

10 años de desplazamiento forzoso en Colombia.

La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos

Ana María Arango Domínguez*

Profesora de introducción a la ciencia política
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico:

ana.arango@uexternado.edu.co

Colombia es un Estado construido por la migración: desde los colonizadores españoles que dieron forma a las primeras estructuras administrativas de la Gran Colombia hasta los flujos humanos que caracterizan la composición actual de los municipios y ciudades de la Colombia del siglo XXI. Esa característica que da forma y sustancia al país, tiene también implicaciones individuales importantes, que en algunas ocasiones son responsabilidad del Estado.

Un migrante es aquella persona que se moviliza de un lugar a otro de forma tempo-

ral o permanente, voluntaria o involuntaria, en busca de mejores condiciones de vida. Las migraciones voluntarias, se enmarcan dentro del derecho fundamental que tienen los seres humanos de elegir su lugar de residencia y, en tal sentido, tanto la decisión que las produce como las consecuencias que puedan acarrear, pertenecen al ámbito individual y personal.

Contrariamente, las migraciones involuntarias, permanentes o temporales, son conflictivas, causadas por violaciones a los derechos humanos y, por ello, son de resorte público. Los primeros desplazamientos forzosos, se

* Asistentes de investigación: Arianna Espinosa y Fernando Llinás. Este artículo fue recibido el 12 de julio de 2007. Aceptado el 23 de agosto de 2007.

dieron de forma masiva y sistemática durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX en el marco de la guerra de los mil días. Sólo cincuenta años más tarde se repite el fenómeno como consecuencia de la violencia bipartidista que caracterizó los años 50 y desde finales del mismo siglo se comenzó a configurar el desplazamiento forzoso del cual hoy somos testigos y que fue reconocida legalmente hace tan solo una década¹.

La relación que existe entre el conflicto interno y el territorio, genera desplazamientos forzosos. Como táctica de guerra, los grupos en contienda buscan, de una parte aliarse con las poblaciones cercanas o desplazar a sus habitantes, y de otra, apoderarse de los recursos generadores de riqueza (tierras, recursos naturales, corredores viales, entre otros), creando con ello condiciones sociales desfavorables que, en último término, también causan desplazamientos (exclusión y pobreza). No es de extrañar entonces, que las regiones altamente expulsoras de población desplazada en Colombia, presenten igualmente, altos índices de concentración de la tierra.

De otro lado en Colombia, el conflicto armado se desarrolla en estrecha relación con

el narcotráfico, actividad ilícita y altamente rentable en la que los grupos al margen de la ley, encuentran una importante fuente de financiación. Por su parte, una de las estrategias del gobierno para atacar el narcotráfico es la fumigación química de los cultivos ilícitos, lo que ha sido cuestionado por sus implicaciones perversas tanto en los suelos fumigados como en la salud de las personas que los habitan, y que en tal sentido, produce un número importante de desplazados en el país. Sin embargo, el gobierno colombiano no reconoce en las fumigaciones químicas un factor causante de desplazamiento forzoso, a pesar de la estrecha relación de éstas con el conflicto armado que enfrenta el país, y en tal sentido sus víctimas han sido excluidas de la atención gubernamental².

“Siempre nos dicen los mismo; que nosotros no somos desplazados por que no salimos cuando lo hicieron todos, a raíz de la masacre, pero es injusto porque uno hasta puede resistir la violencia, pero, ¿quién aguanta las fumigaciones?”³.

En tal sentido, para efectos del presente artículo, se entiende por desplazado interno

¹ Ley 387 de 1997.

² Según el Título I de la Ley 387 de 1997, “es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, por que 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 Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

³ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS DESPLAZADOS. “Las mujeres en la guerra: de la desigualdad a la autonomía política”, en *Documentos CODHES* No. 2, Bogotá, CODHES, 2004. p. 31.

aquella persona que, por motivos relacionados con el conflicto armado que afronta el país⁴, teme por su vida e integridad y, por ello, se ve obligada a abandonar su lugar de residencia habitual, su proyecto de vida y pertenencias, desplazándose por el territorio colombiano.

La crisis humanitaria y en particular la grave situación de la población desplazada, vuelca los ojos del mundo hacia Colombia. Así pues, en 1995 el gobierno colombiano reconoció políticamente la problemática del desplazamiento como un flagelo nacional, lo que produjo una abundante legislación nacional que promulga la obligación del Estado de garantizar el reconocimiento, disfrute y restitución de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación para este grupo poblacional particularmente vulnerable.

Como en otros casos, la realidad legislativa dista mucho de la realidad social, en otras palabras, los principios y obligaciones conferidos por la ley colombiana no se han convertido en hechos tangibles. En consecuencia, al evidenciarse la incapacidad del Estado para solucionar individualmente el problema, tanto la Corte Constitucional como el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES⁵, han recomendado al gobierno colombiano buscar el apoyo de la comunidad internacional. En tal sentido, se impulsó la inclusión del desplazamiento forzoso como

un tema de la reunión preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Londres en julio de 2003, y como resultado de ello, se concertó una línea prioritaria de intervención en el marco de la Estrategia de Cooperación Internacional de 2005.

La Estrategia es un documento ordenador de la demanda de cooperación internacional que pretende articular las acciones que se adelanten en el país frente a cada uno de los temas priorizados, y en tal sentido, tiene particular relevancia frente al tratamiento a la población desplazada dada la magnitud del problema, la escasez de recursos con que cuentan los diferentes actores para atenderlo y la activa intervención que en él tienen, tanto el gobierno colombiano como la sociedad civil y la comunidad internacional.

Más allá de la identificación concertada de líneas estratégicas de intervención que expone el Bloque Temático, la Estrategia lleva implícita una propuesta de coordinación de las actividades que tanto la comunidad internacional como el gobierno colombiano llevan a cabo. Esto pone de manifiesto al menos dos problemáticas trascendentes al momento de desarrollar efectivamente las propuestas en ella establecidas. De una parte, la coordinación exige que los actores involucrados acuerden una óptica de intervención común, tema particularmente

⁴ No se toman en cuenta motivaciones como ampliación de la frontera agrícola, construcción de megaproyectos nacionales (por ejemplo viaductos, represas o delimitación de áreas de conservación ambiental, por ejemplo), o desastres naturales a menos que éstas estén directamente relacionadas con el conflicto armado.

⁵ Los documentos CONPES son generados por el Departamento Nacional de Planeación y constituyen recomendaciones y lineamientos del ejercicio de la política gubernamental. En tal sentido, no tienen fuerza vinculante según fue establecido en la Ley 19 de 1958.

complicado operativa y filosóficamente para el Sexto Bloque temático, dado el número de participantes involucrados y las visiones que ellos tienen frente al problema (política, por parte del gobierno colombiano y humanitaria, por parte de la cooperación internacional).

De otra parte, todo proceso de coordinación depende del flujo de información que manejen los actores que deben coordinarse, lo que a su vez está determinado por el grado de confianza que ellos se tengan. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez, ha mantenido una enrarecida relación con las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (actor decisivo en la atención a la población desplazada en el país) y las fuentes oficiales de cooperación internacional.

El presente análisis se centra entonces, en la Estrategia de Cooperación Internacional para el período 2004 – 2007, como un proceso lógico de búsqueda de resultados a partir de recursos disponibles, capacidad de gestión y posiciones de los actores frente a la temática del desplazamiento forzoso interno. Todo ello, buscando establecer si los objetivos de apropiación, alineación y armonización⁶ que deben orientar el accionar conjunto de la cooperación internacional, la sociedad civil y el gobierno, son viables a la luz de la realidad política colombiana y de los principios de asistencia humanitaria internacionalmente defendidos, ya que en Colombia, y particu-

larmente frente al tema del desplazamiento forzoso, la política pública no permite el ejercicio del principio de corresponsabilidad en la cooperación internacional.

EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN COLOMBIA

En Colombia continua y progresivamente se irrespetan los derechos y libertades de la población que no hace parte activa del conflicto armado, mientras la “dramática espiral de violencia que afecta a todos los sectores de la sociedad, socava los cimientos mismos del Estado y conmueve a la comunidad internacional por entero”⁷. Masacres, asesinatos, secuestros, retenciones y de forma generalizada, el miedo, presionan a miles de colombianos día tras día, obligándolos a abandonar sus tierras y su historia.

El Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES 2804 de 1995, retomando la definición utilizada por la Consulta Permanente para los Desplazados Internos de las Américas CPDIA, es el primer documento de política que aborda el desplazamiento forzoso en Colombia y establece que desplazado es: 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

⁶ La Declaración de París, producida por el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en 2005, establece principios fundamentales para elevar la efectividad de la cooperación internacional.

⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS y COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Comunicado de Prensa No. 20/97, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997, OEA/Ser.LVII.98, Doc. 7 rev., Washington, OEA, 1998, p. 1153.

personales han sido vulneradas o se encuentran 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.

De dicha definición se deduce que la situación de desplazamiento interno materializa la vulneración sistemática de derechos que sufre la población colombiana y que constituye una flagrante violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

El fenómeno del desplazamiento forzoso que viene padeciendo Colombia desde mediados del siglo XX, ha tenido causas económicas, sociales y políticas y se presenta principalmente como una manifestación de la lucha por el control de la tierra⁸, como una estrategia militar de los diferentes grupos armados y como resultado de persecuciones políticas propias del espiral de violencia que la caracteriza. A esas causas tradicionales del desplazamiento forzoso en Colombia, se suma una de las más recientes expresiones del conflicto armado que

afronta el país. Durante los últimos años, se ha presentado con indeseable frecuencia el fenómeno del “confinamiento”, que consiste en la construcción de cercos militares sobre poblaciones enteras, controlando la movilidad desde y hacia los municipios cercados y en el interior de ellos. Este flagelo, que aparentemente sería opuesto al desplazamiento forzoso, tiene como consecuencia, al igual que aquel, la inminente y progresiva restricción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las poblaciones que lo padecen: “(i) se les impide de manera sistemática el libre acceso a bienes indispensables para la supervivencia, tales como alimentos, medicinas, combustibles, insumos agrícolas y agua potable, (ii) se les obstruye la posibilidad de solicitar o recibir ayuda humanitaria; y (iii) se les prohíbe la movilización tendiente a salvaguardar su vida e integridad”⁹. En sí, el confinamiento es una grave violación a los derechos humanos y sin embargo es también la causa de nuevas violaciones, ya que el terror que produce en la población víctima, causa desplazamientos forzosos. No es de extrañar entonces, que los municipios que sufren el flagelo del confinamiento sean potenciales expulsores de población desplazada.

