento de desplazados que están llegando de diferentes partes del país, entre otras del Tolima, Cundinamarca, Meta, Boyacá y de la antigua zona de despeje.

### 1.1.3 **Cuarto: Valoración jurídica de la situación de los desplazados en Altos de Cazucá.**

Analizando los principios rectores de los desplazamientos internos, frente a la normatividad nacional que rige en la materia, en un esfuerzo conjunto realizado entre ACNUR Colombia y la Defensoría del Pueblo, para el caso concreto de las familias desplazadas residentes en Altos de Cazucá, en el municipio de Soacha, se encontró que los principios rectores están siendo desconocidos en la práctica, al haberse comprobado en la presente investigación los siguientes hechos:

En cuanto al **PRIMER PRINCIPIO**<sup>126</sup>, Los desplazados de Altos de Cazucá no disfrutaban en igualdad de condiciones, los derechos de los demás habitantes del país y son abiertamente discriminados.

Respecto al **PRINCIPIO SEGUNDO**, cabe señalar que no se cumple, por cuanto las autoridades, grupos y personas responsables de la atención, en la práctica eluden su responsabilidad, acudiendo a otra u otro de mayor jerarquía, formando una cadena por fuera de los problemas de los desplazados.

En relación con el **PRINCIPIO TERCERO**, la obligación de las autoridades nacionales de proporcionar atención y asistencia humanitaria a los desplazados, se brinda sin cobertura, sin oportunidad y en forma transitoria, lo que la hace más un remedo que una efectiva solución.

En cuanto al **PRINCIPIO CUARTO**, la atención que se debe brindar a la población desplazada debe obedecer a las necesidades especiales que demanden la cultura, el sexo, la edad, entre otros aspectos. En Colombia, la atención que se otorga no fue concebida de esta manera por la Red de Solidaridad Social.

Respecto al **PRINCIPIO QUINTO**, se considera que los organismos internacionales deben ser más exigentes ante las autoridades nacionales,

<sup>126</sup> Sobre el contenido de cada principio, véase: NACIONES UNIDAS. Alto Comisionado para los Refugiados y DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*. Bogotá, 1999.

para hacer respetar a nivel interno el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

En relación con el **PRINCIPIO SEXTO**, desde el punto de vista de la prevención del desplazamiento, la agudización del conflicto armado interno apenas permite prever donde va a ocurrir un desplazamiento, pero las acciones que se emprenden no alcanzan a impedirlo.

Respecto al **PRINCIPIO SÉPTIMO**, éste no se cumple porque las autoridades locales y regionales, debido a que también están amenazadas por los actores armados, no pueden planear ni organizar el desplazamiento de su gobernados. Los mismos se presentan por el miedo a perder la vida o la libertad.

En cuanto al **PRINCIPIO OCTAVO**, se puede afirmar que durante el desplazamiento, los derechos humanos de las personas desplazadas son violados y en muchas ocasiones les es negada su condición de desplazadas, por los propios funcionarios del Estado.

Ahora bien, es preciso señalar que la normatividad nacional pretende asumir la problemática con una visión sistémica y, por ello, se crea el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada. En este sentido, es posible afirmar que existe una política pública para abordar este grupo vulnerable e incidir positivamente en él. Sin embargo, pese a este avance, su efectividad sigue siendo insuficiente. En efecto, los procesos que se plantean en los comités para la atención a estos grupos, no alcanzan los resultados esperados por la ausencia de un compromiso presupuestal de las entidades que lo integran, así como de un trabajo coordinado entre todas las instancias. En consecuencia, las respuestas del sistema son inoportunas y no responden a las necesidades de las familias desplazadas.

Asimismo, respecto del plazo de tres meses que plantea la Ley 387 de 1997, para otorgar la ayuda humanitaria de emergencia a las familias desplazadas, prorrogable por otros tres meses en casos excepcionales, y el término de un año para rendir la declaración, se considera que riñe con la realidad de la economía colombiana, ya que no es cierto que en un tiempo

tan corto, las familias desplazadas puedan asumir por su cuenta su sustento y que no requieran más el apoyo del Estado.

Los proyectos productivos, que podrían convertirse en el apoyo económico para los desplazados, sólo se están concretando dos o tres años después de su inscripción en el Registro. Con estas limitantes legales, el Estado no está dando cumplimiento efectivo a los imperativos humanitarios establecidos en los principios rectores sobre el desplazamiento forzado.

De otra parte, preocupa comprobar que el Decreto 2569 de 2000, contentivo de las normas que debe aplicar el Ministerio de Hacienda, dejó abierta la posibilidad de que las entidades que conforman los Comités Departamentales y Locales para la Atención a la Población Desplazada, incumplan sus tareas, con una excusa legal válida, pues este Decreto condicionó las obligaciones adquiridas a la disponibilidad presupuestal y al PAC de cada entidad -incluidas aquellas contenidas en los Planes de Acción para la población desplazada-. Esta práctica<sup>127</sup> desconoce el sentido de la Sentencia SU-1150 de 2000 de la Corte Constitucional, en la que se considera, como arriba se anotó, que “el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado inclusive como más perentorio que el gasto público social al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás”.

## ¿QUÉ DERECHOS SE VIERON AFECTADOS?

Los derechos afectados en la población de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre

A continuación se analiza la situación de los derechos humanos de las personas desplazadas por el conflicto armado interno, asentadas en el Municipio de Soacha, con base en la información obtenida en los talleres.

Al estudiar las causas del poblamiento tanto de Altos de Cazucá como de Ciudadela Sucre en Soacha, se encuentra que los pobladores de estos dos asentamientos urbanos son desplazados, en un comienzo por factores eco-

<sup>127</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe defensorial sobre desplazamiento forzado por la violencia en Colombia No. 01*. Bogotá, abril de 2002, p. 42.

nómicos y la posibilidad que estos dos sitios les ofrecían de adquirir una vivienda barata. A partir del incremento del conflicto armado interno, las razones del desplazamiento de los nuevos pobladores asentados, son:

1. Proteger la vida y la integridad de los miembros de la familia que han quedado vivos después de masacres, desapariciones y secuestros.
2. Porque han sido amenazados por alguno de los actores armados.
3. Para defender los hijos menores que están siendo llamados a ingresar como militantes de los grupos armados.
4. Se sigue presentando la migración por causas económicas.

Los talleres de investigación participativa nos permitieron conocer los problemas y las necesidades individuales, familiares y comunitarias que niños, jóvenes, mujeres, mujeres cabeza de familia, adultos mayores, líderes comunitarios, cuerpo docente, profesionales de la salud y desplazados según la Ley 387/97, viven cotidianamente.

Trataremos de hacer un esfuerzo por categorizar, en términos de derechos humanos, la problemática encontrada a través de los talleres:

### 1.1.3.1.1

## 1. Derecho a la vida

Vivir en Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre conlleva una permanente amenaza a la vida, por las siguientes razones:

Defender la pertenencia del lote adquirido para la vivienda, ya que éste es vendido varias veces por los administradores comunales.

Los jóvenes pandilleros deben defender su vida de los grupos de encapuchados que hacen limpieza social.

Los jóvenes no pandilleros deben defender la vida de los jóvenes organizados en pandillas.

En la calle hombres y mujeres deben defender la vida de los atracadores y drogadictos.

Los líderes comunales deben defender su vida de algunos miembros de la comunidad que les cobran sus malos manejos.

Los negros deben defender la vida, de quienes los consideran flojos y bulliciosos.

Nuevamente buena parte de la comunidad deben defender la vida de los actores armados que forman parte del conflicto colombiano y que hacen presencia en estos sectores.

## **2. Derecho a la integridad personal**

Este derecho es sobre todo vulnerado al interior de la familia, tanto en el castigo físico como verbal de que son víctimas niños, jóvenes, hombres y mujeres. Podemos afirmar que todos son víctimas y victimarios.

Los niños obligados a trabajar y a limosnear.

El maltrato de que son víctimas las niñas al ser violadas por sus padrastros y los ultrajes de los vecinos, en los espacios llamados potreros, cuando van al estudio.

Niños víctimas de sectas satánicas, hecho que no pudimos comprobar.

Los jóvenes obligados a delinquir para aportar al sustento familiar.

Las lesiones personales, casi ninguna denunciada ante las autoridades competentes, son un hecho cotidiano en Altos de Cazucá, casi siempre por dos motivos: uno por alcohol y dos por el agua.

### 3. Derecho a la vida digna

Los habitantes de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre además de defender la vida y la integridad personal de todos los riesgos consignados anteriormente, sufren las siguientes limitaciones que les impiden vivir dignamente:

De por sí los define el estrato cero en que, desde la legalidad, están clasificados.

La escasez del agua, como elemento vital para la vida.

Para la mayoría de los habitantes el gran logro es disfrutar de una comida al día, casi siempre carente de proteínas.

La casi ausencia de alimento para los niños de 0 a 3 años (Investigación de Médicos Sin Fronteras).

Las aguas negras, con desechos humanos y animales, que corren por las calles a cielo abierto.

Las basuras que se disputan el espacio con los mismos habitantes.

Los roedores y plagas transmisores de enfermedades.

La vivienda ubicada en su mayoría en zonas de alto riesgo.

La precariedad de los materiales de la vivienda que poco los protege de las inclemencias del tiempo.

El lote para la construcción de vivienda, un área de 6 X 12 m, que consta usualmente de dos alcobas y cocina, en la que casi siempre viven mínimo dos familias con un promedio de seis personas por familia.

## 4. Derecho a la libertad

A los pobladores de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, como a todos los colombianos les será reconocido el derecho a la libertad, sólo que se les obstaculiza su ejercicio en las siguientes formas:

Vivir en estas “agrestes lomas” no es por elección de un sitio que no ofrece mayor bienestar, sino por ser la única alternativa de solución a precariedades económicas o al desplazamiento obligado.

Las condiciones de vida imperantes en estos sitios imposibilitan disfrutar de las más mínimas libertades individuales, como:

**Locomoción:** La movilización está restringida en las horas de la noche por prohibición expresa de quienes ejercen el poder o por los factores de riesgo existentes.

**Desarrollo de la personalidad:** Este derecho no se ejerce. La identidad cultural de cada una de las familias asentadas en estos sitios, procedentes de todas las partes del país, no es compartida ni alimentada por las otras identidades, sino que es sofocada por el miedo precisamente a ser identificada. La Constitución Política colombiana consagra que este derecho debe ser ejercitado sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, lo que no se aplica a los habitantes de estas agrestes lomas, especialmente a los niños y jóvenes, por las reglas de vida que les son impuestas:

**Expresión u opinión:** Por miedo, el individuo no tiene posibilidades de opinar sobre los acontecimientos cotidianos de su entorno de acuerdo a sus principios y convencimientos.

**Oficio o profesión:** No pueden aplicar sus conocimientos o desarrollar sus aptitudes, porque para ellos en la zona no existe ninguna oferta laboral.

**Asociación :** Es de público conocimiento la existencia de dos clases de organizaciones sociales: la primera, las juntas de acción comunal, que giran alrededor de la asignación de los lotes y de sus administradores los

terreros, a las cuales pertenecen los habitantes de cada barrio, por física necesidad de disponer de un lote para vivienda; la segunda, las organizaciones juveniles que por la ocupación de las esquinas (ya que los jóvenes no disponen de espacios propios) son denominadas pandillas y cuya actividad es satanizada.

El miedo de ser identificada su procedencia, afinidad política, pasado o antecedentes individuales y colectivos, impide convocar y asistir a reuniones, gestar organizaciones sociales, además de que casi no existen sitios para las actividades colectivas.

La libertad de participar políticamente en los destinos del municipio de Soacha es absolutamente nula. A estos pobladores algunos dirigentes políticos los buscan para ofrecerles dádivas por el voto, pero nunca se les ha permitido tener sus propios representantes en los cuerpos colegiados del Municipio y cuando lo han intentado son víctimas de amenazas y de muerte.

## **5. Derecho al trabajo**

En los veinticinco talleres realizados el problema más sentido en altos de Cazucá y Ciudadela Sucre es el desempleo que, en términos de derechos humanos, corresponde a la negación del ejercicio del derecho al trabajo.

En estas comunidades quien trabaja es la mujer en oficios domésticos y ventas ambulantes; para los jóvenes, el trabajo consiste en hurtar para ayudar a la subsistencia de la familia y los niños. Como lo dijimos en la parte correspondiente al maltrato, son obligados a trabajar recogiendo desechos en Corabastos, en las ventas ambulantes o los impulsan a la mendicidad.

En cuanto a los hombres económicamente activos en Altos de Cazucá, solamente en dos de los veinticinco talleres realizados, dos de los padres de los asistentes tenían trabajo estable. En el taller del barrio La Esperanza, seis de los asistentes se consideraban afortunados, al ser recicladores y poseer un carro de balines o un transporte de tracción animal.

Encontramos que, esporádicamente, algunos hombres trabajan en construcción al interior de los barrios, fuente de empleo muy ocasional y transitoria debido a la precariedad de las viviendas.

La información directa que obtuvimos indica que los hombres de Altos de Cazucá perdieron la esperanza de encontrar un trabajo digno en Soacha o Bogotá, porque el hecho de vivir en este sector los excluye, ya que no sólo se les tiene desconfianza sino que abiertamente llevan el estigma de delinquentes. Al interior de las familias uno de sus miembros casi siempre se encuentra privado de la libertad.

Otro factor que incide para la no obtención de un trabajo asalariado digno es la falta de documentos de identificación, tales como el registro civil, la cédula y la libreta militar.

## **6. Derecho a la salud**

La salud según definición de la OMS: “No sólo es la ausencia de la enfermedad, sino el completo bienestar físico, síquico, intelectual y ambiental de los seres humanos”. A la luz de esta definición, el disfrute del derecho a la salud de los habitantes de este sector es apenas un enunciado teórico. Examinemos únicamente el consumo de alimento diario de hombres, mujeres, adultos mayores, jóvenes y niños: el bienestar propuesto como salud, es aquí imposible que lo sientan, porque el drama angustioso que se encontró en los talleres fue el hambre.

La Constitución Política de Colombia, consagra: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección, y recuperación de la salud”. En Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, el derecho a ser atendido cuando se está enfermo solo tiene vigencia gracias a la ONG Médicos Sin Fronteras, que atiende diariamente, en sus puestos de salud ubicados en el sector, los casos de consulta general y prevención de enfermedades infectocontagiosas.

En el taller realizado con los profesionales de la salud de esta ONG para captar, desde su óptica, el ejercicio o no del derecho a la salud de los

habitantes de este sector, encontramos que según sus estadísticas, de 40.000 habitantes de cada sector sólo el 20 % recibe atención en salud, debido a que la mayoría de la población no está inscrita en el SISBEN y los llamados “sisbenizados”, reciben atención con algunas deficiencias, ya que las ARS por algún motivo de tramitología les niegan el servicio, y si son atendidos, no tienen el suministro de medicamentos.

La responsabilidad del Estado en la prestación de este servicio fue descargada en esta ONG, ya que uno de los motivos que aduce el Municipio y el Departamento para no hacer presencia y prestar directamente el servicio de salud en este sector, es la falta de seguridad para los funcionarios y equipos, ya que institucionalmente Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre son considerados no solo una zona de delincuencia sino roja y con serios problemas de orden público.

Los profesionales de Médicos Sin Fronteras manifiestan su preocupación por la falta de apoyo de las instituciones de salud de Soacha, como en el Hospital Mario Gaitán Yanguas, ya que han vivido hechos dolorosos de remisión de pacientes, entre ellos niños y jóvenes, que a pesar de su gravedad son devueltos a sus hogares sin prestarles el tratamiento y a los pocos días fallecen.

Igualmente Médicos sin Fronteras con toda la autoridad, como profesionales de la salud, plantean que el ejercicio del derecho a la salud en este sector, empieza por la falta de servicios públicos como el agua, el alcantarillado y la escasez de alimentos que lleva a casos de desnutrición aguda como el de los 900 niños encontrados en su investigación.

## **7. Derecho a la educación**

El disfrute o ejercicio del derecho a la educación de niños y jóvenes en Altos de Cazucá es responsabilidad de la ONG Escuela Pedagógica, contratada por la Gobernación de Cundinamarca, que contrata los docentes que prestan este servicio.

Con los docentes de Altos de Cazucá se realizaron dos talleres que permiten conocer el cubrimiento, las condiciones de la prestación y, en alguna medida, la calidad del servicio.

En relación con el cubrimiento, encontramos que a los 38 barrios donde está asentada la población de Altos de Cazucá el servicio es prestado por 76 maestros que laboran en dos jornadas en las escuelas ubicadas en los barrios de mayor exclusión tales como el Lago (198 alumnos), Casa Loma(400 alumnos), Isla(280 alumnos), Arroyo(270 alumnos), El Minuto(320 alumnos), Robles(360 alumnos), El Progreso(320 alumnos), La Capilla(368 alumnos) y Luis Carlos Galán (207 alumnos), para un total de 2.733 niños escolarizados. Es necesario aclarar que en los Barrios como Julio Rincón, Villa Mercedes y en Ciudadela Sucre, existen establecimientos educativos atendidos directamente por el Municipio y el Departamento.

En los talleres cuando se analizó el cubrimiento de la educación, los docentes aseguraron que el 80% (10.932) de los niños en edad escolar no asisten a las escuelas por falta de cupos, por situación económica de los padres, por las distancias, la inseguridad, por la carencia de documentos tales como el registro civil y los certificados de los planteles educativos. Además analizan que este incremento se debe al gran número de población desplazada que ha llegado al sector. Igualmente manifiestan que el 70% de la población escolarizada proviene de familias desplazadas según la Ley 387/97.

La infraestructura locativa de la mayoría de lo que en estos barrios llaman escuelas, son apenas unas construcciones precarias no sólo por el material de que están construidas, sino también porque no cuentan con áreas pedagógicas destinadas a las clases, bibliotecas, salones lúdicos, áreas para la recreación, entre otros. Estas escuelas funcionan en un lote de 6 X 12 m. Así mismo, no cuentan con recursos pedagógicos como libros, láminas, pupitres y material didáctico para desarrollar la labor docente.

Además de que estos factores inciden en la calidad de la educación ofrecida a estos niños, encontramos que en el año 2001 las labores escolares empezaron en el mes de mayo, debido a los trámites de contratación de

los docentes. Igualmente afectan la calidad de la educación los bajos salarios, no acordes al escalafón de cada maestro, sumado a que la preparación académica de este docente puede ser muy calificada, pero no la que necesariamente requiere la multicultural problemática de la población de Altos de Cazucá.

Se tomó como referente del ejercicio del derecho a la educación de los jóvenes de Altos de Cazucá, los siguientes talleres:

El taller realizado en la ONG SOS que ofrece el servicio de comedor tanto para los niños de primaria como para los jóvenes de la secundaria. En el se obtuvo la siguiente información: de los 25 participantes adolescentes al taller, 15 cursaban estudios secundarios provenientes de los barrios: 2 del barrio Villa Mercedes, localizado en la parte baja y de los primeros barrios promovidos por Provienda; 5 del barrio Luis Carlos Galán, localizado en el alto de la loma, uno de los barrios más deprimidos; 4 del barrio Villa Sandra; 1 del barrio La Esperanza y 3 de Bajos de Cazucá.

En el taller realizado con jóvenes no adolescentes en la ONG FEDES, sus 25 participantes provenían de los barrios Villa Sandra, el Arroyo y Altos del Pino y ninguno se encontraba estudiando.

En el taller realizado con los jóvenes pandilleros tanto adolescentes como no adolescentes de los barrios Carlos Pizarro, Loma Linda y Villa Mercedes, tampoco encontramos jóvenes cursando estudios secundarios.

De los 75 jóvenes participantes en estos tres talleres, con un cubrimiento de nueve barrios, encontramos un 20% de jóvenes adolescentes estudiantes de los primeros años de la secundaria, pero en los jóvenes no adolescentes el porcentaje fue de 0%; y el 100% de estos jóvenes participantes en el taller, eran miembros de las pandillas de sus barrios.

Con los datos suministrados en los talleres de madres y comunidad frente al ejercicio del derecho a la educación de los jóvenes, para este informe no es posible cuantificarlo; sin embargo, se estima aproximadamente el 95 % de la población juvenil no tiene acceso a la educación secundaria.

Contrasta este dato con la existencia de por lo menos una organización juvenil (Pandilla) en cada barrio, con aproximadamente 50 integrantes en cada una de éstas.

En el taller realizado en el barrio El Progreso para la comunidad en general, llegó al final del taller una joven que cursaba último grado de bachillerato y su participación fue para denunciar la muerte violenta de sus amigos pandilleros.

## **8. Derecho a la honra y al buen nombre**

A pesar de que en la Constitución Política este derecho está garantizado, en la vida real no se disfruta plenamente. Para demostrar esta afirmación vamos a citar solo tres situaciones que fueron manifestadas de manera reiterativa en todos los talleres:

1. A los hombres de este sector les es casi imposible conseguir trabajo porque sobre ellos pesa la sospecha de ser delincuentes.
2. Los jóvenes de este sector tienen su buen nombre en entredicho ya que todos son señalados de pandilleros, drogadictos y ladrones.
3. Igualmente, claramente hemos demostrado en este informe que los servicios de educación y salud son prestados a través de las ONG, porque el Estado directamente no lo hace so pretexto de que el sector es considerado zona roja y no brinda seguridad para sus funcionarios, lo que supone una estigmatización colectiva.

## **9. Derecho a la participación**

El artículo 40 de la Constitución Política de Colombia reza: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”.

Todos los ciudadanos que habitan en este sector han ocupado un espacio físico, sin siquiera consultarlo con las autoridades municipales o la sociedad de Soacha. Partiendo desde la forma de poblamiento, es apenas lógi-

co que entre los pobladores de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre no se dé ninguna participación en las decisiones de poder de este Municipio; como lo dijimos antes, los habitantes de este sector no se consideran soachunos y éstos a su vez no los consideran sus paisanos, se excluyen mutuamente.

Los habitantes de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre desde lo social están conformando comunidad, tejiendo organizaciones y a través inclusive de la fuerza o de las luchas sociales, conquistando servicios del Distrito Capital de Bogotá, sobre los cuales tienen convenios la Gobernación de Cundinamarca y el municipio de Soacha.

Como lo plantea la Constitución, en los ordinales 1º,2º,3º,4º,5º,6º y 7º del Artículo 40, a los habitantes de este sector sólo se les permite, por conveniencia de los políticos del sector tradicional de Soacha, ejercer la primera parte del ordinal 1º: “elegir”. Cuando han intentado hacer efectivo el ejercicio de la segunda parte del ordinal 1º y de los otros, en los talleres nos manifestaron que son víctimas de amenazas y de desplazamiento del sector a otras partes del país.

Se ha planteado en este informe, que los habitantes de este sector no tiene participación política. Habitan en el sector, pero como ciudadanos no tienen relaciones de poder, como tampoco nexos de pertenencia, ni con el Distrito de Bogotá ni con Soacha. Este vacío de poder para transformar el Estado es, para la Defensoría del Pueblo, una de las violaciones más dolorosas que puede sufrir un ser humano después de la vulneración al derecho a la vida y la libertad.

## **10. Derecho a la igualdad**

El maestro Estanislao Zuleta, aportó al desarrollo conceptual de los derechos humanos lo siguiente: “La igualdad de los hombres no sólo es ante la Ley (como lo reconoce la Constitución), sino también ante la vida y ser igual ante la vida, consiste simplemente en disfrutar de las mismas posibilidades”.

Los habitantes de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre no disfrutaban de los derechos humanos en condiciones de igualdad, por el contrario, han venido siendo rechazados por el Estado municipal y la sociedad en general.

*Derechos gravemente afectados en los desplazados por el conflicto armado interno en los Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre.*

A partir de la información recabada durante los talleres efectuados por la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca con pobladores de este sector, durante el año 2001, a continuación se presenta una relación de los derechos fundamentales más vulnerados de la población desplazada en los Altos de Cazucá y la Ciudadela Sucre:

#### 1.1.3.1.1 **Derecho a la vida.**

El desplazamiento significa para los pobladores de estos barrios, una protección temporal a su vida, porque sobre ellos sigue pesando la amenaza de los actores armados responsables de su desplazamiento, en caso de ser descubiertos. Por esta razón, buena parte de las personas desplazadas no acude a las autoridades para registrarse, tal como lo ordena la Ley 387 de 1997.

De acuerdo con el material acopiado, una de las razones del desplazamiento es proteger los hijos menores de ser reclutados por algunos de los actores armados. Sin embargo, cuando llegan a Altos de Cazucá o a Ciudadela Sucre, nuevamente los jóvenes son víctimas de las organizaciones que operan en el sector. En algunos casos, son obligados a pertenecer a las pandillas.

Ante la incapacidad del Estado para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos, los desplazados se preguntan si efectivamente valió la pena proteger temporalmente la vida, a costa del menoscabo de otros derechos que en alguna medida estaban ejerciendo en sus sitios de origen.

#### 1.1.3.1.2 **Derechos culturales.**

Los desplazados participantes en los talleres son procedentes de zonas rurales y trabajadores del campo, que llegaron a este sector que no es

rural, pero que tampoco les brinda las posibilidades del desarrollo urbano. Adicionalmente, proceden de diferentes regiones de Colombia, teniendo que esforzarse en ocultar su cultura regional, con el fin de no ser identificados o asociados con algún actor armado. Su pertenencia física y patrimonial, que les brinda seguridad individual, familiar y social, y su patrimonio cultural quedan en los sitios de origen. En Soacha, las personas desplazadas pierden sus raíces y comienzan a ser consideradas un peligro para las autoridades y la comunidad de este Municipio, lo que supone la vulneración de otros derechos.