⁸ Edgar Forero en el documento “Desplazamiento interno forzado en Colombia”, afirma que “...la guerra ha concentrado la propiedad de la tierra de manera tal que entre 1985 y 1996 los predios de tamaño grande (más de 500 has.) pasaron de 9.6 millones a 19.2 millones de has., situación que era especialmente notoria en el corredor que se inicia en el Urabá antioqueño y termina en Norte de Santander, pasando por Magdalena Medio”, de otra parte y citando a CODHES, el documento identifica que entre 1995 y 2001 se presentó un cambio de dueño 3.5 millones de has., especialmente en Córdoba y Urabá. Todas las regiones mencionadas son altamente expulsoras de población desplazada.

⁹ CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA y CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. Desafíos para construir nación: El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995 - 2005. Bogotá, CODHES, 2006, p. 60.

Dadas las múltiples causas del desplazamiento en Colombia, éste se da de forma individual o masiva, entendiendo el desplazamiento masivo como “el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas”¹⁰. De otra parte, el desplazamiento puede ser temporal o definitivo, “hay desplazados que parten “para siempre”, mientras que muchos piensan regresar. Interviene aquí nuevamente el corto plazo que inhibe cualquier proyección sobre el futuro”¹¹. En el marco de los desplazamientos definitivos, el flagelo puede presentarse de forma única (cuando la población se desplaza directamente a su lugar de reubicación permanente) o en forma de desplazamientos sucesivos (que se dan cuando la población desplazada no encuentra un asentamiento definitivo y se debe desplazar nuevamente). De otra parte, el destino que tome la población desplazada, implica una nueva tipología del fenómeno: desplazamientos intermunicipales e intramunicipales. Comúnmente los desplazamientos forzados se producen de forma intermunicipal, sin embargo, algunos casos

de desplazamiento temporal y aun los desplazamientos definitivos que se presentan en las grandes ciudades, pueden darse de forma intramunicipal o intraurbana.

El conflicto armado se presenta de forma intermitente en casi la totalidad del territorio nacional, lo que sumado a la insuficiente presencia estatal, produce una enorme dificultad al momento de determinar el número de personas que sufren o han sufrido el flagelo del desplazamiento forzoso.

“De conformidad con la Ley 387 de 1997, el Gobierno Colombiano tiene la responsabilidad de mantener un registro único de población desplazada que le permite a las personas que se han visto afectadas por este fenómeno, acceder a los beneficios que la Ley les otorga y, además, al Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada y contar con la caracterización de la población desplazada que recibe dicha atención”¹². En tal sentido, el Sistema arroja cifras corroborables e información complementaria: lugar de expulsión, motivos del desplazamiento, topología del mismo¹³, necesidades prioritarias, entre otros.

¹⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2003, p. 67.

¹¹ PECAUT, Daniel. “Los desplazados: un problema social y político”. En http://docencia.udea.edu.co/lms/moodle/file.php?file=/65/pecaud_los_desplazados_un_problema_social_y_politico.doc

¹² COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Plan de Acción Humanitaria. 2005. Es importante resaltar que el PAH, como expresión de la política pública sobre la materia, contradice lo establecido por la Corte Constitucional en su Sentencia T-985 de 2003 que afirma “La condición de desplazado no se adquiere por la certificación que haga la entidad, pues esa es una situación de hecho”. En tal sentido, mal hace el PAH al afirmar que el registro le permite a las personas acceder a los beneficios que la Ley les otorga, ya que no deben necesitar más condición que la de ser desplazados para tener acceso a los derechos establecidos en la legislación.

¹³ Existen tres tipos de desplazamiento: el desplazamiento individual, familiar y el colectivo, siendo el familiar el de mayor incidencia en el país. El SUR no recoge la caracterización de la totalidad de la población registrada, ya que el ejercicio se limita a los desplazamientos individuales y a una tercera parte de los masivos.

De otra parte, el sistema generado por CODHES se basa en la estimación del número de personas que se ven obligadas a desplazarse, partiendo del supuesto de que no todas ellas son registradas en el Sistema Único de Registro, SUR¹⁴, bien sea por desconocimiento del sistema o sus ventajas, carencia de documentos civiles o temor de las consecuencias que su visibilización como desplazados les pueda acarrear.

El recrudecimiento del conflicto armado ha causado, en el período comprendido entre 1995 y 2007 un número de desplazados internos que varía según la fuente de información que se utilice entre dos millones sesenta mil (según el Sistema Único de Registro, SUR) y tres millones ochocientos mil personas (Según Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES).

LA POLÍTICA PÚBLICA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Si bien la legislación y jurisprudencia colombianas abordan el tema del desplazamiento forzoso desde un enfoque que pretende el total reestablecimiento de los derechos vulnerados (enfoque de derechos)¹⁵, el accionar del gobierno colombiano se ha visto caracterizado por uno de asistencia social u oferta institucional lo que determina las prioridades gubernamentales de atención, alterando el principio de coherencia que inspira a la Ley y definiendo

el enorme abismo entre lo dispuesto en la norma y las acciones desarrolladas por el ente gubernamental.

Desde 1997, con la expedición de las primeras normas sobre el desplazamiento forzoso, los gobiernos colombianos han propiciado un debate sobre el alcance de la condición de desplazamiento, en otras palabras, el tiempo por el cual una persona es considerada en situación de desarraigo y en tal sentido es desplazada. El momento en que comienza la obligación del Estado para con las personas desplazadas ha sido definido políticamente, aunque contradiciendo los fallos de la Corte Constitucional, como aquél en que el desplazado solicita tal reconocimiento, mediante su inclusión en el Sistema Único de Registro.

La delimitación del momento en el cual cesa la condición de desplazado ha sido más polémica. El debate se centra en que pasado algún tiempo una persona desplazada se integra a la sociedad en la que se ubicó, construyendo nuevamente un proyecto de vida y confundiéndose con la población receptora, momento en el cual cesaría su condición de desarraigo y con ello las obligaciones del Estado de velar por la restitución de los derechos vulnerados en el desplazamiento. Como en las ciencias sociales no hay verdades absolutas, la discusión sigue vigente y ni siquiera al interior de cada gobierno colombiano ha habido consenso frente al tiempo durante el cual el Estado tiene la obligación de atender a las personas desplazadas.

¹⁴ Hoy a cambiado su nombre por el de Registro Único de Población Desplazada.

¹⁵ La perspectiva de derecho presume el reconocimiento jurídico del deber y en tal sentido tiene un carácter político. Más distante aún, se encuentra la visión de las necesidades humanas que presumen una obligación y no se sujeta a ningún tipo de convención jurídica o política.

Así como el tiempo, el tipo de atención prestada tampoco ha sido claramente definido. La legislación hace referencia a tres etapas de atención frente al desplazamiento: prevención, atención humanitaria y consolidación y estabilización socioeconómica, sin embargo las obligaciones institucionales frente a cada una de estas etapas no son claras y el alcance de las acciones públicas en cada una de ellas tampoco, por lo que la atención de emergencia prestada es insuficiente y los procesos de estabilización socioeconómica precarios¹⁶.

Dado el enfoque de oferta institucional que prima en las acciones públicas, varias razones explican el bajo nivel de atención a la población desplazada por parte del gobierno: 1) el no tener claramente definido el momento en el cual cesa la condición de desplazamiento, limita el alcance de las acciones adelantadas y con ello la población atendida; 2) el enorme número de personas actualmente desplazadas y lo constante del fenómeno, hacen que los recursos financieros, humanos y materiales con que cuenta el Estado sean insuficientes; 3) la población desplazada en Colombia no es fácilmente identificable, en particular en los casos de desplazamientos sucesivos o temporales y de cualquier forma, en razón a que gran parte de las personas que sufren el flagelo, prefieren excluirse del sistema de registro oficial; y 4) si

bien los documentos de política¹⁷ identifican como causa primaria del desplazamiento forzoso al conflicto interno, el accionar del Estado asume el desplazamiento como un hecho en sí mismo y no como un rasgo del conflicto armado, y en tal sentido, las acciones de prevención del desplazamiento que deberían articularse a una política de paz, no son asumidas por el gobierno en tal dimensión.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. EL DEBER SER

La Constitución Política Colombiana, marco general del desarrollo jurídico y político frente al desplazamiento forzoso, establece los principios fundamentales, derechos sociales y obligaciones gubernamentales. Es así como el primer artículo de la Constitución Política afirma que Colombia es un Estado social de derecho, de tal suerte que su accionar debe girar en torno a la gente y consecuentemente tiene la obligación de velar porque sus habitantes gocen de condiciones de vida dignas y debe eliminar las desigualdades sociales en busca de un orden social más justo. Dichas obligaciones son analizadas por la Corte Constitucional frente al tema del desplazamiento forzoso, cuando asegura que el Estado tiene dos obligaciones primarias, la prevención, como herramienta

¹⁶ La Defensoría del Pueblo en su documento “Desplazamiento forzado en Colombia”, afirma que “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”, p. 80.

¹⁷ Varios documentos CONPES, una amplia legislación y jurisprudencia, el Plan Nacional de Desarrollo “Un cambio para construir la paz” y el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada del año 2005, constituyen el marco normativo de la política sobre el tema del desplazamiento interno en Colombia.

para garantizar mejores condiciones de vida y la atención preferencial, en tanto busca eliminar las desigualdades sociales¹⁸.

En desarrollo de dichos principios fundamentales y de lo establecido en la política del Salto Social, en 1995 el gobierno colombiano reconoció la existencia del desplazamiento forzoso como un hecho específico que requiere la atención especial del Estado, reconocimiento que se materializó en el documento CONPES 2804 del mismo año. El CONPES dio pie a la creación del Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para lo cual definió dos estrategias centrales, una de prevención y otra de atención inmediata. La primera de ellas fue construida sobre el pilar de un Sistema de Alertas Tempranas, tendiente a prevenir los procesos de desplazamiento forzoso y a organizarlos cuando fuesen inminentes.