Según los entrevistados, sus hábitos de vida o costumbres se han visto entorpecidos, por ejemplo, la movilización en sus zonas de origen se hacía sin costo, pues se realizaba caminando o en semovientes, en la ciudad deben pagar pasaje y adquirir la experiencia del manejo del transporte. En sus sitios de origen, durante el día, trabajaban, consumían tres comidas diarias y en la noche dormían. En Soacha, no tienen posibilidades de trabajo, duermen la mayor parte del día y consumen un alimento diario, si lo hay.

#### 1.1.3.1.3 **Derecho a una vivienda digna.**

Los desplazados sufren una doble violación a este derecho, ya que en sus regiones de origen debieron dejar sus viviendas propias, por lo general espaciosas, en arriendo, o en posesión. En Soacha, viven en condiciones de miseria, deben compartir, hacinados, las viviendas con quienes los hospedan, mientras el presidente de la junta de acción comunal “les vende” un lote, que en algunas ocasiones ya ha sido vendido a otra familia, constituyéndose la defensa de este espacio en otro motivo de conflicto.

Sobre el particular, cabe señalar que las Juntas de Acción Comunal deben ser controladas por la Dirección de Acción Comunal de la Gobernación de Cundinamarca. Sin embargo, por la escasez de personal, esta Dirección no ejerce un control permanente sobre las Juntas. La intervención se realiza, únicamente, cuando se presentan quejas.

De otra parte, la adquisición de una vivienda, según la Ley 387 de 1997 y su decreto reglamentario, es casi imposible. De acuerdo con la informa-

ción suministrada por los asistentes a los talleres, los desplazados son personas que llegan a sus nuevos sitios sin recursos económicos. En el lugar donde se encuentran asentados no tienen posibilidades de ingresos y para obtener el subsidio para la adquisición de vivienda deben reunir ciertos requisitos que implican gastos, como por ejemplo, fotocopia de la escritura del inmueble a adquirir, certificado de libertad, recibos de pago de servicios públicos, documentos que el propietario del inmueble no presta fácilmente a desconocidos, por seguridad, y menos cuando se entera de que son desplazados.

Adicionalmente, el monto del subsidio no les permite encontrar una solución al problema de la vivienda en el sitio donde están asentados, por cuanto se trata en la mayor parte de los casos, de terrenos ilegales y las viviendas en lotes legalizados son mucho más costosas y requerirían de un préstamo del Banco Agrario, de difícil acceso, porque no pueden ofrecer las garantías bancarias exigidas.

Como ya se indicó, la mayoría de los desplazados asentados en Soacha se encuentran ubicados en las zonas de alto riesgo de Altos de Cazucá y de Ciudadela Sucre. Los habitantes que residen en el barrio El Progreso, específicamente en la ronda de reserva de la laguna de Terreros, fueron víctimas en el mes de septiembre de los desalojos ordenados por la Administración Municipal, sin que existiera un plan de reubicación, que posibilitara el disfrute de una vivienda digna.

#### 1.1.3.1.4 **Derecho a la seguridad alimentaria.**

El Estado tiene la responsabilidad de entregar oportunamente la ayuda humanitaria de que habla la Ley 387 de 1997. En Soacha, desde el mes de agosto y hasta diciembre de 2001, la Red de Solidaridad no suministró la ayuda alimentaria a los desplazados inscritos, por haberse agotado el presupuesto para este fin, información que fue presentada por la misma Red en el Consejo Municipal de Desplazados de Soacha.

#### 1.1.3.1.4.1 **Derecho al trabajo.**

Este derecho les está negado a los desplazados, no sólo porque no hay oferta de trabajo en Soacha y Bogotá, sino porque su vocación económica es agrícola y sus conocimientos y experiencias de vida, les sirven para trabajar en el campo, no en la ciudad.

Las escasas posibilidades de acceder a un empleo, los lleva a trabajar a destajo por un salario que no llega al mínimo, sin ningún tipo de seguridad social. Es preciso anotar que cuando el empleador se entera de que son personas desplazadas, los despide y no les paga el salario. Por esta razón, los desplazados se ven en la obligación, como alternativa para lograr la subsistencia, de hacer trabajar a los niños o de llevarlos a la mendicidad. Algunos jóvenes encuentran en el hurto una forma de sustento.

En los talleres realizados con los desplazados no se encontró ningún proyecto productivo que esté funcionando. La mayoría de los asistentes habían asistido a capacitaciones para aprender a diseñar proyectos y aprender oficios, tales como: panadería, sastrería, ventas, entre otros, que nada tienen que ver con su cultura y vocación laboral. La escasa operatividad de estos cursos y de los proyectos productivos significa que los desplazados no reciben el capital semilla que debe suministrar la Red de Solidaridad Social para alcanzar la estabilidad económica y laboral.

Actualmente, para el desarrollo de los proyectos productivos es necesario la intermediación de alguna organización no gubernamental. Este hecho restringe la posibilidad de decisión de los desplazados sobre el qué y el cómo orientar de mejor forma su saber y experiencia laboral en una cultura urbana para lograr producción e ingresos.

De otra parte, es necesario tener en cuenta que el proyecto productivo no comienza a ser rentable inmediatamente. La Ley 387 de 1997 tiene, sobre el particular, un vacío, porque no establece cómo y de qué manera van a subsistir los desplazados, desde que se termina la ayuda humanitaria (3 meses), hasta el momento en que inicia la actividad productiva.

#### 1.1.3.1.4.2 **Derecho a pertenecer a una organización social.**

Con el desplazamiento muere también la organización social a la cual pertenecía el ciudadano en su sitio de origen. En estos lugares de asentamiento el desplazado se aísla y poco interactúa con los otros, nuevamente por miedo a ser identificado.

Los intentos que han hecho algunos desplazados para hacer valer sus derechos, a través de organizaciones que los agrupen, han sido aprovechados por personas de mala fe. En otros casos, les han acarreado nuevas amenazas o discriminación o la participación en desigualdad de condiciones respecto de los proyectos gestionados.

El miedo ha sido el principal impedimento para que los desplazados se reconozcan como comunidad con problemas e intereses comunes y logren organizarse para lograr el cabal cumplimiento de los derechos consagrados en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. En situaciones de extrema necesidad, las personas desplazadas han recurrido, por grupos, a vías de hecho, como por ejemplo, la toma de las instalaciones de algunas instituciones, para conseguir la efectividad de sus derechos. Así sucedió en Soacha, en el mes de junio de 2001, cuando un grupo de cuatro familias desplazadas se tomaron las instalaciones de la Red de Solidaridad que funciona en este Municipio para que les resolvieran las peticiones presentadas. Estas familias desalojaron el lugar, una vez les fue entregado un mercado a cada una.

#### 1.1.3.1.5 **Derecho a la participación.**

De acuerdo con la información acopiada por la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, el derecho a la participación política les fue negado a los primeros pobladores de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, por el hecho de ser foráneos al municipio de Soacha. Por esta misma razón, las familias desplazadas han visto limitada su participación, con el agravante de tener que soportar el estigma de poseer nexos con la guerrilla o con las autodefensas que operan en sus sitios de origen.

#### 1.1.3.1.6 **Derecho a la educación.**

De los 10.000 niños que no tienen acceso a la educación primaria en Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, según la información suministrada en los talleres por los docentes, un 70% de esta población pertenece a familias desplazadas por el conflicto armado interno del país.

Al analizar la situación del derecho a la educación en Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, los datos consignados indican que sólo el 20% de los niños tiene acceso a la primaria y de este 20% sólo el 5% tiene acceso a estudios secundarios.

La emergencia educativa en Saocha y de la cual dieron cuenta el cuerpo docente en los talleres, se ve agudizada por el incremento de la población desplazada, en los últimos dos años, en el Municipio.

Los docentes de las diferentes escuelas, tan sólo enseñan a los niños desplazados a leer y a escribir. A los menores de edad no se les brinda la orientación y la formación necesarias para superar los trastornos y traumas sufridos por el desplazamiento, ni se les está capacitando para enfrentar, superar y recrear nuevas formas de vida.

Los niños que logran terminar la primaria no tienen casi ninguna posibilidad de acceder a la educación secundaria, porque los colegios hacen caso omiso de la carta que envía la Secretaría de Educación para que los padres sean exonerados del pago de implementos y pensiones y los niños de llevar uniforme. Como consecuencia de lo anterior, la exclusión de la educación secundaria de los jóvenes adolescentes desplazados es del 95%, como se pudo comprobar en el taller con desplazados No. 25, en cuya oportunidad el sondeo indicó que de 60 asistentes, 50 manifestaron que sus hijos en el año 2001 no habían podido cursar estudios secundarios.

#### 1.1.3.1.7 **Derecho a la salud.**

Además de todas las limitaciones que en el ejercicio al derecho a la salud tienen los habitantes de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, los despla-

dos los días sábados y domingos, si se les presenta una urgencia, no son atendidos en el Hospital de Soacha, ya que para acceder a este servicio, deben presentar una carta expedida por la Red de Solidaridad o por la Secretaría de Desarrollo del Municipio, debido a que la base de datos que existía en el Hospital fue suprimida por razones de seguridad.

Los desplazados en su huída - sobre todo mujeres, jóvenes y niños- casi nunca traen consigo documentos de identificación y en el momento de requerir los servicios de salud, éstos les son negados por no contar con documento de identificación o registro civil. El servicio para los desplazados por ser gratuito, debe quedar debidamente registrado.

#### **1.1.4 Quinto: Acción Estatal.**

##### ***1. En los aspectos normativos***

Como ya se expresó, en los aspectos normativos, es preciso resaltar que el Estado colombiano no ha dejado de legislar desde 1989, teniendo como antecedente el Decreto 2231 del 3 de octubre de 1989 que crea unos beneficios en el sector educativo para apoyar a las familias víctimas de la violencia. Con el incremento del conflicto armado en Colombia en los últimos años, el Estado expidió la Ley 387 de 1997 y la reglamentó ampliamente, mediante una Directiva Presidencial y varios decretos, en los siguientes aspectos: a) la coordinación y las competencias de cada una de las instituciones que hacen parte del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada y de los Comités Departamentales y Locales. b) La atención en educación, salud y vivienda. c) La protección de los bienes de los desplazados. d) Las acciones tendentes a prevenir el desplazamiento.

##### ***2. Acción institucional, políticas pública: aspectos presupuestales y cumplimiento de metas***

##### ***2.1. El Consejo municipal para la atención integral a la población desplazada***

Para atender la problemática de las familias desplazadas en Soacha, mediante Decreto No. 1412 del 11 de mayo de 1998, se convocó inicialmen-

te al Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, integrado por el alcalde municipal quien lo presidía, el comandante de Policía municipal, el secretario de Desarrollo Social del Municipio, el director local de salud, el secretario de gobierno, el comandante de la Brigada Militar, un representante del gobierno departamental, el personero municipal, un representante del Hospital, el director regional de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, un representante de la Cruz Roja, un representante de la Defensa Civil, un representante de las comunidades religiosas y dos representantes de las comunidades desplazadas<sup>128</sup>.

El objeto de este Comité era prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, así como trabajar en el diseño y desarrollo de los programas municipales, de conformidad con las directrices del gobierno nacional.

Este Comité funcionó hasta el 21 de agosto de 2001, fecha en que fue modificado por el Decreto 216, habiéndose creado el Consejo Municipal de la Población Desplazada de Soacha. Se consideró que se hacía necesario reestructurar el Comité Municipal transformándolo en Consejo con el fin de ampliar las funciones del mismo. Se adicionaron los siguientes miembros: un representante de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los desplazados, un representante de la Red de Solidaridad, el secretario de educación del Municipio y el director del Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte.

Durante el año 2001, se realizaron ocho (8) reuniones del Consejo Municipal para Desplazados. Participaron en él, permanentemente, dos representantes de la población, la Red de Solidaridad Social, la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, la Personería Municipal, las Secretarías de Gobierno y de Desarrollo Social del Municipio, el Comando de Policía, la Dirección Local de Salud, las organizaciones no gubernamentales FEDES y Médicos sin Fronteras y el PMA de la ONU. De manera esporádica, han participado el ICBF y la Registraduría Municipal<sup>129</sup>.

<sup>128</sup> Decreto No. 141 mayo 11 de 1998, Decreto 216 del 21 de agosto del 2001.

<sup>129</sup> SDS no. 16302 de Luis Alfredo Chia González. Secretario de Desarrollo Social de Soacha, 3 de mayo del 2002.

Es importante anotar que las siguientes instituciones con competencia en el tema, no han participado en el Consejo: la Secretaría de Educación, Planeación y Desarrollo Económico del Municipio, el INURBE, el SENA y la Gobernación de Cundinamarca.