Al identificar la necesidad de establecer una red de información de diferentes actores, se puso de manifiesto un reconocimiento tácito de que las entidades públicas no contaban en ese momento, ni lo hacen ahora, con una presencia generalizada en el país que le permitiese al gobierno nacional tomar las medidas pertinentes para atender el flagelo y, al mismo tiempo, el mencionado reconocimiento implícitamente avala las intervenciones humanitarias que sobre el tema del desplazamiento

adelanten organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional.

En 1997, a dos años de publicado el documento CONPES, el gobierno colombiano realizó una evaluación sobre el progreso en sus recomendaciones. Para entonces era evidente el incipiente avance en la atención al desplazamiento forzoso debido, entre otras razones, al bajo compromiso institucional, a limitaciones presupuestales de las entidades públicas y, particularmente, a la compleja organización institucional propuesta para adelantar el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que incluía 17 entidades públicas: el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación, la Red de Solidaridad Social, entre otras.

Ese año fueron publicados un nuevo documento CONPES (No. 2924) en el cual se propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, con el objetivo de prevenir el desplazamiento forzoso y lograr el retorno de la población ya desplazada; y la Ley 387 de 1997 según la cual es obligación de la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social), la atención humanitaria¹⁹ de

¹⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-025 de 2004.

¹⁹ La atención humanitaria de emergencia, es un concepto que incluye, según el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, el suministro de los elementos básicos para la supervivencia de las personas desplazadas (asistencia para alimentación, aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio) y que según estableció la Ley, es otorgado por un plazo máximo de tres meses, prorrogable por otros tres en circunstancias especiales.

emergencia ya sea de forma directa, o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares y organizaciones internacionales. La Ley, aun vigente, elevó a rango de política estatal las directivas que se habían esbozado desde 1995.

Así como la Ley resalta la obligación estatal de brindar atención preferente a la población desplazada, la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional subraya las extremas circunstancias de vulnerabilidad que presentan los desplazados y los preceptos del Estado social de derecho establecido en la Constitución Política de 1991.

En tal sentido, la Sentencia T-025 de 2004 hace un profundo estudio sobre la jurisprudencia que la Corte había proferido hasta esa fecha y determina que si bien es obligación del Estado el restituir en el uso de la totalidad de sus derechos a la población desplazada²⁰, sus limitaciones presupuestales, humanas e institucionales lo deben llevar a priorizar los grados de emergencia y vulnerabilidad de la población, siempre y cuando la totalidad de los afectados pueda disfrutar de algunos derechos mínimos como el derecho “a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral”²¹.

Vale la pena resaltar que existe una brecha excesivamente amplia entre la legislación y la jurisprudencia por un lado, y los resultados prácticos de ella por el otro, tal como indican las precarias condiciones que afronta la población desplazada en Colombia.

EL RETORNO, UNA ALTERNATIVA RENTABLE

En términos generales, el énfasis de la política pública hace referencia a una de las consecuencias más visibles del desplazamiento forzoso que es el paulatino despoblamiento del campo y la sobrepoblación de las ciudades medias y grandes. Los flujos migratorios propios del desplazamiento tienden a producir una ocupación desordenada de las ciudades, que sobrepasa su capacidad de atención en servicios públicos y sociales manifestándose claramente en la expansión de las zonas subnormales de las mismas. Adicionalmente, el despoblamiento del campo tiende a dejar desatendidos o subatendidos renglones importantes de la economía, a incrementar la concentración de la riqueza²², y expone más fácilmente los territorios al control de los grupos armados.

²⁰ En la misma sentencia la corte identifica que los derechos constitucionales de los cuales no disfruta la población desplazada son: (1) el derecho a la vida en condiciones de dignidad, (2) los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, (3) el derecho a escoger su lugar de domicilio, (4) los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, (5) los derechos económicos, sociales y culturales (6). El derecho de sus miembros a la unidad familiar, (7) el derecho a la salud, (8) el derecho a la libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, (9) el derecho al trabajo, (10) el derecho a una alimentación mínima, (11) el derecho a la educación, (12) a una vivienda digna, (13) a la paz, (14) a la personalidad jurídica y (15) el derecho a la igualdad, entre otros.

²¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Op. cit.

²² Como se mencionó anteriormente, las tierras abandonadas por la población que se ve forzada a desplazarse, suelen ser ocupadas y tituladas por grupos armados o personas relacionadas con éstos.

Buscando hacer frente a la doble problemática de sobrepoblación de las ciudades y despoblamiento del campo, las dinámicas de la política pública colombiana frente al tema del desplazamiento han hecho especial énfasis en el regreso de los desplazados a las zonas rurales. En términos globales, dicho regreso se da de dos formas: retorno de la población desplazada a su lugar de expulsión (retorno) y; reubicación de la población en lugares diferentes al lugar de origen (reubicación)²³.

La reubicación presume el establecimiento por parte del Estado de condiciones que permitan a la población desplazada llevar una vida digna en su nuevo lugar de asentamiento. Igualmente, la reubicación exige la voluntad social y política de los municipios receptores que verán incrementado abruptamente su tamaño poblacional y deberán asumir el reto de la incorporación de los recién llegados a sus dinámicas regionales.

Frente a lo costoso de las reubicaciones, el estigma que pesa sobre los desplazados colombianos y la concepción popular que los ve como una “carga social”, el retorno se presenta como una alternativa de menor costo frente al reasentamiento en áreas rurales o urbanas y como una forma de control estatal sobre territorios en conflicto. En tal sentido, el énfasis de la política pública, está puesto en el retorno.

Contrariamente, la cooperación internacional contempla el retorno como una alternativa viable sólo en los casos en que el Estado pueda garantizar la seguridad de la población que retorna, esto es, cuando las causas que produjeron el desplazamiento han desaparecido y existe libre voluntad de regresar por parte de la población desplazada.

NORMAS INTERNACIONALES APLICABLES AL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

El tema del desplazamiento interno es abordado por primera vez en los escenarios internacionales durante la década de 1980 e institucionalizado en 1992 con la figura del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, quien presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998, un informe sobre el estado de los desplazamientos internos y el documento que tituló “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos”²⁴. Dicho documento fue incluido expresamente en la Resolución 1998/50, copatrocinada por Perú, Uruguay, Costa Rica, Ecuador, Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Colombia.

²³ La reubicación y el retorno podrían darse también en áreas urbanas, aunque preferentemente se realizan en zonas rurales.

²⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2, Washington: ONU, 1998. En <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/resdi/E-CN-4-1998-53-ADD-2.html>

El documento presenta un modelo de atención que pretende orientar las actuaciones que sobre el tema del desplazamiento interno forzoso tengan las diferentes oficinas de las Naciones Unidas, partiendo del principio general de que ninguna persona pierde su condición de titularidad de derechos por encontrarse en una situación de desplazamiento.

El modelo planteado descansa sobre tres fundamentos: (1) el derecho a no ser desplazado que implica que toda persona tiene el derecho de escoger su lugar de residencia y permanecer en él; (2) toda persona que se halle en situación de desplazamiento tiene derecho a retornar a su lugar de origen; y (3) mientras persista una situación de desplazamiento, las personas que la padezcan tienen el derecho a recibir una atención especial por parte del Estado, dada su situación de altísima vulnerabilidad, que hace que el alivio a sus necesidades esté revestido de un carácter urgente y prioritario.

Por su parte la Organización de las Naciones Unidas, tal como el gobierno colombiano, asume el desplazamiento como un hecho en sí mismo y no como la consecuencia visible de problemas más profundos y en tal sentido el trabajo que de allí se desprende, no pretende atacar las causas del desplazamiento evitando que se vuelva a producir, sino que se traduce en un alivio paliativo.

De otra parte, la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria

en Casos de Desastre del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, integra igualmente principios y disposiciones del derecho internacional humanitario, el derecho internacional relativo a los derechos humanos y el derecho de los refugiados, esta vez no con un enfoque puntual de derechos vulnerados, sino de atención a las víctimas. La Carta pretende orientar las actuaciones de los agentes prestadores de ayuda humanitaria para “satisfacer las necesidades básicas y restablecer condiciones de vida dignas”²⁵, a las poblaciones sujeto de la acción humanitaria.

La Carta Humanitaria descansa sobre tres principios fundamentales: el derecho a vivir con dignidad; la distinción entre combatientes y no combatientes, y el principio de no devolución consagrado en el derecho de los refugiados, aplicable por transitividad a los desplazados internos y que establece que “ningún refugiado podrá ser devuelto a un país en donde su vida o su libertad pueda estar en peligro por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas para creer que pueda correr peligro de ser sometido a tortura”²⁶.

En Colombia, ambas disposiciones son aplicadas ya que es un Estado ratificante de los convenios internacionales que las conforman. Adicionalmente, los Principios Rectores han sido reconocidos por la Corte Constitucio-

²⁵ MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA y LA MEDIA LUNA ROJA, *Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria*. Parte 1: Carta Humanitaria. Ginebra, Proyecto Esfera, 2000, p. 1.

²⁶ *Ibid.*, p. 7.

nal Colombiana y la Carta Humanitaria es ampliamente utilizada por organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, EL DESPLAZAMIENTO FORZOSO Y LOS RETOS DEL DESARROLLO HUMANO

La teoría tradicional hace una clara diferenciación entre ayuda humanitaria, entendida como la cooperación internacional dirigida a solventar graves situaciones humanitarias y la ayuda al desarrollo propiamente dicha. Tal diferenciación obedece a una visión secuencial de la solución de los conflictos y del proceso de desarrollo y supone, al menos, tres momentos en la evolución al desarrollo: la restitución de las condiciones humanas mínimas para estabilizar los indicadores afectados por una situación grave, una etapa de transición y afianzamiento y, por último, la ejecución de planes y programas tendientes al crecimiento económico y al desarrollo social.

Dicha diferenciación no resultó ser del todo eficiente en la práctica, ya que evidentemente las situaciones de conflicto humano o catástrofe natural, que producen la necesidad de asistencia humanitaria, tienen un alto componente de amenaza, pero también son determinadas por el grado de vulnerabilidad de las poblaciones, esto es, la capacidad de las sociedades de defenderse y reponerse ante una situación grave.

Mientras más desarrollada sea una sociedad, menores niveles de vulnerabilidad presenta, siendo entonces la vulnerabilidad un factor íntimamente relacionado con el desarrollo y un campo de acción importante para la cooperación internacional. Las iniciativas tendientes al desarrollo están ciertamente sujetas a que la población atendida tenga, y pueda mantener, condiciones mínimas de vida y estabilidad, mientras que las acciones humanitarias sólo encuentran verdadera sostenibilidad si son conjugadas con proyectos de desarrollo que faciliten la reconstrucción de proyectos de vida a los beneficiarios de la misma, y con ello, se reduzca su nivel de vulnerabilidad y el riesgo de que necesiten nuevamente de la atención humanitaria.