A continuación se mencionan los logros obtenidos en el marco del Consejo Municipal:

- Se ha garantizado mayor participación de las instituciones y más continuidad en las reuniones del Consejo.
- Se definieron los procedimientos para la atención en el sector salud y se realizaron talleres de capacitación por parte de la Red, en beneficio de la dirección local y las IPS públicas y privadas.
- Para información sobre el marco legal sobre el desplazamiento y las responsabilidades institucionales frente a la documentación de la población, se realizó en el mes de octubre una jornada masiva de documentación de la población desplazada que benefició a 650 personas, coordinada por la Registraduría Municipal, la organización no gubernamental Opción Legal, la Secretaría de Desarrollo Social y la Red de Solidaridad Social.
- Se elaboró un primer borrador del Plan de Atención Integral para la Atención de la Población Desplazada por las diferentes instituciones en las áreas de atención humanitaria, prevención y restablecimiento.
- Las instituciones participantes en el Consejo recibieron capacitación sobre normatividad y marco jurídico del desplazamiento, a cargo de la Red de Solidaridad Social y la Unidad Técnica Conjunta ACNUR.

En la segunda reunión del Consejo se crearon varios subcomités, de acuerdo al área y al tema a desarrollar, así: Salud, Educación, Vivienda y Prevención al Segundo Desplazamiento. La Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca participa en el Subcomité de Prevención al Segundo Desplazamiento y ofreció el trabajo de promoción y divulgación para los meses de septiembre a diciembre, en favor de los diferentes grupos de población de Altos de Cazucá y la activación del Sistema de Alertas Tempranas, en caso de detectar amenazas a los líderes comunitarios y a la población en general.

En cumplimiento de estos compromisos, el Sistema de Alertas de la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca y la Defensoría del Pueblo Regional Bogotá, activó dos veces el Sistema de Alertas Tempranas, en los meses de noviembre y diciembre de 2001, por presuntas amenazas a la población de los barrios Caracolí y los Robles, donde se presentaron grafitos anunciando “limpieza social” y se alcanzaron a presentar muertes selectivas de varios jóvenes en el sector.

De otra parte, en desarrollo de las funciones asignadas en el Subcomité de Prevención al Segundo Desplazamiento, la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca solicitó al Ministerio del Interior y a las demás autoridades competentes, la protección a la vida de cinco líderes sociales, que se encontraban amenazados por grupos al margen de la ley.

En la reunión del Consejo del 14 de febrero de 2002, la Red de Solidaridad Social informó que de acuerdo con las estadísticas sobre la población desplazada, ésta se triplicó en los últimos meses y viene presentando un desplazamiento masivo de familias procedentes del Tolima.

La última reunión del Consejo se llevó a cabo el 14 de marzo de 2002 y tuvo como finalidad analizar el documento presentado por la organización no gubernamental CEDAPAZ para tratar el tema de la seguridad de las organizaciones de base, la comunidad en situación de desplazamiento en los barrios de Altos de Cazucá y la amenaza a los líderes sociales y comunitarios. Como consecuencia de esta última reunión, la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca envió oficios a las autoridades competentes del orden nacional, departamental y local, solicitándoles acciones inmediatas y concretas para proteger a la comunidad y así evitar infracciones masivas al Derecho Internacional Humanitario.

## **2.2. El Comité Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada.**

El Comité Departamental de Desplazados ha venido funcionando periódicamente en la sede de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Cundinamarca. Durante el año 2001 y 2002 se han realizado cuatro reuniones. A estos comités han asistido los representantes de los desplazados, varias organizaciones no gubernamentales y los estudiantes de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional, que han llevado a cabo una investigación social en Altos de Cazucá. Este Comité fue el receptor de las primeras alarmas por los hechos violentos que se empezaron a presentar contra las familias desplazadas en Altos de Cazucá, especialmente en el barrio La Isla, y optó como estrategia incentivar el funcionamiento del Comité Local para la atención a dicha población y el reforzamiento de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada, UAO. En el Comité Departamental durante el primer semestre de 2001, se trataron los casos de varios líderes amenazados, lo que generó varios Consejos de Seguridad departamentales y municipales.

## **2.3. El sistema único de registro de la Red de Solidaridad Social.**

### **a. La Unidad de Atención y Orientación a las familias desplazadas**

En cumplimiento del convenio de cooperación No. 012152000, suscrito por la Red de Solidaridad Social, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el municipio de Soacha puso en funcionamiento la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada por la violencia, UAO, residente en el Municipio, desde el 8 de julio de 2000<sup>130</sup>.

Poner en funcionamiento dicha Unidad tuvo un costo total de \$93'905.622, la Red de Solidaridad aportó una suma de \$40'712.416, el Municipio 44'602.860 y el Departamento \$8'590.346.

<sup>130</sup> UTC No. 1485 de Margarita Calentura, de la Red de Solidaridad Social de Cundinamarca. Bogotá, 24 de abril de 2002.

El aporte de la Red de Solidaridad Social está representado en la asignación de una coordinadora y la vinculación de siete estudiantes de pasantía de diferentes disciplinas. El aporte de la Alcaldía consistió en una gerente para la UAO, una secretaria, y el costo de la administración logística, incluida la vigilancia y seguridad de las instalaciones donde funciona la Unidad todos los martes.

La Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, desde el segundo semestre de 2001, envía un funcionario de planta, el único funcionario del Sistema que recibe declaraciones a las familias desplazadas en la UAO, un promedio de ocho (8) declaraciones por semana. Desde esa fecha, más de 300 familias han sido inscritas, gracias a las declaraciones tomadas en dicha Unidad.

La Procuraduría General de la Nación debe implementar el convenio designando a un funcionario de dicha Entidad para que colabore los martes en la toma de declaraciones.

La Personería Municipal ha venido colaborando con la UAO, actualmente coordina el subcomité para el desplazamiento masivo, aplica estrategias para la cooperación institucional, recibe declaraciones en el lugar de asentamiento de la población desplazada y, a partir de la verificación de condiciones de vida, dependiendo del caso concreto, hace los respectivos contactos para la atención inmediata en cuestiones de salud, escolaridad, vivienda y alimentación. Los hogares de paso tales como Casa del Migrante, Hogar San Antonio de Padua y Naciones Nuevas, colaboran en el alojamiento de emergencia de las familias afectadas. La Personería Municipal dispuso una secretaria permanente para la recepción de declaraciones conducentes al registro en la Red, aunque sólo se alcanzan a recibir entre 8 y 12 declaraciones diarias. Vale la pena señalar que las solicitudes de declaraciones se han disparado, a tal punto, que para el 16 de abril se tenían otorgadas citas para el 26 de junio<sup>131</sup>.

<sup>131</sup> No. 01081 de Harold Charry, Personero Delegado. Soacha, 16 de abril de 2002.

## ***b. La Atención Humanitaria de Emergencia***

En el municipio de Soacha se ha entregado ayuda humanitaria en dos modalidades: una, a través de la Cruz Roja Colombiana y de la organización no gubernamental Progresar. La otra, mediante recursos de Caja Menor. De esta forma, se han atendido 709 hogares, de un total acumulado de 1.174 hogares, equivalente a 6.104 personas inscritas en el Sistema Único de Registro.

La demanda de atención humanitaria durante el año 2001 desbordó la capacidad de respuesta de la UAO debido a que, en el segundo semestre del año, se incrementó en un 30% el número de declaraciones de población residente en el Municipio. De otra parte, la Red de Solidaridad Social tuvo que responder a los desplazamientos masivos de la región de Ríonegro, Cundinamarca y del departamento del Tolima. Por estas razones, la Red de Solidaridad Social Seccional Cundinamarca se quedó sin presupuesto para ayuda humanitaria, desde el mes de septiembre de 2001.

Cuatrocientos cincuenta (450) familias inscritas en la Red de Solidaridad Social, afectadas por la no entrega de la ayuda humanitaria y la no ejecución de los proyectos de estabilización económica, decidieron presentar una tutela ante el Juez 36 Civil del Circuito de Bogotá, en el mes de diciembre de 2001. El fallo fue favorable en primera y segunda instancia. Actualmente, se encuentra para revisión en la Corte Constitucional.

En primera instancia el Juez ordenó a la Red de Solidaridad Seccional Cundinamarca, lo siguiente: a) proceder a entregar, dentro de las 48 horas siguientes, la ayuda humanitaria urgente todavía pendiente, b) garantizar los derechos de los menores involucrados para que tengan acceso a los centros educativos y para que el ICBF les brinde la asistencia que requieren. El Juez no concedió las pretensiones en lo que respecta al derecho a la salud y a la reubicación.

La Red de Solidaridad Social procedió a cumplir con lo ordenado por el Juez. De esta forma, remitió a los beneficiados con la Tutela a la organización no gubernamental Progresar, el 11 y 12 de marzo del 2002, para

terminar de entregar las ayudas pendientes. De otra parte, las familias se reunieron con el INURBE, si bien no era mandato judicial, con el fin de que los asociados tuvieran acceso a los programas de vivienda. La Red de Solidaridad Social informó a los actores que se encontraba en espera de los listados de niños desescolarizados que la Asociación de Desplazados debía pasar, para hacer efectivo el cupo escolar.

Igualmente, la Red de Solidaridad Social, el ICBF y el Programa Mundial de Alimentos, PMA, coordinan el proyecto “Operación Prolongada de Socorro” que busca brindar asistencia alimentaria a la población desplazada, durante los procesos de atención de emergencia y restablecimiento socioeconómico. Soacha hace parte de las zonas por intervenir durante dos años. Los recursos los aporta la Red de Solidaridad y las entidades internacionales en calidad de donantes. Se atendieron 2.248 personas durante el año 2001, discriminadas así: 1.- Recuperación nutricional a madres gestantes y lactantes: ración alimentaria durante 6 meses, acompañamiento psicosocial y valoración nutricional, 85 mujeres. 2.- Atención a escolares: entrega de refrigerio escolar en siete centros educativos de la comuna 4 de Soacha, 2.085 escolares atendidos. 3.- Atención a preescolares: entrega de alimentos preparados a infantes de un centro educativo de la comuna 4 de Soacha, 45 infantes atendidos. 4.- Alimentos por capacitación: hogares beneficiarios del proyecto, 10 hogares reubicados de Soacha, en el municipio de Caparrapí.

De los 2.248 beneficiados con el proyecto, el 94% corresponde a escolares, el 4% a mujeres gestantes y lactantes, y el 2% a preescolares. Se espera para el año 2002 aumentar la cobertura de este proyecto.

### ***c. La atención en salud***

Durante el año 2000, los requerimientos en salud fueron atendidos con cargo al convenio 0677 suscrito entre el Ministerio de Salud y la Empresa de Salud de Soacha, y a partir de 2001, la atención se realiza con base en lo normado en el acuerdo 185. La Red de Solidaridad de Cundinamarca remitió 1.379 hogares a las diferentes IPS públicas y privadas del munici-

pio de Soacha, y a algunos hospitales de Bogotá, como la Samaritana, Tunal, Kennedy, Meissen, Misericordia, y Cancerológico, entre otros.

La atención en salud presenta serias deficiencias tanto en cobertura como en calidad. Esta afirmación se hace con base en las continuas quejas que se presentan por parte de la población ante la UAO.

En el marco del Consejo Municipal para la atención a la población desplazada se creó un subcomité de salud y una mesa de trabajo con la población desplazada, coordinada por la Dirección Local de Salud, con el fin de aclarar procedimientos para la remisión, atención, proceso de facturación y cobro, de modo que se logre garantizar la atención integral en salud, de manera más ágil y eficaz.

Las tareas que deben cumplir los integrantes de este subcomité en salud son: 1.- educar y concienciar a las personas que atienden a los pacientes para que presten una atención oportuna y eficaz. 2.- Crear un directorio de servicios. 3.- La Red de Solidaridad Social debe capacitar a las IPS en cuanto a la Ley 387 de 1997. 4.- Se debe establecer la base de datos de todas las entidades para prestar un mejor servicio.

La Directora Local de Salud de la Alcaldía de Soacha informó<sup>132</sup> que dentro de los compromisos adquiridos en el Consejo Municipal para atención a la población desplazada, está el estudio de la Red Prestadora de Salud. Se ha recibido únicamente la propuesta del Policlínico Compartir que, según el estudio, cumple con los requisitos esenciales. La Empresa de Salud de Soacha ESE no envió propuesta. La atención ambulatoria de primer nivel se presta en el Policlínico Compartir, el Centro de Salud Compartir, el Centro de Salud Ciudadela Sucre, el Centro de Salud Los Olivos, el Centro de Salud San Mateo y el Centro de Salud Cazucá. El Hospital Mario Gaitán Yanguas coordina los siguientes centros de salud: Santillana, La Despensa, Quintanares, Granada, Ciudad Latina, Charquito y Primavera.

<sup>132</sup> DLS No. 0067 de la Directora Local de Salud de La Alcaldía. Soacha, 15 de abril de 2002.

La atención hospitalaria del primer nivel de urgencias se presta en el Hospital Mario Gaitán Yanguas en jornada continua y la atención hospitalaria de segundo y tercer nivel se presta en el Hospital Pablo Sexto de Bosa y Hospital el Tunal, en jornada continua.

En el Plan de Atención Básica –PAB- del municipio de Soacha se formularon 13 proyectos que están dirigidos a toda la población, incluidas las personas desplazadas, con el objeto de reducir índices de enfermedad y mejorar estilos de vida. Los proyectos por ejecutar son los siguientes: escuela saludable, prevención de accidentes de tránsito, saneamiento ambiental, plan de alimentación y nutrición, formación de agentes de cambio con participación comunitaria, promoción de salud sexual y reproductiva, salud mental y fortalecimiento del plan ampliado de inmunización. Las personas por capacitar son 34.190, las dosis de vacunas por aplicar 90.000, la duración de los proyectos 3 años, de 2001 a 2003.

En el acta No. 3 contentiva de la reunión del Consejo Municipal para Atención a la Población Desplazada, sector salud<sup>133</sup>, el doctor Jaime Pedraza de la organización no gubernamental Médicos sin Fronteras, informó al Consejo Municipal de atención a la población desplazada que se vienen presentando problemas en la recepción del Hospital, donde se han devuelto varios pacientes remitidos a urgencias. La trabajadora social del Hospital, frente a esta denuncia, adujo que se está creando un filtro para exigir que los pacientes que no estén avalados por la Red de Solidaridad Social se vinculen a través de una ficha, y no sean financiados con recursos de la Red de Solidaridad Social. Según la representante del Hospital Mario Gaitán Yanguas, se presentan problemas en la tramitación de documentos. Durante el presente año se han facturado cerca de 140 millones de pesos, y tan solo han recibido 4 millones, debido a la devolución de documentos.

#### ***d. La atención en educación***

La UAO ha recibido aproximadamente 442 solicitudes de cupo educativo para primaria, para niños en edades entre los cuatro (4) y catorce años

<sup>133</sup> Acta No. 3 de Consejo Municipal para la Atención a la Población Desplazada. Soacha, página 1, párrafo 1º, 20 de febrero de 2002.

(14), de los cuales solamente se tiene la certeza de que se han ubicado 163 infantes en el proyecto educativo María Auxiliadora, para los grados preescolar a quinto de primaria. Este proyecto es financiado por la Red de Solidaridad Social y cuenta con el apoyo del sector privado, de la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Educación del Departamento, la Cruz Roja colombiana, el ICBF, el PMA y la comunidad desplazada. La Gobernación ha tenido dificultades para la contratación de las rutas escolares, lo que ha impedido la iniciación de clases oportunamente.

Debido a que se conoce que el déficit de cupos educativos desborda la oferta institucional y no se cuenta con recursos para atender esta demanda, se convocó en varias ocasiones a la Secretaría de Educación del Municipio, para tratar el tema en el Consejo Municipal. Esta Entidad se hizo presente en la reunión del Consejo del 18 de febrero de 2002, manifestando que en el presente año hay más de 700 solicitudes de cupos de la población desplazada que no se han podido otorgar al no contar con cupos disponibles. El mes de enero, la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca solicitó a la Secretaría de Educación del Departamento, su colaboración para lograr una solución, sin obtener respuesta alguna<sup>134</sup>.

El Secretario de Educación del Municipio informó que la Red de Solidaridad ha certificado como desplazados a 1.500 niños que requieren el servicio de educación. El Alcalde dentro de su programa de Gobierno, puso en práctica el programa “nivelando niños y niñas desescolarizados del Municipio” cuyo objetivo primordial es atender la población que sufre el fenómeno del desplazamiento. Aseguró el funcionario que el año pasado se atendió una población de 1.200 niños. Los colegios oficiales del Municipio han colaborado en conceder cupos a los niños desplazados llegando con los padres a acuerdos para que cancelen costos mínimos<sup>135</sup>.

Es preciso llamar la atención sobre las discrepancias que se presentan en la información. En efecto, de acuerdo con la Red de Solidaridad Social, existen 442 solicitudes, según el Secretario de Educación, la Red de Solidaridad le ha enviado 1.500 solicitudes.

<sup>134</sup> Acta No. 2 del Comité Municipal para la Atención a la Población Desplazada, página 5, párrafo 7º. de 2002.

<sup>135</sup> SE No. 0126 de José Orlando Herrera Bernal. Secretario de Educación y Cultura. Soacha, 2002.

### ***e. La atención a la población infantil en riesgo, brindada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar***

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Seccional Cundinamarca, en cumplimiento de las tareas asignadas en el Comité Departamental y en el Consejo Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada, informó que está atendiendo a la población desplazada a través de “la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación” OPRS 6139, Red de Solidaridad Social y Plan Mundial de Alimentos, PMA. Durante el último trimestre de 2001 se atendió únicamente la población de Soacha, así: a) materno-infantil, gestantes, lactantes y menores de dos años, 40 porciones, complementos bienestarina. B) Preescolares de 1 a 5 años, complemento leguminosas, bienestarina, arroz y aceite. C) Escolares 5 a 14 años 585, leche y arequipe Alpina. D) Escolares de 5 a 14 años 1.500 jugos, galleta enriquecida. E) Recuperación nutricional 85 raciones, leguminosa, arroz, aceite, panela y bienestarina<sup>136</sup>.

En noviembre 28, 29 y 30 de 2001, se llevó a cabo el taller nacional para la puesta en práctica de lineamientos y políticas para la atención psicosocial de las víctimas de la violencia. De otra parte, en el Centro Zonal de Soacha se atendieron 1.500 usuarios y se entregaron 8 cocinas comunitarias.

### ***f. El restablecimiento***

El 23 de abril de 2001, la Red de Solidaridad Seccional Cundinamarca instaló cuatro mesas temáticas en el Municipio, con la participación de 240 adultos. Las mesas tuvieron como objetivo inmediato trabajar los proyectos productivos de restablecimiento, para lo cual se organizaron por proyecto (comercialización, agropecuario, servicios y manufactura), conformadas cada una de ellas por población desplazada con intereses similares y con el apoyo técnico de un profesional, para la formulación de los proyectos.

<sup>136</sup> No. 384 de Efrain Bejarano León, Director Regional Cundinamarca ICBF Bogotá, 30 de abril de 2002

Como producto de estas mesas se tienen los siguientes proyectos:

1. Planta de producción de pepino, \$786'8000.000, 100 hogares beneficiados.
2. Estabilización socioeconómica, \$336.930.812, 50 hogares beneficiados.
3. Desarrollo proyectos productivos \$549'653.000, 63 hogares beneficiados.
4. Proyecto Integral Atención Humanitaria, \$391'438.630, 50 hogares beneficiados.

Los tres primeros proyectos fueron remitidos al nivel central con el respectivo concepto de viabilidad de la Unidad Territorial. Los mismos fueron aprobados y está pendiente la asignación de los recursos. El último proyecto está en proceso de contratación.

Existe otra serie de proyectos que se encuentran en elaboración por parte de las organizaciones no gubernamentales, pero aún no han sido presentados a la Red de Solidaridad Social.

Asimismo, existe un programa de capacitación laboral, "Trabajo a su alcance", financiado al 100% por la Red de Solidaridad Social, con el objetivo de capacitar en habilidades laborales y gestionar la vinculación laboral de 100 personas de la población afectada. La ejecución del programa se inició en el mes de octubre de 2001, con la Academia Nacional de Aprendizaje e ITELCO, como entidades capacitadoras en técnicas de aseo, bodegaje y correo. En el mes de abril de 2002, culminó la fase de pasantía en la que varios de los 100 participantes han logrado una vinculación laboral.

### ***g. La atención en vivienda***

La Red de Solidaridad Social inició un proceso de coordinación con el INURBE a nivel nacional y regional, que dio como resultado la instalación de una mesa de trabajo en la que participaron 250 personas aproximadamente.

Por su parte, la UAO abrió una oficina de atención a la población acerca de los procedimientos para acceder al subsidio familiar de vivienda. En ella asesoraron funcionarios de la Secretaría de Planeación del Municipio, el Centro de Atención Provincial y la Red de Solidaridad Social. Sin embargo, el espacio se logró mantener por sólo un mes, debido a que no contó con la asistencia técnica del INURBE ni del Instituto de Vivienda de la Gobernación, instituciones directamente responsables del tema.

Ahora bien, según la información recopilada por la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, se tramitaron 138 postulaciones al subsidio familiar de vivienda durante el mes de noviembre de 2001, tiempo durante el cual funcionó esta oficina.

### **1.1.5 Sexto: Acción Defensorial.**

La Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca adelantó una investigación con los habitantes de la Comuna 4, barrios de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre, en especial con las familias desplazadas que residen en el sector. En este contexto, se programaron veinticinco talleres, para dar cobertura a los cuarenta y cinco barrios con representantes de los siguientes grupos poblacionales: mujeres cabeza de familia, líderes comunales, jóvenes desplazados, jóvenes pandilleros, población desplazada hombres y mujeres, comunidad en general, comités de participación en salud, cuerpo docente y profesionales de la salud de Médicos sin Fronteras. Esta investigación sirvió además para reforzar la promoción y divulgación de derechos humanos, una necesidad real y sentida por estas comunidades.

Con el fin de conocer la opinión de los afectados, la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca realizó una entrevista al señor Federico Wependo, en su calidad de representante de los desplazados al Consejo Municipal de Atención a dicha población y Presidente de la organización no gubernamental Cedepaz. Las preguntas que se le formularon se refieren a aspectos sociodemográficos, las experiencias vividas, la atención recibida por el sistema y las perspectivas de restablecimiento.

De esa entrevista vale la pena resaltar lo siguiente: el señor Federico Wapendo antes de su desplazamiento se dedicaba a actividades

agropecuarias y era un líder comunitario en Lejanías-Meta y en Roncesvalles-Tolima. Los conflictos que existían en la región antes de abandonar su sitio de origen eran entre los grupos armados al margen de la ley y el Ejército. Los grupos ilegales eran la guerrilla y los paramilitares. Se le obligó a desplazarse dos veces, por ser líder comunitario.

El problema que más le preocupa es la inseguridad y la falta de protección del Estado, por eso lo primero que hizo cuando llegó a Altos de Cazucá fue esconderse. En su condición de desplazado solicitó ayuda a la Procuraduría y sólo después de dos años de registrado en la Red, recibió la ayuda humanitaria. A la fecha no está incluido en ningún proyecto productivo, pero quisiera que se le aprobara un proyecto de granjas integrales.

En cuanto a la atención recibida por las autoridades estatales considera que nunca prestan un servicio a tiempo; una solución a los problemas de los desplazados podría ser la exigencia a la Red de Solidaridad que atienda en la UAO todos los días y no solo los martes y exigir a las autoridades, en especial al Alcalde municipal, que se de cumplimiento con la Ley 387 de 1997; El único programa que conoce que está funcionando es el proyecto educativo para 184 niños de primaria en el colegio María Auxiliadora; al Consejo Municipal de la Atención Integral a la Población Desplazada, las entidades envían funcionarios sin poder de decisión, que no pueden entrar a resolver los problemas que allí se denuncian y que requieren una solución inmediata.

En la investigación de campo jugaron un papel importante las organizaciones no gubernamentales que adelantan trabajos con familias desplazadas en la Comuna. Para realizar la programación definitiva de los veinticinco (25) talleres en las fechas concertadas en la reunión de Mesas de Trabajo del 11 de septiembre de 2001, se contó con el apoyo de las siguientes organizaciones no gubernamentales: MENCOLDES, Participación Acción, FEDES, Escuela y Comunidad, SOS, Proyecto Grameen, Misión Mundial, Asociación Cristiana de Jóvenes, Crea Paz, Mujeres de Cazucá, Médicos sin Fronteras, CEDA VIDA y Escuela Pedagógica.

Para reforzar la promoción y motivación para la participación en estos talleres, el 18 de septiembre de 2001, estas organizaciones colaboraron

en la entrega, a los presidentes de las juntas de acción comunal de los cuarenta y cinco barrios, de una comunicación con programación anexa, sobre la realización de una jornada intensiva de divulgación y promoción de derechos humanos, solicitándoles convocar a la comunidad e igualmente coordinar dicho evento con la ONG que presta sus servicios en la respectiva localidad. Cada ONG se encargó de motivar a la población para que asistiera a las jornadas, lo que sirvió para generar la confianza de la comunidad en los miembros de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca.

El acercamiento de la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca ha contribuido a fortalecer los canales de comunicación rápidos y expeditos con las diferentes organizaciones que trabajan en estas zonas. Hoy en día, estas organizaciones son una importante fuente de información para la Defensoría, en cuanto a quejas en defensa de los derechos de los desplazados, que han sido tramitadas ante las autoridades competentes, con resultados favorables.

Los resultados del trabajo realizado en los talleres se plasman en la presente Resolución.

## ¿QUÉ RESOLVIÓ LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO?

**Primero: REQUERIR** la intervención inmediata del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en los niveles nacional, departamental y municipal, para atender la situación de desnutrición de los 900 niños menores de cinco años, desplazados por la violencia en Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre.