Las acciones humanitarias, entonces, ejercen una influencia directa sobre el desarrollo ya que, o bien propenden por el fortalecimiento de las capacidades societales y lo favorecen, o bien, dejan a la población beneficiaria en un nivel de vulnerabilidad y dependencia mayor al inicial, cuando se limitan a la ayuda asistencial y paliativa. “Por la vía solamente del asistencialismo, sin acompañar con otras acciones, se termina ayudando a la desaparición de las ya debilitadas estructuras sociales de base, indispensables para avanzar hacia la reconstrucción de los proyectos de vida y desarrollo en las distintas regiones del país”²⁷.

“Comenzó a surgir una nueva concepción de la ayuda humanitaria que ponía en cuestión

²⁷ NORDGREN, Rikard. “¿Responde realmente la cooperación internacional a lo que Colombia necesita? Elementos de consideración sobre la acción de la comunidad internacional frente al conflicto armado colombiano”. En *Desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, CODHES, junio de 2000, p. 154.

y a veces superaba diversos principios teóricos e instrumentos operativos que la habían caracterizado durante décadas²⁸. La ayuda humanitaria, tradicionalmente asistencialista, se vio cuestionada en sus fines ya que el alivio a situaciones críticas inmediatas resulta insuficiente. Se plantearon, entonces, nuevos escenarios de acción tendientes a dar cumplimiento al principio esencial de la cooperación internacional: el fortalecimiento de las capacidades locales. En este orden de ideas, es cada vez más visible el hecho de que la cooperación humanitaria persigue objetivos de defensa de los derechos humanos, restitución de la paz y desarrollo.

De la teoría clásica se mantienen los principios fundamentales de la Acción Humanitaria: neutralidad, imparcialidad, universalidad e independencia, aunque otros como el derecho universal a la atención humanitaria (imperativo humanitario) han sido cuestionados. La teoría tradicional se fundamenta en el derecho humanitario como un imperativo universal, es decir, que la atención humanitaria debía prestarse a toda persona, sin importar su raza, credo, posición política o ubicación geográfica, incluso, sin importar el consentimiento de los estados a que dicha ayuda humanitaria sea prestada.

“La confusión con lo militar y lo político. Lo humanitario es cada vez más utiliza-

do como excusa de la guerra o búsqueda de legitimación. En Somalia, la justificación de la protección a ONG sirvió para enmascarar objetivos políticos, y esta confusión acrecentó la inseguridad y redujo el espacio de trabajo²⁹. En Colombia, solamente Estados Unidos ha vinculado su cooperación internacional en el marco de la ayuda humanitaria a actividades militares de la mano del Estado, con lo que se ve comprometido el cumplimiento de la cooperación estadounidense de los principios de neutralidad, imparcialidad, universalidad y, particularmente, de independencia. Como se discutió en la primera parte de este trabajo, la agudización del conflicto produce de forma inmediata nuevos desplazamientos y con ello incrementa la crisis humanitaria.

Haciendo frente a este tipo de injerencias, a partir de la última década del siglo XX, el principio del imperativo humanitario ha sido progresivamente sustituido por el de la ética consecuencialista, según la cual cualquier acción humanitaria debe estar supeditada a la contribución que ésta pueda hacer para alcanzar los fines de restitución de derechos, mejoramiento de los niveles de vida, paz y desarrollo, con lo que se enfatiza aun más el carácter político de la atención humanitaria. En estrecha relación, se ha visto fortalecido el principio de “do no harm” o “no hacer daño”, que insta a que se niegue la cooperación hu-

²⁸ PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. “La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo: Objetivos, puesta en práctica y críticas”, en *Cuadernos de Trabajo de Heogo*, No. 33. Bilbao, ed. Lankopi, 2002, p. 8.

²⁹ BERISTAIN, Carlos. “Contenidos y dilemas de la ayuda humanitaria: una perspectiva psicosocial crítica”. Seminario internacional de desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos (2º: 2002, Bogotá). *Destierros y Desarraigos*. Bogotá, Beatriz Peña Trujillo ed., 2003, p. 317.

manitaria en aquellos casos en que se prevea que puede causar mayores perjuicios que beneficios, en tal sentido Berstain³⁰, citando a Brody, afirma que “por ejemplo, muchos de los programas de ayuda para los refugiados o desplazados se desarrollan de una manera autoritaria, en la cual los refugiados son reclusos y mantenidos en una situación de dependencia económica. Esto, en vez de aliviar aumenta los efectos de los acontecimientos experimentados previamente”.

Al ser la cooperación internacional una herramienta de la política exterior de los estados, que busca una mayor estabilidad en el sistema internacional, mediante la disminución de la brecha de desarrollo entre unos y otros países, los receptores de cooperación por excelencia son aquellos estados con niveles de desarrollo inferiores. Para Colombia el reto está entonces en generar procesos de desarrollo en ambientes hostiles al mismo, con lo que se define una estrecha relación entre ayuda humanitaria y cooperación internacional.

Una visión lineal del desarrollo supone que las crisis son hechos aislados que interrumpen un ciclo normal de desarrollo y en tal sentido, el papel de la ayuda humanitaria sería el de reestablecer las bases erosionadas por tal hecho definido, circunstancial y superable, es decir, el precepto es aplicable a emergencias naturales más no a crisis políticas y humanas. Sin embargo, la mayoría de las crisis que enfrenta el mundo contemporáneo son de carácter político no ambiental.

Si se parte de una visión de multicausalidad y atemporalidad de las crisis humanitarias, durante la década de los 90 surge un nuevo enfoque, el del “*contiguuum*”, que propone el ejercicio simultáneo de la cooperación humanitaria, de rehabilitación y de desarrollo, e incluye para tales efectos el trabajo en contextos de conflicto armado, buscando dos efectos fundamentales: la reducción de la vulnerabilidad de los beneficiarios de la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades locales que faciliten los procesos de desarrollo³¹.

Este último es el modelo de atención aplicado a la población internamente desplazada en Colombia, aunque cada caso particular del desplazamiento es atendido secuencialmente (según las mencionadas etapas de emergencia, rehabilitación y desarrollo). A nivel nacional el gobierno, la sociedad civil colombiana y en muchos casos los cooperantes públicos y privados, trabajan indistinta y simultáneamente en las tres etapas.

LA AYUDA HUMANITARIA EN COLOMBIA

En principio, Colombia no sería un receptor preferente de cooperación internacional dada su clasificación como Estado de desarrollo medio, sin embargo, recibe importantes recursos internacionales que buscan solventar la crisis humanitaria causada por el conflicto interno ya que “lo humanitario se convirtió en un elemento central de la respuesta de la

³⁰ Ibid., p. 321.

³¹ Ibid., p. 19.

comunidad nacional e internacional frente a situaciones de conflicto”³².

Frente al tema del desplazamiento, la comunidad internacional responde a un llamado humanitario, pero también previene un riesgo propio tal como fue expuesto en 1984 por la Declaración de Cartagena sobre refugiados:

...La problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales la población desplazada o refugiada, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados ³³.

La comunidad cooperante atiende en líneas generales tres tipos de problemas: de una parte, trabaja en áreas relacionadas con la emergencia humanitaria como salud, seguridad alimentaria, seguridad de poblaciones vulnerables (en especial de líderes sociales amenazados); trabaja también propendiendo por el efectivo goce de los derechos humanos y, por último; propende por la generación de condiciones que permitan aliviar la pobreza que entiende como producto y causa del conflicto.

Al ser un objetivo de la ayuda humanitaria la protección a la población desplazada y en riesgo de desplazamiento, está no solamente propugna por el cabal cumplimiento de las responsabilidades del Estado al respecto, sino que busca fortalecer a las comunidades vulnerables. “La protección es una responsabilidad de los Estados, pero en muchas ocasiones éstos se convierten en la fuente principal de inseguridad”³⁴. Entonces, es común encontrar organizaciones cooperantes en regiones del país catalogadas como de alto riesgo, muchas de ellas sin presencia institucional del gobierno nacional o local. El acompañamiento internacional comúnmente representa una fuerza neutral sobre la que se vuelcan las esperanzas de las poblaciones vulnerables.

En correspondencia con el enfoque de *contiguuum*, la cooperación internacional en Colombia, especialmente desde la última década del siglo XX, busca definir objetivos complementarios con los que lograr un impacto real sobre las condiciones de vida de los desplazados. “... la acción humanitaria, por más técnica que pretenda ser y por más experta que sea en el manejo de estándares reconocidos, si no está ligada a una noción integral de reconstrucción de la capacidad de las poblaciones afectadas, corre el riesgo de ser un instrumento de satisfacción de algunas necesidades, sin aportar a la esencia de las razo-

³² LIMA, Op. cit., p. 272.

³³ CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS. “La conmemoración de los veinte años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados. Su vigencia actual e incidencia en materia de desplazamiento forzado”. En *Tutelando los derechos: respuestas sociales e institucionales al desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Ruben’s Impresores, 2006, p. 159.

³⁴ BERISTAIN, Op. cit., p. 315.

nes del conflicto y, por lo mismo, a soluciones duraderas”³⁵.

EL PROCESO LONDRES – CARTAGENA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Al hacer un llamado a la comunidad internacional para que renovara y mantuviera su compromiso con los países de renta media, se dio comienzo al proceso de Construcción de la Estrategia de Cooperación Internacional en la Reunión Preparatoria de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, celebrada en Inglaterra el 10 de julio de 2003. En el marco de tal evento fue suscrita la Declaración de Londres, que impulsaría la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional y la proyección de una estrategia que orientara la cooperación internacional coordinadamente con las prioridades de desarrollo del país.

El proceso de identificación de líneas prioritarias de cooperación internacional arrojó como resultado seis bloques temáticos en torno a los cuales se orientaría preferentemente la demanda de cooperación de Colombia (1) Bosques, (2) Reincorporación a la civilidad, (3) Desarrollo productivo y alternativo (4) Fortalecimiento del Estado social de derecho y los derechos humanos (5) Programas regionales de desarrollo y paz, (6) Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria – Plan de Acción Humanitaria.

El proceso de concertación de las líneas temáticas, incluyó, según datos de Acción Social, 45 reuniones en ocho meses de trabajo con la participación de más de 363 entidades nacionales y regionales con competencia en los temas objeto de discusión y cerca de 290 organizaciones sociales, incluidas las más importantes ONG internacionales con presencia en Colombia y algunas plataformas de organizaciones que representan más de 1.000 formas asociativas. Igualmente, se realizaron tres reuniones generales de seguimiento al proceso de construcción de la Estrategia en febrero, abril y octubre de 2004, en las que participaron el cuerpo diplomático y las organizaciones sociales que hicieron parte del proceso.

En el marco de la III Reunión de Seguimiento, las organizaciones sociales dieron a conocer al documento “Puntos de consenso de la sociedad civil frente a la Estrategia de Cooperación Internacional presentada por el Gobierno de Colombia”, en el que reconocieron la importancia de los espacios de discusión que se generaron para la construcción de la Estrategia y valoraron la participación del Sistema de Naciones Unidas en ellos. No obstante, manifestaron la necesidad de dar continuidad al proceso de discusión en razón a las diferencias que aun tenían con el gobierno en relación con algunas políticas públicas y en tal sentido fue propuesta la creación de grupos de trabajo permanentes en cada uno de los seis bloques temáticos, iniciativa que se materializó en enero de 2006.

³⁵ NORDGREN, Rikard. “Contenidos y dilemas de la acción humanitaria”. En *Tutelando los derechos, respuestas institucionales y sociales al desplazamiento forzado*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Bogotá, CODHES, 2006, p. 330.

La versión definitiva de la Estrategia de Cooperación Internacional se presentó a la comunidad internacional en la ciudad de Cartagena, en el marco de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia, que se llevó a cabo el 3 y 4 de febrero del año 2005. Esta reunión tuvo como resultado la suscripción de la Declaración de Cartagena, en la cual la comunidad internacional subrayó la importancia de los procesos y mecanismos que se dieron desde la Reunión de Londres, destacó el proceso de discusión para la construcción de la Estrategia de Cooperación, y se comprometió a seguir apoyándola de manera decidida y concreta.

El proceso de concertación del Sexto Bloque “Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria – Plan de Acción Humanitaria”, PAH, como el de los otros Bloques de la Estrategia, se basó en la realización de encuentros, siete en total, en las ciudades de Barranquilla, Medellín, Pasto, Bucaramanga, Cali y Bogotá, con la participación de 1.442 representantes del gobierno nacional y territorial, algunas organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales, organizaciones de base, academia, sector privado, iglesia, particulares, movimiento de la Cruz Roja, agencias de cooperación y medios de comunicación³⁶. Luego de casi dos años de discusiones, el Sexto Bloque de la Estrategia

de Cooperación Internacional fue orientado a “Contribuir a garantizar el respeto, ejercicio y cumplimiento de los derechos humanos y los principios humanitarios en la atención integral a la población afectada”.

El Sexto Bloque “Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria – Plan de Acción Humanitaria”, es un documento de política pública frente al tema de cooperación internacional y pretende orientar las acciones que frente al desplazamiento forzoso se adelanten en Colombia. Si bien el documento fue publicado en 2005, las líneas prioritarias establecidas en el mismo venían siendo trabajadas de tiempo atrás, y en tal sentido es fundamental observar su comportamiento histórico para adelantar una primera evaluación del impacto que ha tenido la Estrategia de Cooperación Internacional, frente a la atención al desplazamiento.

Para el análisis, se utilizó la información consignada en el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD, de la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ya que es la única fuente de información sobre cooperación internacional en Colombia que consigna proyectos de varias fuentes cooperantes de forma constante desde 1997³⁷. El mencionado Sistema, incluye información sobre la

³⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Estrategia de Cooperación Internacional*, Cartagena, Imprenta Nacional, 2005.

³⁷ Como se mencionó en el capítulo 4 de la tercera parte de este trabajo, si bien el SIAOD no incluye información sobre proyectos financiados por fuentes privadas de cooperación internacional ni créditos concesionales, es la base de datos más completa con la que cuenta el país. Sin embargo, en el SIAOD no aparecen proyectos sobre el tema del desplazamiento forzoso, anteriores a 1997.

primera “Operación Prolongada de Socorro” suscrita entre la Red de Solidaridad Social y el Programa Mundial de Alimentos, PMA, por un monto total de 18.7 millones de dólares, de los cuales 8 fueron aportados por el PMA en calidad de cooperación internacional y 10.7 fueron aportados como contrapartida nacional. Dado que éste es el único proyecto que registra el Sistema con anterioridad a 1997, el período que contempla el siguiente análisis es el comprendido entre 1997 y 2007.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LAS LÍNEAS DE INTERVENCIÓN PROPUESTAS EN LA ESTRATEGIA

Con anterioridad a la formulación de la Estrategia, la cooperación internacional atendió temas relacionados con el desplazamiento forzoso, en lineamientos diferentes a los planteados en el Sexto Bloque, incluso por un monto superior al de la atención en cualquiera de las líneas mencionadas, alcanzando una inversión de US\$ 16.851.280 de la siguiente forma:

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA ANTES DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL - MONTO TOTAL

Datos expresados en miles de dólares

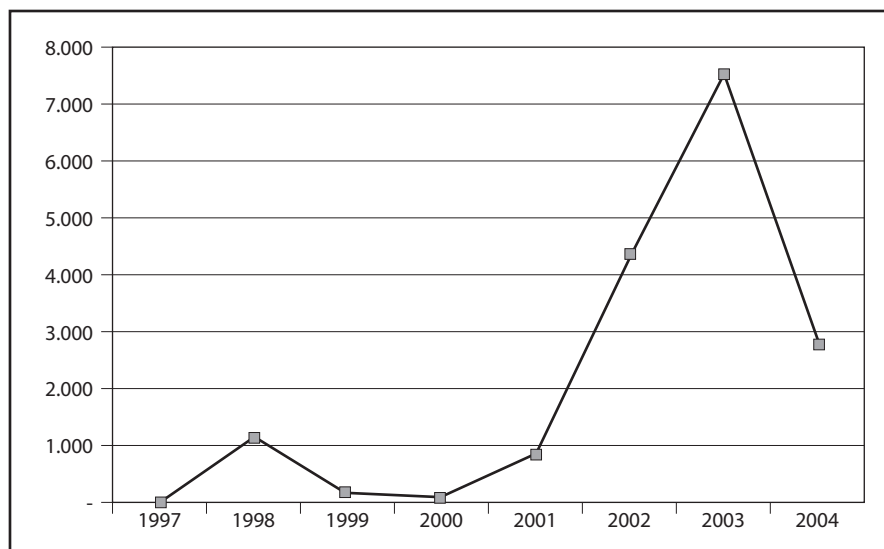


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema de Información de ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD. Acción Social.

El evidente incremento en el monto de cooperación captado por Colombia para la

atención a la población desplazada a partir de 2000, se debe de una parte al concurso de

la cooperación internacional en el marco del proceso de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC EP, y la consecuente constitución de una zona de distensión, y de otra, a la suscripción del Plan Colombia. De otra parte, durante 2003 se captaron importantes recursos de cooperación internacional, que materializaron las negociaciones producto de un pico en el número de personas desplazadas en el año 2002.

A pesar del incremento en los montos de cooperación internacional durante los primeros años del siglo XX, las áreas de intervención de la cooperación internacional, no son congruentes con las líneas prioritarias concertadas por sus actores (fuentes oficiales y no oficiales de cooperación internacional), con el gobierno nacional y la sociedad civil colombiana, y en tal sentido, como lo muestra el siguiente Gráfico, la mayor intervención fue dirigida a sectores diferentes de atención al desplazamiento:

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA ANTES DE LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – LÍNEAS DE ATENCIÓN

Datos expresados en miles de dólares

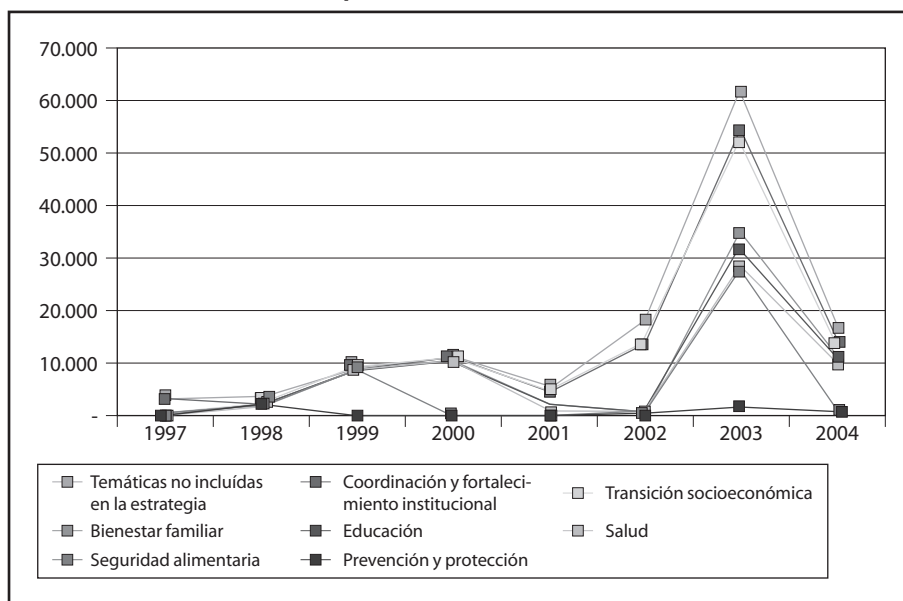


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema de Información de ayuda Oficial al Desarrollo –SIAOD. Acción Social

La cooperación internacional frente al tema del desplazamiento forzoso, materializada

en convenios y acuerdos suscritos en 2005, se incrementó en casi un 300% frente al monto

recibido por el mismo concepto durante 2004, a pesar de lo cual, no se han alcanzado aun los niveles de cooperación del 2003³⁸.

Vale la pena anotar que entre las causas atribuibles al mencionado incremento, se encuentra la percepción internacional de que el actual gobierno colombiano no concentra su accionar en las áreas sociales y, en tal sentido, la comunidad internacional ha redireccionado parte de su cooperación tradicional hacia estos temas.