**Segundo: SOLICITAR** al Ministerio de Educación, a la Secretaría de Educación de la Gobernación de Cundinamarca y al Alcalde Municipal la escolarización inmediata de los 10.000 niños que en el año 2001 no tuvieron acceso a la educación.

**Tercero: RECOMENDAR** a la Registraduría Nacional del Estado Civil realizar una segunda brigada interinstitucional en Altos de Cazucá, integrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil,

la Red de Solidaridad Social y la Administración Municipal, con el fin de que se registre la población indocumentada y se les expida el documento de identidad correspondiente.

**Cuarto: INSTAR** a los Comité Departamental y Local para la Atención a la Población Desplazada, para que se ponga en marcha el plan de contingencia para atender desplazamientos masivos.

**Quinto: DEMANDAR** a la Secretaría de Salud Departamental y al Alcalde municipal, la agilización de la prestación del servicio de salud a los desplazados, suprimiendo trámites que impiden su atención oportuna.

**Sexto: SOLICITAR** al Gerente General de la Red de Solidaridad Social la adopción de todas las medidas necesarias para:

- Sensibilizar a las ESP y a las IPS, respecto de la población desplazada y elaborar un directorio de servicios que puedan consultar las familias desplazadas en su barrio para mejorar el acceso a éstas.
- Descentralizar la atención de la UAO en los barrios de Altos de Cazucá, con el fin de difundir ampliamente en la comuna los trámites para el acceso a los programas específicos, que se van ejecutar con la población desplazada en Soacha.
- Destinar un rubro presupuestal suficiente para cumplir con la entrega de la ayuda humanitaria de manera oportuna a la población desplazada que lo requiera en el municipio de Soacha.
- Asignar en forma inmediata los recursos para los proyectos elaborados en las mesas de trabajo en el año 2001, y aprobados en el nivel central, para que puedan iniciar su ejecución.
- Agilizar la aprobación de los proyectos productivos presentados por las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el municipio de Soacha.

- Garantizar el funcionamiento diario de la Unidad de Atención y Orientación, y no solo los martes, como ocurre actualmente.

**Séptimo: SUGERIR** al Alcalde Municipal y al DANE la realización de un censo especial que establezca el número real de pobladores de Altos de Cazucá y Ciudadela Sucre.

**Octavo: REQUERIR** al Alcalde Municipal para que se realice un estudio técnico que determine la inestabilidad de los terrenos en este sector, para los fines de legalización de los lotes, ubicación de viviendas y protección ambiental.

**Noveno: ENCARGAR** a la Defensoría del Pueblo Regional Cundinamarca, con la colaboración de la Oficina de Atención al Desplazamiento y la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas, el seguimiento de la presente resolución.

**Décimo: INCLUIR** la presente Resolución Defensorial y su seguimiento en el Informe Anual que el Defensor del Pueblo debe presentar al Congreso de la República, previsto en el artículo 282 ordinal séptimo de la Constitución Política.

## GUÍA PEDAGÓGICA

### ➔ **¿QUÉ PRETENDE LA PROPUESTA METODOLÓGICA DEL DIPLOMADO SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y DERECHOS HUMANOS?**

**Estimular a personas potencialmente aportantes al tema las siguientes actitudes:**

- Sensibilidad frente a los derechos vulnerados a las personas en situación de Desplazamiento Forzado.
- Respeto por las expectativas de la población en situación de desplazamiento forzado.
- Acompañamiento, seguimiento y sistematización de información relacionada con el tema, como insumo básico para la formulación de políticas y el ajuste ágil de estrategias para responder a transformaciones y/o variaciones del fenómeno.
- Voluntad y compromiso para responder ágilmente al resarcimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento, y el énfasis en la prevención del fenómeno.

**Fortalecer las capacidades de servidores públicos para:**

- Conocer y aplicar los instrumentos técnicos necesarios en las fases de análisis situacional, de formulación general, de formulación de proyectos y de seguimiento.
- Ofrecer alternativas metodológicas e instrumentales para afrontar las dificultades de orden técnico y operativo que se puedan tener a nivel territorial.

## **Generar y cualificar en los actores y en las organizaciones de la sociedad civil, su capacidad para:**

- Participar, en igualdad de condiciones, en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.
- Generar o fortalecer organizaciones y grupos de interés que trabajen activamente en los temas relacionados con el desplazamiento forzado y los Derechos Humanos, a nivel territorial.
- Generar la información necesaria sobre la situación del desplazamiento forzado en la región para facilitar la incorporación de actores y grupos de interés a los procesos de toma de decisión.
- Diseñar y proponer, ante las administraciones locales y regionales, proyectos de inversión tendientes a la consolidación de una política social con relación al tema del desplazamiento forzado y los derechos humanos.
- Intervenir activamente y desde un enfoque de derechos humanos, en la veeduría social de proyectos de inversión en las localidades y regiones.

## **¿CUALES SON LOS PRINCIPIOS PEDAGOGICOS DE ESTA METODOLOGÍA?**

**La valoración de la experiencia previa.** Porque todos los ejercicios del proceso de capacitación deben fundarse en las experiencias y los conocimientos individuales y colectivos de los funcionarios y demás actores sociales, adquiridos en el trabajo de análisis y/o atención del fenómeno, así como en la cotidianidad de la observación del comportamiento del fenómeno en la región.

**La comunicación.** Los ejercicios que se propongan deben estimular el trabajo y la actividad en grupos, pues allí es donde se encuentra el horizonte de toda experiencia pedagógica contemporánea. En esta metodología grupal, de carácter interdisciplinario, los participantes se benefician del conocimiento, de la experiencia y de las propuestas de los otros.

**La aplicabilidad.** Los ejercicios y conceptos se han de incorporar directamente a los distintos “momentos” (diagnóstico, formulación de políticas, diseño de proyectos o seguimiento) de estructuración de una política local frente al tema. De esta manera se adecua a las necesidades institucionales y a las demandas de apoyo y de asesoría específica que requieran los Municipios, los Departamentos y las organizaciones sociales que participan en los procesos de decisión.

**La sistematización de nuevos conocimientos y experiencias de capacitación.** Esta metodología invita a una adición permanente de ejercicios, presentaciones y reflexiones conceptuales que le permitirán a cada docente enriquecer el acervo de alternativas concretas para la capacitación. El material se construye día a día, con el conocimiento, la experiencia y los aportes de cada una de las personas que lo utilicen.

## **¿CUAL ES LA ESTRUCTURA GENERAL DEL DIPLOMADO?**

El Diplomado se presenta en cuatro unidades pedagógicas denominadas **MÓDULOS**. Los Módulos corresponden a las fases generales del proceso de intervención social:

- EL MODULO UNO, DE ANÁLISIS DEL FENÓMENO Y PREVENCIÓN, pretende ubicar a los participantes en el contexto actual del desplazamiento forzado a nivel internacional, nacional y regional, sus características e implicaciones y la estrecha relación que guarda con el ejercicio de los derechos humanos. Para ello presenta una amplia gama de alternativas conceptuales para introducir la discusión, se trabajan temas específicos, tales como, política, desarrollos normativos nacionales e internacionales, esquema y principios de la atención, prevención y análisis de riesgo, impunidad y vacíos en el análisis.
- EL MODULO DOS, DE ATENCIÓN HUMANITARIA SEGÚN MODALIDADES DE DESPLAZAMIENTO FORZADO presenta los objetivos, fundamentación legal y componentes de la atención inicial de la emergencia ocasionada por el desplazamiento, en diferentes

- escenarios, de acuerdo a cómo las familias se desplacen individual o colectivamente, hacia dónde, vereda vecina, cabecera municipal, ciudad grande o intermedia, dentro de una misma ciudad, o fuera del país ya en calidad de refugiado, y otras formas de reciente aparición como el bloqueo a comunidades enteras, también mirando la atención a las comunidades que conminadas a desplazarse se resisten a ello.
- EL MODULO TRES, DE PROGRAMAS DE RESTABLECIMIENTO propone una nueva dinámica en torno a la información, específicamente la Red Nacional de Información de frente al proceso de restablecimiento integral de la población forzosamente desplazada desde una perspectiva de resarcimiento de derechos, haciendo énfasis en el seguimiento y acompañamiento a las estrategias, programas y proyectos implementados y la evaluación del impacto de estos procesos. Por supuesto retomando discusiones vigentes referidas al Sistema Único de Registro y el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas, y los ejes del restablecimiento, retorno y reubicaciones, así como sus componentes, estabilización socioeconómica, acceso a salud y educación, infraestructura, acceso a tierras y seguridad de tenencia, construcción de ciudadanía, y fortalecimiento del tejido social.
  - EL MODULO DE PLANEACIÓN (EN VOLUMEN APARTE) propone una amplia gama de herramientas como el tablero de políticas, la identificación de problemas, la matriz de análisis interdimensional y la matriz de análisis estructural para la priorización; instrumentos para la caracterización de actores e intereses y Marco Lógico de planes y proyectos. Herramientas estas que se sugiere apropiar desde ejercicios relacionados con tópicos definidos como de interés a lo largo del desarrollo del diplomado.

## ¿CUAL ES LA ESTRUCTURA GENERAL DE LOS MODULOS?

- Los **MÓDULOS** entre sí obedecen a una secuencia específica y se encuentran encadenados para llegar a la obtención de unos resultados concretos en términos de políticas públicas y formulación de planes y proyectos en el último módulo, siempre fundamentados en una clara conceptualización de derechos humanos planteada a lo largo de los tres módulos anteriores.
- Cada módulo se debe organizar en **SESIONES**, cuyos énfasis temáticos habrán de definirse de acuerdo con las características del fenómeno en cada región. El carácter de **FLEXIBILIDAD** que se ha pretendido proporcionar en este diplomado implica que la secuencia de desarrollo de las sesiones de los módulos se adecúa a las necesidades locales con relación al tema.

## ¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES BÁSICOS DE UNA SESIÓN?

El diseño de sesión implica el manejo de, por lo menos, tres tipos de actividades diferentes: de **INDUCCIÓN**, de **PRESENTACIONES CONCEPTUALES** y de **EJERCICIOS**.

## ¿EN QUÉ CONSISTEN LAS ACTIVIDADES DE INDUCCIÓN?

Las actividades de inducción, como su nombre lo indica, son aquellas que se sugieren para animar o inducir a los participantes al tema específico de la sesión. En general las sesiones plantean actividades de inducción referidas a:

- **La presentación de los resultados de las actividades no presenciales preparatorias de la sesión**, concentradas generalmente en la manifestación local del fenómeno o situación regional del tópico a tratar durante la sesión.
- **La introducción**, utilizada para familiarizar rápidamente a los participantes con el tema central de la sesión. Generalmente son

dinámicas que permiten ganar un buen ambiente de trabajo y, a la vez, permiten una reflexión inicial sobre el tema a tratar.

## **¿EN QUÉ CONSISTEN LAS PRESENTACIONES CONCEPTUALES?**

La PRESENTACION CONCEPTUAL es una modalidad de trabajo que introduce o refuerza el conocimiento del grupo, mediante la exposición o aclaración de ideas o de conceptos. Por lo tanto debe proporcionar información a muchas personas en poco tiempo y transmitir conocimientos en forma sistemática y persuasiva.

El propósito de la Presentación Conceptual es asegurar que ciertos temas o conceptos, claves para el desarrollo del tema en la región, sean asimilados por los participantes en el proceso de capacitación.

### **a. Alternativas posibles para la Presentación Conceptual.**

- La presentación Conceptual a cargo del docente.
- Exposición por parte de un experto invitado a participar en la sesión.
- Charla asumida por algún participante.
- Panel conformado por un grupo de expertos que dialogan ante el grupo en torno a un tema determinado.
- Videos en donde se expone experiencia que permite retomar los temas propuestos.

### **b. Características de las exposiciones:**

- Deben hacerse de manera clara, concisa e interesante para todos. Hay que evitar la retórica, la reiteración, la esquematización y la brevedad excesiva.
- Las presentaciones se deben acompañar con medios audiovisuales y materiales didácticos sencillos, tales como: rotafolios, pizarras, proyector de diapositivas, retroproyector, videos, etc.
- La secuencia para la combinación de los ejercicios prácticos y de las presentaciones conceptuales es flexible, según los objetivos de cada

sesión, el tiempo disponible y las características del grupo. Sin embargo se plantean dos estrategias:

- 1).- Partir de la recuperación crítica de las experiencias personales e institucionales a través de los ejercicios propuestos para, posteriormente ser confrontada en las presentaciones, con los contenidos conceptuales y técnicos específicos de la sesión.
- 2).- Partir de presentaciones conceptuales para que sean evaluadas en los ejercicios prácticos, utilizando como referente de comparación de los conceptos expuestos, las experiencias personales e institucionales en el tema de la sesión.

## ¿EN QUÉ CONSISTEN LOS EJERCICIOS?

Los EJERCICIOS PRÁCTICOS deben permitir una mayor participación e integración de las personas y una mejor comprensión de conceptos, instrumentos y técnicas. Adicionalmente, se propone acrecentar la creatividad de los individuos y de los grupos y consolidar los Equipos de trabajo para afrontar los retos que implica el desplazamiento forzado.

### a. Criterios básicos para la realización de los ejercicios.

Los Ejercicios Prácticos se realizarán a partir de técnicas grupales, dirigidas a crear un espacio de interacción de ideas y afectos que permitan debatir e incorporar críticamente la perspectiva de derechos humanos en la atención a la población en situación de desplazamiento forzado. Los supuestos básicos que se sugiere tener presentes para la ejecución o adecuación de los ejercicios propuestos, o para el diseño de nuevas actividades son:

- **Participación:** Durante los ejercicios, cada miembro del grupo debe tener la posibilidad de exponer y de defender sus ideas y sus posiciones frente a los demás.
- **Productividad:** Como el volumen y la calidad de los resultados de los ejercicios depende de la interlocución entre los participantes, se han privilegiado las actividades grupales sobre las individuales.
- **Integración:** El espíritu de equipo necesario en los trabajos interdisciplinarios se logra mediante ejercicios orientados a formar progresivamente un modo de pensar y de actuar colectivo.

- **Creatividad:** Los ejercicios se encuentran diseñados para fomentar la creatividad individual y grupal que se manifiesta en la capacidad de diseñar propuestas novedosas.

### **b. Pautas para la coordinación de los debates:**

Todos los ejercicios prácticos presentan discusiones en plenaria que se realizarán al finalizar las actividades de los participantes. Estos debates se encuentran orientados por los siguientes criterios:

- Se realizan con base en preguntas que permitan reforzar y sintetizar los conocimientos, actitudes y aptitudes trabajadas durante el ejercicio.
- Las preguntas están dirigidas a un fin bien definido (obtener información, resaltar algunos aspectos o estimular el pensamiento y la creatividad de los participantes).
- Las respuestas deben siempre deberán ser explicadas y argumentadas.
- Es fundamental que al finalizar cada plenaria el docente resuma los puntos más importantes de la discusión.

## **¿QUÉ ELEMENTOS FORMALES HAY QUE TENER EN CUENTA?**

Algunas de las consideraciones de forma sugeridas son:

- **Numero de participantes.** El número de participantes en los eventos grupales debe ser entre quince (15) y treinta (30) personas.
- **Disposición espacial.** Las sillas o mesas en el sitio de trabajo se deben ubicar en forma circular, de tal manera que los participantes puedan observarse entre sí.
- **Ambiente físico.** Debe ofrecer facilidades para el trabajo en plenaria así como en múltiples grupos.
- **Tiempo.** La suma total de un período no interrumpido de trabajo, aún con distintas actividades grupales, nunca debe superar las tres horas (3) horas. Incluyendo un receso cada sesión está planeada para ser desarrollada en cuatro (4) horas.

- **Docente.** Las sesiones son dirigidos por una persona que tiene como funciones esenciales las de crear, mantener y fomentar la comunicación entre los participantes. Tiene la responsabilidad de transmitir entusiasmo, ánimo y confianza a los integrantes del grupo de trabajo. Además de contar con la formación y experiencia suficiente en el tema y como docente.

## ¿QUÉ FUNCIÓN CUMPLEN LOS DOCENTES?

- **Generar una atmósfera agradable** para facilitar la comunicación entre los integrantes del grupo y para estimular el surgimiento de relaciones interpersonales basadas en la simpatía mutua.
- **Comunicar conceptos y transferir instrumental técnico** a través de conferencias, introducción teórica a las dinámicas grupales, orientación de las discusiones y respuestas a las inquietudes de acuerdo a la situación.
- **Resolver discusiones frontales**, de tipo dilemática (es A ó es B), que refuerzan sistemas rígidos de pensamiento y de acción.
- **Señalar los puntos de partida falsos** en las discusiones grupales, como podría ser el comenzar a trabajar con un concepto de carácter «científico» y abstracto sin un previo cuestionamiento desde la experiencia (v.g. concepto de género, de planeación, etc.).
- **Posibilitar la resolución de los principales obstáculos** grupales ligados al aprendizaje en cada módulo.



glosario

glosario-  
glosario-  
glosario-  
glosario-

## GLOSARIO DE TÉRMINOS TÉCNICOS

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

**ACS:** Acerbo de Capital Social.

**Adaptabilidad:** Se entiende como la relación que existe entre los satisfactores requeridos por la población desplazada con respecto a los satisfactores aportados por el Sistema. Significa evaluar la política en términos del nivel de ajuste que tienen los bienes y servicios aportados en la atención humanitaria con respecto a las características de género, edad, etnia y capacidades físicas de la población desplazada.

**AHE:** Atención Humanitaria de Emergencia.

**Amenaza:** En el contexto de este sistema de valoración de riesgos, el término alude a un hecho (o conjunto de ellos) potencialmente dañinos para otros, que o bien es proferido por alguno de los actores armados (como una conminación o como un simple “amago”) o bien es el que se deriva de la intensificación de los combates en un área dada.

**Amenazas (generales y específicas).** Es cuando algún actor armado profiere amenazas a quienes considera partidarios del contrincante, lo cual termina por atemorizar al conjunto de la población, que se ve obligada a irse a otro sitio. También se incluyen las amenazas altamente direccionadas y personalizadas a una minoría que se desplaza para ocultarse en sitios bien distantes del que proceden.

**ARS:** Administradora del Régimen Subsidiado.

**Autogestión:** es el conjunto de acciones que de manera independiente, autónoma, que por iniciativa propia realiza una persona, familia, grupo, comunidad, empresa o institución para gestionar recursos, apoyos de diversa índole o ejecutar acciones para desarrollar una forma de vida o un plan de trabajo previamente determinados.

**Ayuda humanitaria de emergencia:** Es la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública.

**Calidad de la política pública:** Definida como el conjunto de propiedades o requisitos mínimos que debe cumplir la política para la protección, realización y reparación de los derechos de las personas desplazadas.

**CAT:** Centros de Alojamiento Transitorios.

**CICR:** Comité Internacional de la Cruz Roja.

**CNAIPD:** Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

**CODHES:** Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

**Coherencia de la política pública:** Se trata de diseñar y evaluar la relación lógica y consecuente que existe o debe existir entre los enfoques conceptuales, los programas, los procedimientos y los instrumentos que utiliza la política pública siguiendo, por lo menos, las preguntas siguientes: ¿Qué se hace para atender

a la población desplazada?, ¿Cómo se hace?, ¿Por qué se hace?, ¿Para qué se hace?, etc.

**Conmoción social resultante:** es la medida de los efectos desestabilizadores (perturbadores, intranquilizantes, etc.) que se desencadenan como consecuencia necesaria del desplazamiento forzado y por lo tanto, alude a los costos que generó el hecho, a los que migraron, a los que se quedaron en el sitio de procedencia y a los que ya vivían en el sitio al que arribaron.

**CONP:** Comité Operativo Nacional de Prevención.

**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.

**CONVENCIÓN DEL 51:** Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137.

**CPDDH:** Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos.

**DDHH:** Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

**Desplazados:** Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser hu-

mano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

**Desplazamiento masivo:** Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

**D.H:** Derechos Humanos.

**D.I.H:** Derecho Internacional Humanitario.

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación.

**DRD:** Dotación Local de Recursos para el Desarrollo Social.

**DRI:** Desarrollo Rural Integrado.

**EPS:** Empresas Promotoras de Salud.

**Estabilización Socioeconómica:** Situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

**Findeter:** Financiera de Desarrollo Territorial S.A.

**FIP:** Fondo de Inversión para la Paz.

**Fisalud:** Consorcio Fiduciario encargado del manejo de los recursos del Fosyga.

**Fosyga:** Fondo de Solidaridad y Garantías.

**Impacto:** Se entiende como la relación que existe entre la política de atención a la población desplazada y las acciones concretas que de ella se derivan, con los derechos que protege (vida, libre circulación, igualdad), los derechos que realiza (aquellos a los cuales por grupo de edad, género, etnia y condición física deben ser garantizados de manera progresiva) y los derechos que restituye (educación, seguridad alimentaria, vestido, saneamiento básico salud y abrigo y, sobre todo, trabajo, propiedad sobre medios de producción y vivienda).

**Incora:** Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

**Incoder:** Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural.

**Inurbe:** Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana

**IPS:** Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud.

**Masacres.** Es el asesinato simultáneo de dos o más personas en un mismo hecho y bajo las mismas circunstancias.

**NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.

**OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**OIM:** Organismo Internacional para las Migraciones.

**OMS:** Organización Mundial de la Salud.

**ONG:** Organización No Gubernamental.

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.

**Oportunidad:** Definida como la relación que existe entre la necesidad de ayuda que tiene la población desplazada y el tiempo de respuesta del estado.

**OPS:** Organización Panamericana de la Salud.

**PAB:** Planes de Atención Básica.

**PAH:** Plan de Acción Humanitaria.

**PAZ:** Planes de Acción Zonal.

**PEI:** Proyecto Educativo Institucional.

**PID:** Población Internamente Desplazada.

**Plausibilidad:** Cuando un problema de atención y prevención a la población desplazada es aceptado como tal por los actores o miembros del SNAIPD y de la comunidad en general.

**Pertinencia de la política pública:** Donde se trata de diseñar y evaluar sobre todo enfoques, procedimientos e instrumentos que garanticen la correspondencia entre La política pública y la tipología del desplazamiento, La política pública y las características poblacionales, La política pública y la gestión del estado, La política pública y la orientación general del desarrollo, La política pública y los derechos de la población desplazada, etc.

**PMA:** Programa Mundial de Alimentos.

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**POS:** Plan Obligatorio de Salud.

**POT:** Planes de Ordenamiento Territorial.

**Principios Rectores del Desplazamiento Interno:** Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante todas las fases del desplazamiento.

**Prohibición de expulsión y de devolución (non refoulement).** Se establece que los países de asilo tienen el deber de no devolver a ninguna persona a una situación en la que tenga un temor fundado de persecución.

**Protección de derechos:** el enfoque de la política pública de atención a la población desplazada esta orientada a proteger los derechos de los grupos de población desplazada, especialmente aquellos que tienen que ver con la vida, la paz, la igualdad y la libre circulación y de escogencia de domicilio y se relacionan sobre todo, aunque no exclusivamente, con la prevención y la atención humanitaria. Mientras existan las circunstancias propias del desplazamiento, a las personas en esta situación se les deben atender sus necesidades de alimentación, trabajo, vestuario, salud, albergue temporal y vivienda, además de la educación de los menores que forman parte del grupo. La protección de los derechos humanos de los desplazados se fundamenta en el principio de la solidaridad, y en el deber de solidaridad consagrado en el artículo 95 de la

Constitución Política y como problema de humanidad que es, debe ser afrontado por todas las personas, en especial los funcionarios del Estado.

**Protocolo sobre el estatuto de los refugiados:** Amplía la fecha de reconocimiento de refugiados después del 1 de Enero de 1951.

**Protocolo II:** Se firma en 1977, complementario a los Convenios de Ginebra de 1949, orientado a respetar y a hacer respetar por parte de los Estados las normas humanitarias internacionalmente reconocidas en los conflictos internos.

**RAS:** Red de Apoyo Social.

**Realización de derechos:** la política pública de atención a la población desplazada tiene la función de realizar los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de aquellos grupos de personas desplazadas que así lo requieran en áreas como la educación para los pequeños que estén en edad de entrar al ciclo escolar, o el trabajo para aquellos jóvenes que entran al mercado laboral, o vivienda digna para aquellas familias que así lo demanden, etc y en los cuales se debe hacer énfasis ante todo, aunque no exclusivamente, en las acciones de retorno y reubicación rural y urbana de la población desplazada.

**Reparación de los derechos violados:** La política pública de atención a la población desplazada contempla acciones de reparación que tienen que ver con la propiedad de la tierra, la vivienda, la educación, la salud, etc y cuyo énfasis se debe hacer especialmente, aunque no de manera exclusiva, en las acciones de retorno y reubicación rural y urbana. El derecho a la reparación conlleva, como lo consagra el princi-

pio 29.2 de los *Principios Rectores* de los desplazados internos a una actuación diligente del Estado en la efectiva recuperación de los bienes que se vieron compelidos a abandonar con motivo del desplazamiento, o su equivalente.

**Recuperabilidad:** Hace referencia a los procedimientos que permiten articular las acciones concretas de protección, realización y reparación de derechos con la generación y fortalecimiento de comunidades autogestoras y con mecanismos internos de autoayuda.

**Refugiado:** Como refugiado se entiende a toda persona que se encuentra fuera de su país de origen y que no puede regresar a él como consecuencia de un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión o nacionalidad, por sus opiniones políticas o su pertenencia a un grupo social.

**Restablecimiento de la población desplazada:** Es un proceso que se inicia con la atención humanitaria y culmina cuando se han generado condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva, aprovechando sus propios recursos y la oferta institucional disponible.

**Retorno:** Es el proceso de restablecimiento de personas desplazadas en el mismo lugar de donde fueron expulsadas por la violencia. Este proceso puede ser de tipo individual, familiar o colectivo.