Ahora bien, en términos generales frente a cada una de las líneas de intervención propuestas por el Bloque -Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria, Plan de Acción Humanitaria-, los montos de cooperación internacional que recibió Colombia mantuvieron una tendencia histórica de concentración temática.

Mayoritariamente la cooperación frente al tema del desplazamiento forzoso se centraba antes de la formulación de la Estrategia, y lo sigue haciendo un año después en temáticas no contempladas por ella. De otra parte, se mantienen las áreas de intervención porcentual de la cooperación internacional que en

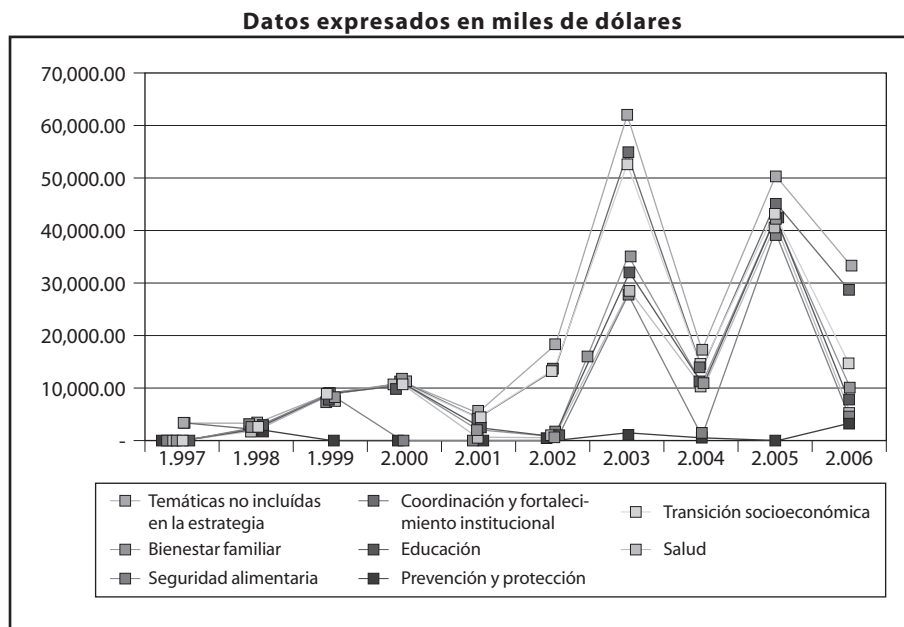
su orden tienen preferencias por las líneas de coordinación y fortalecimiento institucional, transformación socioeconómica, bienestar familiar, educación, salud, seguridad alimentaria y, por último, y con niveles de inversión considerablemente bajos, en la línea de prevención y protección.

En el Gráfico se puede apreciar cómo desde 1997, la Cooperación Internacional que recibe Colombia para atender la problemática propuesta en el Sexto Bloque de la Estrategia de Cooperación Internacional, tiende a mantener porcentualmente sus niveles de inversión por área temática.

Por último, vale la pena mencionar que ante las 87 actividades propuestas en las diferentes líneas de intervención de la Estrategia de Cooperación Internacional se abordaron en el marco de la cooperación internacional 23, es decir, el 26%, y de ellas, solamente 3 fueron atendidas por primera vez entre 2005 y 2006, ya que las otras 20 venían siendo objeto de cooperación internacional antes de la formulación del Bloque Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria -Plan de Acción Humanitaria.

³⁸ El incremento en el monto de cooperación recibida durante el año 2003 refleja la materialización de las negociaciones adelantadas como respuesta al importante aumento del número de personas desplazadas durante 2002. De igual forma, el desplazamiento forzoso se contrajo (en números brutos) durante 2003, lo que explica los menores montos de cooperación internacional recibidos en 2004 por este concepto.

COOPERACIÓN AL DESPLAZAMIENTO POR ÁREA DE INTERVENCIÓN ENTRE 1997 Y 2006



Datos de origen: Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD

CONCLUSIONES

Aunque la legislación sobre el desplazamiento forzoso en Colombia es clara al restringir sus alcances a los desplazados producidos por el conflicto interno, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha negado la existencia de éste, lo que distancia la política pública del marco regulatorio vigente (legislación y jurisprudencia sobre el tema) y explica la ineficiente aplicación del marco normativo internacional (Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y refugiados y Principios Rectores del Desplazamiento).

tario y refugiados y Principios Rectores del Desplazamiento).

La vinculación del flagelo con el conflicto, tiene connotaciones particulares tal como afirma Beristain ³⁹:

En el contexto de un conflicto, las violaciones de los derechos humanos son a la vez causa del desplazamiento (en cuanto obligan a las personas a desplazarse) y consecuencia del mismo (en cuanto afectan a las personas desplazadas) una adecuada protección de los derechos

³⁹ Beristain, Op. cit., p. 315.

humanos contribuye a evitar la necesidad del desplazamiento, a paliar las consecuencias del mismo –si se produce–, y a facilitar el retorno de la población.

Existen varias causas para el desplazamiento forzoso de colombianos, sin embargo, todas ellas obedecen a la incapacidad del Estado de dar cumplimiento a su deber constitucional de garantizar la protección de los derechos humanos y en tal sentido es responsabilidad de éste velar por la prevención del flagelo y la restitución de los derechos vulnerados por él. En este orden de ideas, el legislador ha dotado a Colombia de un completo marco normativo, la Corte Constitucional ha proferido un importante número de Sentencias que han servido de orientación del accionar público, y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, ha desarrollado mecanismos y protocolos de intervención; adicionalmente el presupuesto asignado para la atención a las personas desplazadas se incrementa y con él, el número de víctimas atendidas por el gobierno.

Sin embargo, los desplazados internos son cada vez más y el Estado no ha logrado hacer efectiva la legislación que lo obliga a atenderlos: el registro de población desplazada es deficiente (no se cuenta con información real del número de personas que han padecido el flagelo), la ayuda de emergencia no cubre siquiera la totalidad de la población registrada, y no existe una atención secuencial entre etapas del desplazamiento, en síntesis, no se ha logrado una atención de emergencia eficaz ni la restitución de los derechos vulnerados. De otra parte, el desplazamiento forzoso ha sido asumido como un hecho en sí mismo y no

como consecuencia del conflicto, con lo que las pocas acciones de prevención que adelanta el gobierno nacional son inocuas.

La dimensión del problema del desplazamiento en Colombia ha desbordado la capacidad física y financiera del Estado para atenderlo, y en tal sentido resulta imprescindible el concurso de la cooperación internacional en las tareas de prevención, protección y atención del desplazamiento interno, tal como lo indica el Principio Rector del Desplazamiento No. 25. En tal sentido, el gobierno colombiano impulsó la construcción de una estrategia conjunta de intervención sobre el tema, que propende por la coordinación y armonización de las actuaciones del Estado y la Cooperación Internacional, vinculando a las organizaciones de la sociedad civil.

La iniciativa de coordinación fue pionera en su tipo y el proceso de construcción del Sexto Bloque Temático de la Estrategia de Cooperación Internacional: Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria – Plan de Acción Humanitaria, fue amplio e incluyente. Sin embargo, la discusión se dio abordando la problemática desde una óptica paliativa, no de causas o soluciones duraderas, lo que ha torpedeado la intención inicial de coordinar actividades.

Para el gobierno colombiano, el desplazamiento exige acciones inmediatas en busca de soluciones definitivas, con una óptica de eficiencia y eficacia y en tal sentido, propende por el retorno de la población desplazada a sus lugares de origen. Según la óptica de intervención de los cooperantes, que en principio reconocen la existencia de un conflicto interno como causa primaria de los desplazamientos

forzados, el retorno solamente será posible cuando las regiones a las que se pretende que regrese la población, se encuentren en paz. El retorno en medio del conflicto conlleva exigencias adicionales a las de garantizar la seguridad durante el tránsito a los lugares de expulsión, la restitución de los bienes abandonados y la generación de proyectos productivos, exigiría también la garantía por parte del Estado de que las condiciones que generaron el desplazamiento no se volverán a presentar, en otras palabras, que el conflicto ha cesado, al menos en aquella región del país a la que se está instando el retorno.

El gobierno y la comunidad internacional cooperante están de acuerdo con que se debe brindar a las personas desplazadas seguridad alimentaria, educación, salud, bienestar familiar y herramientas de transición socioeconómica. También coinciden en que es necesario capacitar a la población sobre sus derechos, fomentar la organización comunitaria y fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas como mecanismo de prevención de futuros desplazamientos, y en la pertinencia de fortalecer las organizaciones (públicas y privadas) que atienden el tema, pero no se han puesto de acuerdo sobre el marco general en que dichas acciones se deben adelantar.

Mientras el gobierno colombiano canaliza sus esfuerzos al retorno de población desplazada, la comunidad internacional coincide en que dada la vigencia del conflicto, y que éste es la causa principal del desplazamiento en Colombia, no existen las condiciones mínimas

que garanticen los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

A pesar de que la Estrategia de Cooperación Internacional procuró una acción concertada, no logró canalizar nuevos recursos ni redireccionar la cooperación existente a las líneas temáticas priorizadas, por el contrario, los cooperantes mantuvieron las prioridades de intervención que venían mostrando históricamente. Incluso resulta interesante que, a pesar de que la comunidad internacional participó en la formulación del Plan de Acción Humanitaria, siguen prevaleciendo los proyectos de cooperación internacional que no se insertan en él, es decir, que si bien trabajan sobre el problema del desplazamiento interno, no lo hacen en las áreas priorizadas.

La articulación temática ha sido pobre y la coordinación geográfica tampoco ha mostrado avances desde la formulación del documento. Según información del Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo, SIAOD, durante 2005 departamentos como Bolívar, Cesar y Caquetá recibieron muy poca cooperación internacional a pesar de ser grandes expulsores de población desplazada. Ahora bien, el SIAOD a pesar de ser el sistema de información más completo con que cuenta Colombia sobre cooperación internacional, no incluye la totalidad de las iniciativas de cooperación que se adelantan en el país, con lo que no es posible tener información confiable sobre la totalidad de las acciones adelantadas en Colombia para beneficio de la población desplazada.

Como afirma Francis Deng, “la coordinación invita a una actuación conjunta y complementaria”⁴⁰, lo que presupone como condicionante primario, un abundante flujo de información entre las partes, que a su vez está condicionado por el nivel de confianza que éstos se tengan.