**Retorno rápido:** Se realiza dentro de los (90) noventa días posteriores al desplazamiento, teniendo en cuenta que la ley 387 de 1997 y el decreto 2569 de 2000

que definen la prestación de la asistencia humanitaria hasta por este plazo.

**Retorno Integral:** Cuando los procesos de retorno no se circunscriban a las condiciones descritas para los retornos rápidos (protección y seguridad en la zona), se considerarán retornos integrales, ya que comprometen acciones de mediano y largo plazo en los diversos componentes de restablecimiento.

**Reubicación:** Es el proceso de restablecimiento de las personas desplazadas en un lugar diferente al de su origen o residencia, lo que necesariamente implica su adaptación a nuevas condiciones espaciales, culturales, sociales y económicas. La reubicación puede hacerse en el lugar inicial de acogida o recepción, o en otro diferente; puede ser urbana, en cabeceras departamentales o municipales, o rural y puede ser de tipo individual, familiar o colectivo. La reubicación se entiende como un proceso de doble vía que involucra tanto a la comunidad desplazada atendida, como a la receptora y a la institucionalidad local de esta.

**Riesgo:** Este término se define como la relación entre la probabilidad de ocurrencia de un hecho potencialmente dañino, la capacidad social e institucional para enfrentar este hecho y, por tanto, la magnitud relativa del daño que puede ocasionar si llega a ocurrir. Así cuando la probabilidad del evento es muy baja, pero el daño que podría sufrirse es muy alto, el riesgo será tan alto como en el caso exactamente opuesto.

**R.U.T.:** Sistema de Información sobre Población Desplazada por la Violencia de la Pastoral Social.

**RSS:** Red de Solidaridad Social.

**SAT:** Sistema de Alertas Tempranas.

**SEFC:** Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas de la Red de Solidaridad Social. Registra información a nivel nacional, en las 35 unidades territoriales de la RSS, sobre los diferentes eventos de expulsión, llegada, retorno y reubicación de la población desplazada por la violencia. Con este sistema, el gobierno nacional cuenta con una herramienta técnica para estimar las magnitudes y tendencias territoriales y poblacionales del desplazamiento.

**SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje.

**Sisben:** Sistema de Identificación de Beneficiarios.

**SNAIPD:** Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

**SNU:** Sistema de Naciones Unidas.

**SSSS:** Sistema de Seguridad Social en Salud.

**S.U.R:** Sistema Único de Registro (De población desplazada por la violencia). La información recogida en el *Sistema Único de Registro*, permite cuantificar en términos territoriales y poblacionales la demanda de atención hacia el Estado colombiano. Igualmente, contiene módulos para caracterizar en términos socioeconómicos a las personas y los hogares incluidos en el Registro y para facilitar la labor de seguimiento a las ayudas entregadas a cada hogar.

**Tipología:** Le señala al Estado los campos concretos, los temas específicos más allá de la prevención, la atención humanitaria y el restablecimiento, a los cuales debe dirigir su atención.

**UAO:** (Unidades de Atención y Orientación) Espacios de trabajo interinstitucional que permiten la prestación de múltiples servicios de información y atención a personas y hogares desplazados.

**UFD:** Unidades Familiares en Situación de Desplazamiento.

**Violencia Generalizada:** Se refiere a conflictos armados según los define el derecho internacional, sea que se trate de un conflicto internacional o no internacional, debe ser continua, general y sostenida.

**Vulnerabilidad:** Esta es una medida de la capacidad de los afectados para enfrentar la adversidad impuesta por las amenazas (proferida o situacional) a las que se vio expuesto.

bibliografía

bibliografía  
bibliografía  
bibliografía

## **BIBLIOGRAFÍA BASICA Y COMPLEMENTARIA DE REFERENCIA**

1. ACNUR. "Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia». 1999-2002". Bogotá, octubre 2002
2. Gabiña Juango. «Prospectiva y planificación territorial. Hacia un proyecto de futuro». Alfaomega editores. 1999.
3. Godet, Michel. «De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia». Alfaomega editores, 1999.
4. Matus, Carlos. «Estrategia y plan». Siglo XXI, 1972.
5. Medellín, Fernando y Rinaudo, Ulises. "Los desafíos de la política de reasentamiento de población desplazada por violencia". En William Partridge (ed), Reasentamiento en Colombia, Banco Mundial, Bogotá 2000.
6. OIM, Red de Solidaridad Social, "Atención Psicosocial a la Población Desplazada. Balance de los avances en el campo y construcción de una agenda de mejoramiento». Seminario-Taller Bogotá – Colombia, julio 8, 9, 10, 17 de septiembre de 2002, Bogotá, diciembre del 2002.
7. ONU - OCHA, Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brooking, "Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos", Bogotá, 2002.
8. Red de Solidaridad Social. «Guía de Cooperación Internacional». Bogotá junio de 2002.
9. Red de Solidaridad Social. RSS, "Atención a población desplazada por la violencia en Colombia. Informe de gestión enero 2000-junio de 2001". Bogotá octubre de 2001.
10. Red de Solidaridad Social. RSS. Informes SEFC 2001. Bogotá 2001.
11. Red de Solidaridad Social. Módulos del Sistema Único de Registro e instructivo que manejan las oficinas de las Unidades Territoriales de la RSS.
12. Pérez Murcia, Luis Eduardo, «Población Desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión", Bogotá, Abril de 2002.

13. PNUD. "Informe Desarrollo Humano 2003" Mayo 2003.
14. PROFAMILIA, "Salud Sexual y Reproductiva en Zonas Marginales, Situación de las Mujeres Desplazadas", Encuesta de Salud Reproductiva, Bogotá, 2001.
15. Red de Solidaridad Social. "Balance de las políticas de atención a la población desplazada 1998 – 2002". Bogotá, septiembre del 2002.
16. Red de Solidaridad Social. "Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia". Bogotá - Colombia, Diciembre de 2001.
17. OIM-PASTORAL SOCIAL. Memorias del Foro Dinámicas fronterizas. Procesos Migratorios, Situación Población En Desplazamiento, Refugiada y Repatriada, Acciones Sinérgicas Y Mejores Prácticas. Noviembre 21 y 22 de 2002.
18. Medellín, Fernando y Rinaudo, Ulises. "Sistema Municipal de Valoración de vulnerabilidad y riesgo de la población desplazada por la violencia en Colombia". Bogotá, 2002.
19. CODHES. Boletín Número 44, Bogotá, Colombia, 28 de abril de 2003, «La otra guerra: Destierro y repoblamiento» Informe sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos en el 2002.
20. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de Tutela No. 1378/2001. Impugnación interpuesta por representantes de Ministerio de Defensa, Defensoría del Pueblo Urabá y uno de los actores, contra el fallo de 7 de septiembre de 2001. CASO CACARICA.
21. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia ACU 0080-01 del 24 de mayo de 2001. CASO RESTABLECIMIENTO.
22. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias: T 268/03 del 27 de marzo de 2003, desplazamiento intraurbano, Comuna 13 en Medellín, T 327/01 del 26 de marzo de 2001, inclusión en el registro único.
23. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencias: 327-2001 y T-1635/2000.

24. DEFENSORIA DEL PUEBLO. "Cartilla Derechos Humanos y Desplazamiento". Bogotá, 2003.
25. DEFENSORIA DEL PUEBLO. Guía para la formulación de proyectos de atención a población desplazada por la violencia. Bogotá 2003.
26. DEFENSORIA DEL PUEBLO. "Evaluación de la Política Pública en proceso de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de Derechos Humanos". Bogotá, junio de 2003.
27. DEFENSORIA DEL PUEBLO. "Resoluciones Defensoriales": No.009 sobre la situación de orden público en la región del Río Naya del 9 de mayo de 2001; No.0025 sobre las violaciones masivas de Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado a la región del Bajo Atrato Chocoano de octubre de 2002; No.005 de septiembre 1 de 2002, referida a la "Situación población desplazada en Ibagué"; No.008 Sobre el proceso de retorno de la población desplazada del corregimiento El Salado, Bolívar de noviembre de 2002; No.003 de agosto 14 de 2002, referida a la problemática social del desplazamiento forzado en el municipio de Soacha.
28. DEFENSORIA DEL PUEBLO COLOMBIA Y PANAMA. Informe Defensorial Conjunto sobre la devolución de la República de Panamá de 109 personas de nacionalidad colombianos, entre ellos 65 menores de edad.
29. DEFENSORIA DEL PUEBLO. Informe Defensorial sobre la situación de Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado en el municipio de Bojayá, Atrato Medio. Bogotá, del 2003.
30. Metodología sobre Planeación por Objetivos Zopp resumido – GTZ.
31. Acuerdos de cooperación entre el gobierno de Colombia y los de Panamá, Ecuador y Perú. (Consultar Página web <http://www.acnur.org>)
32. Acuerdos Tripartitos para el seguimiento acerca del tratamiento de colombianos al otro lado de la frontera. (Consultar Página web <http://www.acnur.org>)

ALGUNAS NORMAS PERTINENTES.

33. Acuerdo 185 de 2000 Procede pago salud a desplazados.
34. Acuerdo 59 abril 29 de 1997 Desplazamiento como evento catastrófico.
35. Circular 020 de 1999 Secretaría de Educación, Políticas y Procedimientos Educación Desplazados.
36. Circular conjunta 023 de 2000 ICBF-RSS Atención a niños, madres gestantes y lactantes desplazados.
37. Circular Conjunta MEN-RSS 2000 Requerimientos Educación Formal Desplazados.
38. Circular presidencial 004 noviembre 22 de 2001 cobertura y Financiamiento Salud Desplazados.
39. Conpes 2924 sobre SNAIPD.
40. Conpes 3057 Plan Atención Prevención Desplazamiento Forzado.
41. Conpes 3155 Lineamientos Integración Fronteriza.
42. Conpes 3115 Distribución Presupuestal para Cumplimiento Conpes 3057.
43. Declaración Universal de Derechos Humanos.
44. Decreto 173 de 1998 Se adopta PNAIPD.
45. Decreto 2007 Septiembre 24 de 2001 Desplazados Rurales.
46. Decreto 2131 julio 30 de 2003 Reglamentario ley 387 salud desplazados.
47. Decreto 2284 agosto 11 de 2003 Salud a Desplazados.
48. Decreto 2562 Noviembre 27 de 2001 Educación a Desplazados.
49. Decreto 2569 Diciembre 12 de 2000.
50. Decreto 489 de 1999 Por la cual se asigna una función.
51. Decreto 951 de 2001 Vivienda para Desplazados.
52. Directiva Presidencial 06 de noviembre 28 de 2001 fortalecer Atención a Desplazados.
53. Directiva Presidencial 07 noviembre 28 de 2001 Respaldo a Entidades con Actividades Humanitarias.
54. Fichas de Sentencias Sobre Desplazamiento Forzado.
55. Ley 387 de 1997.
56. Principios Rectores Sobre Desplazamiento Forzado.

57. Resolución Defensorial 025 octubre 2002 Violaciones y Desplazamientos Bajo Atrato.
58. Resolución Defensorial 026 octubre 9 de 2002 Conflicto y Fumigaciones Putumayo.
59. Resolución Defensorial 027 Mayo 12 de 2003 Problemática Desaparición forzada en Colombia.
60. Resolución Mindefensa 1879 Diciembre 18 de 2001 Libreta Militar a Desplazados.
61. Sentencia 1378 de 2001 Impugnación fallo caso Cacarica.
62. Sentencia T-025 de la Corte Constitucional, Febrero de 2004

#### PÁGINAS WEB DE CONSULTA PERMANENTE

1. ACNUR: <http://www.acnur.org>
2. Banco Mundial: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
3. CODHES: <http://www.codhes.org.co/>
4. Comisión Europea: <http://europa.eu.int/comm/europeaid>
5. Contraloría General: <http://www.contraloriagen.gov.co>
6. Comité Internacional de la Cruz Roja: [bogota.bog@icrc.org](mailto:bogota.bog@icrc.org)
7. DANE: <http://www.dane.gov.co>
8. Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.org.co>
9. Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co>
10. ECHO Oficina de Atención Humanitaria de la Unión Europea: <http://europa.eu.int>
11. ICBF: <http://www.icbf.gov.co>
12. Naciones Unidas Colombia: <http://www.pnud.org.co>
13. OIM Organización Internacional para las Migraciones: [www.oim.int](http://www.oim.int)
14. Portal del Gobierno nacional: <http://www.gobiernoenlinea.gov.co>
15. Programa Mundial de Alimentos: [www.wfp.org](http://www.wfp.org)
16. Procuraduría General: <http://www.procuraduria.gov.co>
17. Red de Solidaridad Social: <http://www.red.gov.co>
18. UNICEF: <http://www.uniceflac.org>
19. Unión Europea: [www.unioneuropea.org](http://www.unioneuropea.org)
20. Vicepresidencia: <http://www.derechoshumanos.gov.co>