Suiza, que canaliza la mayor parte de su cooperación internacional hacia organizaciones no gubernamentales—ONG colombianas, evita dar información a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, sobre la ubicación geográfica, montos y organizaciones ejecutoras de sus proyectos. El Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, ECHO, consulta con sus organizaciones ejecutoras antes de dar alguna información, ya que comparte la preocupación suiza, particularmente por los problemas de seguridad que la divulgación de dichos datos podría acarrear en el terreno. La desconfianza que de algunas de las más importantes fuentes de cooperación internacional en el manejo que el gobierno pueda hacer de la información sobre sus actuaciones, imposibilita la articulación de estos agentes con el gobierno y favorece la duplicidad de acciones.

Igualmente, las ONG colombianas no remiten información al SIAOD sobre los proyectos que adelantan con financiación internacional y las ONG extranjeras tampoco informan al ente gubernamental sobre su trabajo de campo en Colombia. La información tampoco fluye entre las diferentes instancias del gobierno nacional, departamental y municipal quienes a pesar de sus esfuerzos y la

orientación de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, no han logrado una articulación real de sus acciones.

Entre las consecuencias más visibles de la desarticulación de acciones públicas y privadas, se destacan la duplicidad de esfuerzos, el abandono de áreas geográficas y la sobre atención de otras, en términos generales, la deficiente atención a las víctimas del desplazamiento forzoso.

La solución definitiva al problema del desplazamiento está supeditada a una política de paz y las soluciones intermedias a una atención integral, coordinada y eficiente. La responsabilidad es en principio del Estado colombiano, pero también lo es de la comunidad cooperante presente en el país, y es allí donde tiene su fundamento el principio de corresponsabilidad, que solamente se hará efectivo en el momento en que las acciones adelantadas por los diferentes actores se articulen frente a un objetivo claro y definido.

RECOMENDACIONES

Frente a la inminente necesidad de atender el problema del desplazamiento forzoso en Colombia en medio del conflicto, y ante la insuficiencia de los recursos financieros y humanos con que cuenta el Estado para ello, es imperativo propender por un alto aprovechamiento de los esfuerzos que los diferentes actores realizan sobre la materia.

La coordinación y articulación de acciones es entonces, una necesidad palpable en Colombia y en tal sentido, me atrevo a hacer

⁴⁰ Deng, Op. cit., p. 27.

algunas recomendaciones tendientes a alcanzar este objetivo:

1. Siendo Colombia un Estado social de derecho, es imperioso que el gobierno propenda por una efectiva aplicación de la ley. Es deber primario del Estado garantizar el monopolio de la fuerza y el orden público, y tras incumplir su obligación inicial de garantizar la paz, debe procurar reestablecer la tranquilidad de las personas que han sido afectadas por el conflicto. Ello implica reconocer al desplazado como un sujeto de derechos, no como un desvalido que depende de la oferta institucional para solventar su situación. También es parte de su deber, sancionar a los autores del desplazamiento forzoso como un delito. Hasta junio de 2006, solamente han sido condenadas dos personas por este delito en Colombia.
2. Con miras a lograr una real articulación de las acciones adelantadas por el gobierno y la cooperación internacional, es necesario mejorar antes, la coordinación entre entidades públicas del orden nacional, territorial y local, para asegurar un máximo de respuestas oportunas a las necesidades de los desplazados en Colombia. Es necesario que las instituciones públicas que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, cuenten con partidas presupuestales exclusivas para la atención del desplazamiento forzoso y que el gobierno cuente con un mecanismo eficiente de información de capacidades,

competencias y acciones adelantadas por cada una de ellas.

Un cumplimiento cabal de las orientaciones impartidas por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025, exige la articulación y complementariedad de las acciones públicas frente a la población desplazada. En tal sentido, es fundamental lograr una clara diferenciación de la gestión que se adelante con esta población. Tradicionalmente en Colombia se atiende indistintamente a pobres y desplazados, violando con ello el derecho a la igualdad de los segundos, que deben su situación al incumplimiento de los deberes primarios del Estado.

En tal sentido, se debe dotar a las entidades públicas de mecanismos que les permitan dar cuenta del tipo y calidad de atención que están brindando.

3. Una vez el Estado haya identificado claramente su capacidad, debe exponerla ante la comunidad internacional e informar periódicamente las acciones que adelanta a favor de la población desplazada. Los cooperantes también están interesados en lograr el mayor impacto con sus actuaciones y en tal sentido para ellos es fundamental conocer las reales necesidades del país para con ello complementar la capacidad nacional, pues el gobierno está obligado, por la ley, a propender porque la cooperación internacional apoye el trabajo frente al desplazamiento forzoso, debe brindar información completa y confiable a los actores que pretende coordinar.

4. La información es una herramienta fundamental para la articulación de acciones. En tal sentido, el Estado debe propender por el diseño y puesta en marcha de un sistema de información amplio e incluyente, donde tengan cabida las acciones que adelanten tanto la cooperación internacional como las organizaciones de la sociedad civil y él mismo. Herramientas como el Mapa de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, podrían ser ajustadas a bajo costo, para proveer información complementaria sobre acciones frente al desplazamiento forzoso.
5. Solamente construyendo confianza entre los actores se logrará una real complementariedad de acciones, y si bien es cierto que “un compromiso confiable sólo se puede lograr después de un largo período de tiempo”⁴¹ es necesario que el gobierno empiece a generar relaciones de cordialidad y seguridad que permitan fortalecer sus lazos con las ONG colombianas y los cooperantes.
El generar confianza con los diferentes actores que trabajan sobre el tema, no solamente es deseable, sino una obligación gubernamental impuesta por la ley, ya que ello determina la efectividad del trabajo y, en último término, el cumplimiento de las obligaciones estatales para con la población desplazada.
6. Dado que en Colombia hay un gran número de actores involucrados en la atención al desplazamiento, vale la pena que el gobierno y los cooperantes, acuerden procedimientos comunes que permitan atender el problema con mayor facilidad, celeridad y oportunidad.
7. La diferencia en las ópticas de intervención del gobierno colombiano y los cooperantes en el país, sería salvable si se generan alternativas de reubicación tan agresivas como las de retorno. Históricamente en Colombia se han desarrollado procesos de reubicación con y sin la anuencia del Estado, de forma que se tienen fuentes de información que podrían ser utilizadas en un proceso de formulación de política pública que favorezca esta práctica. La Alcaldía de Bogotá, por ejemplo, en el marco de un proyecto financiado con cooperación de la Comisión Europea, ha comenzado un proceso de suscripción de acuerdos interdepartamentales con las gobernaciones de Tolima y Huila, tendientes a futuros procesos de reubicación.
8. Según lo establecido en el Principio Rector No. 25, el gobierno debe garantizar el ejercicio de la asistencia humanitaria por terceros, cuando él no esté en capacidad de prestar la ayuda individualmente. En tal sentido, el gobierno debería extender los beneficios que tienen los cooperan-

⁴¹ North, Douglass. “Evolución histórica de las formas de gobierno”. En: *Revista de Economía Institucional*, No. 2, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Primer semestre de 2000), p. 134.

tes oficiales a los cooperantes privados, particularmente para el caso de atención humanitaria de emergencia. Esto es, brindar apoyo en el establecimiento legal de organizaciones no gubernamentales internacionales en Colombia, visas de trabajo, exenciones de impuestos, entre otros.

9. Para alcanzar procesos sostenibles y el empoderamiento local de las iniciativas adelantadas, se propone hacer efectivo un enfoque regional y participativo que considere las variables culturales y territoriales. Para ello, es recomendable aplicar el principio de cooperación internacional que indica que las comunidades beneficiarias deben formular sus propias iniciativas.
10. Si bien el desplazamiento interno es causado por el conflicto, se debe tener en cuenta que el riesgo es producto de la amenaza y la vulnerabilidad. Sobre la amenaza debe trabajar el gobierno (conflicto), sin embargo, sobre el componente de vulnerabilidad, la cooperación internacional puede jugar un papel decisivo. Colombia se caracteriza por la “falta de un tejido social fuerte, organizado y coherente; con la precariedad del ejercicio de una ciudadanía en verdad sujeta y actuante frente a sus deberes y derechos. Cuando el ciudadano se refugia en su propia soledad, en partidos políticos que actúen como poleas de amarre entre los intereses colectivos y las decisiones del Estado, de medios de comunicación

alternativos que no sólo sirvan a los intereses de los grupos económicos, así como la falta de respeto a la protesta ciudadana, dan cuenta de la fragilidad de nuestra incipiente sociedad civil”⁴². Propender por un esfuerzo conjunto de fortalecimiento social e incremento de la presencia estatal, disminuye los niveles de vulnerabilidad de las personas frente al desplazamiento forzoso.

Cada región colombiana tiene particularidades culturales y sociales que determinan su capacidad para enfrentar situaciones violentas. El gobierno y la comunidad internacional en el país, deben propender porque dichas particularidades sean aprovechadas de la mejor forma, en beneficio de la población, y así fortalecer el tejido social y generar sinergias que permitan disminuir el riesgo de desplazamiento.

11. El accionar del gobierno y la cooperación internacional debe fortalecer la perspectiva de futuro, de modo que desde la asistencia humanitaria se planteen acciones que faciliten medios de vida y existencia sostenibles. La extrema vulnerabilidad que afronta la población desplazada exige un acompañamiento humanitario desde la etapa de emergencia y hasta el reestablecimiento socioeconómico de los afectados. Una real articulación de esfuerzos se deberá ver reflejada en el logro de un encadenamiento efectivo y universal entre las etapas de atención.

⁴² Manrique, Op. cit., p. 49.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE AYUDA SOLIDARIA, CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO, COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS y HUMANIDAD VIGENTE CORPORACIÓN JURÍDICA. *El desplazamiento forzado en Colombia, Análisis y propuestas de la Coordinación Nacional de Desplazados y ONG de derechos humanos*. Bogotá, s.n., 2001. 76 p. ISBN 958-96044-1-2.
- ESCUELA LATINO AMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO. *Efectos económicos del desplazamiento forzado en Colombia: Departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca: 1997 – 2004*. Cartagena, Universidad de San Buenaventura de Cartagena, 2005, 201.
- _____. *Cooperación para el desarrollo: Unión Europea – América Latina fuentes documentales en las áreas de política y metodológicas 1990 – 2005*. Cartagena, Universidad de San Buenaventura de Cartagena, 2005, 87 p. + disco compacto.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA IBEROAMÉRICA –SECIPI ESPAÑA, COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA A REFUGIADOS –FUNDACIÓN CEAR y ASOCIACIÓN NACIONAL DE AYUDA SOLIDARIA –ANDAS COLOMBIA. *Desplazamiento forzado en Colombia, normas para la prevención y atención*. Bogotá, EMAR, 1999, 254 p.
- ZEA, María C. *Fundamentos jurídicos de la cooperación internacional en Colombia*. Bogotá, Juan Carlos Zorrilla Amelines, 2002, p. 163. ISBN 958-33-3851-6.
- Compilaciones de artículos y ponencias**
- ARDILA, Martha; CARDONA, Diego y RAMÍREZ Socorro. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá, Fescol, 2005, 394 p. ISBN 958-8101-20-4.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. *Compilación sobre desplazamiento forzado; Normas, doctrinas y jurisprudencia nacional e internacional*. Bogotá: Alejandro Valencia Villa, 2001, p. 545. ISBN 958-96929-5-8.
- ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN. *Mito y realidad de la ayuda externa*. Lima, Metrocolor, 2000, 113 p.
- ENCUENTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS. (2º : 2002, Bogotá). *Memorias del II Encuentro Nacional de Desplazados*. Bogotá, Antropos, 2003, 125 p.
- ENCUENTRO “POBLACIONES DESPLAZADAS Y COOPERACIÓN. EXPERIENCIAS DE DESARROLLO COMUNITARIO”. (Montelíbano: 2001), Memorias del Encuentro. Montería, Víctor Negrete Barrera, 2002, 81 p.
- ESCUELA NACIONAL SINDICAL. “El derecho a no ser desplazado: antropología, derechos e instrumentos”. En *Cuaderno de Derechos Humanos*, No. 7, Medellín, Jorge Giraldo Ramírez, 1999, 103 p.
- FORO INTERNACIONAL “DESPLAZADOS INTERNOS EN ANTIOQUIA” (1998: Medellín). “El desplazamiento por la violencia en Colombia: experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia”, Memorias del Foro Internacional “Desplazados Internos

en Antioquia”. Medellín, Ecoe Ediciones, 2000, 212 p. ISBN 958-648-221-9.

SEMINARIO INTERNACIONAL “ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EN RESTABLECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO” (Bogotá, 2003). *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones*. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2004, 265 p. ISBN 958-33-6319-7.

SEMINARIO INTERNACIONAL DESPLAZAMIENTO: IMPLICACIONES Y RETOS PARA LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS (2º: 2002, Bogotá). *Destierros y desarraigos*. Bogotá: Beatriz Peña Trujillo, 2003, 385, p. ISBN 958-33-4574-1.

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE “DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA, CONFLICTO, PAZ Y DESARROLLO” (Bogotá, 2000). *Desplazamiento interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Bogotá, Kimpes, 2001, 340 p. ISBN 958-33-2933-9.

SEMINARIO INTERNACIONAL “TUTELANDO LOS DERECHOS: RESPUESTAS SOCIALES E INSTITUCIONALES AL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA” (3º: 2004, Bogotá). *Tutelando los derechos: respuestas sociales e institucionales al desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Ruben’s Impresores, 2006, 225 p. ISBN 958-33-8054-7.

SEMINARIO – TALLER: INTERNACIONAL DE CONTEXTUALIZACIÓN SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REFUGIO EN ZONAS DE FRONTERA (2004, Bogotá). “Memorias del Seminario – Taller Internacional de Contextualización sobre Desplazamiento Forzado y Refugio en Zonas de Frontera”. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2005, 235 p.

Publicaciones de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES

“Las mujeres en la guerra: de la desigualdad a la autonomía política”. En *Documentos CODHES*, No. 2. Bogotá, Diego Fernando Henao Arcila, 2004 121 p. ISBN 958-33-6702-8.

“Cifras e indicadores del desplazamiento forzado y derechos humanos en Colombia”. En *Documentos CODHES*, No. 3. Bogotá, s.n., 2005, 107 p. ISBN 958-33-7736-8.

Publicaciones de la Iglesia colombiana

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA, CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. *Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995 - 2005*. Bogotá, CODHES, 2006, 184 p. ISBN 958-33-8853-X.

_____. *Desplazados por la violencia en Colombia*. Santafé de Bogotá, Conferencia Episcopal de Colombia, 2005. 160 p. ISBN 958-663-001-3.

_____. et al. *Sistematización proyecto Iglesia y desplazados: encuentro solidario*, Bogotá, Arfo, 2006, 105 p. ISBN 958-8198-29-1.

Documentos oficiales

AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. “Declaración de Londres”. [online]. Texinfo. [Londres, Inglaterra]: WinsSpiel, 2003 [cited 25 feb, 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.presidencia.gov.co/cne/2003/julio/10/10102003.htm>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia 2019. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinsSpiel, 2005 [cited 25 feb, 2006]. Available from World Wide Web: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=366

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Estrategia Colombiana de Cooperación Internacional*. Cartagena, s.n., 2005, 67 p. + 1.

_____. *Plan Nacional de Desarrollo: un Cambio para Construir la Paz*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 1998.

_____. *Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2002.

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. “Reglamento Operativo del Plan de Generación de Empleo Urbano”. Santafé de Bogotá, RSS, 1996.

_____. *Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia*. Bogotá: Bogotá, 2001.

Documentos del Departamento Nacional de Planeación - Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Documento CONPES 2924, Bogotá, DNP, 1995. 14 p.

Documento CONPES 3057, Bogotá, DNP, 1997. 13 p.

Documento CONPES 3057, Bogotá, DNP, 1999, 14 p.

Documento CONPES 3115, Bogotá:, DNP, 2001. 10 p.

Documento CONPES No. 3278, Bogotá, 2004, 20 p.

Documento CONPES 3400, Bogotá, DNP, 2005. 29 p.

Documentos de la Defensoría del Pueblo.

Desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003. p. 1 – 142.

Duodécimo informe del defensor del pueblo al Congreso de la República. Bogotá, División Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos, 2005, ISBN 958-9353-48-7.

Sentencias de la Corte Constitucional Colombiana

SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

T-985 de 2001, MP: Clara Inés Vargas.

T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

T-25 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

T-327 marzo de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

PUBLICACIONES DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN –JICA. *Informe Anual 2005 Colombia*. Bogotá, Diga, 2006. pp. 1 – 10.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Contexto para el análisis de la situación de los derechos humanos en Colombia. [online]. Texinfo. [Washington, Estados Unidos]: Winspiel, 1999 [cited 26 abr., 2006]. Capítulo 1. Available from World Wide Web: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-1.htm>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de País – Colombia 1999*. Capítulo VI: “Desplazamiento forzado interno”. [online]. Texinfo. [Washington, Estados Unidos]: Winspiel, 2000 [cited 25 abr., 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.6.htm>

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *Informe Anual 2005*, Colombia, s.l. : s.n., p. 40.

HUMAN RIGHTS WATCH. Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo 1999 : Colombia. [online]. *Texinfo*. [s.l.]: Winspiel, 1999 [cited 27 abr., 2006]. Available from World Wide Web: http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/1999/americas/colombia.html

MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA, *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Ginebra, Proyecto Esfera, 2000, 271 p.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados*. [online]. Texinfo. [Nueva York, Estados Unidos]: Winspiel, dic. 1950 [13 mar., 2006]. Available from World

Wide Web: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/o_c_ref_sp.htm

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS - COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Comunicado de Prensa No. 20/97, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997*, OEA/Ser. LVII.98, Doc. 7 rev., Washington, OEA, 1998, 1214 p.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Comisión de Derechos Humanos. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Documento E/CN.4/1998/53/Add.2. [online]. Texinfo. [Nueva York, Estados Unidos]: WinSpiel. 1950 [cited 25 feb., 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.6.htm>

Publicaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1999 – 2002. Bogotá, Impresión Sáenz & Cia., 2002, 190 p.

Balance de la política de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2004, 191 p. ISBN 958-33-7018-5.

Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos – 2005. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinSpiel. 2006 [cited 25 feb., 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.acnur.org/pais/docs/964.pdf>

Documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. [online]. Texinfo. [Paris, Francia]: WinSpiel. 1960 [cited 25 feb., 2006]. Available from World Wide Web: http://www.oecd.org/document/7/0,2340,en_2649_34483_1915847_1_1_1_1,00.html

Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI. Madrid, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 1999, 84 p.

Declaración de Cartagena [online]. Texinfo. [Cartagena, Colombia]: WinSpiel, 2005 [cited 25 feb., 2006]. Available from World Wide Web: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeCartagena.do>

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

NIÑO, José F. “Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia: una historia de éxodos, miedo, terror y pobreza”. En *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, No. 45 (33) [online]. Texinfo. [Barcelona, España]: WinSpiel, ago. 1999 [cited 27 abr., 2006]. Número extraordinario dedicado al I Coloquio Internacional de Neocrítica. Available from World Wide Web: <http://www.ub.es/feocrit/sn-45-33.htm>

PECAUT, Daniel. “Los desplazados: un problema social y político”. [online]. Texinfo. [Paris, - Francia]: WinSpiel, may 1999 [cited 13 jun., 2006]. Available from World Wide Web: http://docencia.udea.edu.co/lms/moodle/file.php?file=/65/pecaud_los_desplazados_un_problema_social_y_politico.doc

- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. “La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo: objetivos, puesta en práctica y críticas”, en *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, No. 33. Bilbao, Ed. Lankopi, 2002.
- ZAFRA ROLDAN, Gustavo. “Los desplazados internos por la violencia: un problema fundamental en Colombia”. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinSpiel, [cited 27 mar., 2006]. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales. Available from World Wide Web: <http://www.oas.org/juridico/spanish/zafra.html>
- ZULUAGA, Jaime. “La guerra interna y el desplazamiento forzado”. [online]. Texinfo. [Bogotá, Colombia]: WinSpiel, [cited 27 mar., 2006]. Document produced by deskPDF unregistered: <http://www.docudesk.co> Available from World Wide Web: http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/humanas/2004945/docs_curso/descargas/2da%20sesion/Basica/Jaime_zuluaga.pdf

Anexo A

SITUACIÓN SOCIAL ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO

Para realizar una aproximación conceptual a la caracterización y consecuencias del desplazamiento interno, se deben tener en cuenta sus dimensiones en la esfera personal y colectiva. A nivel individual, la población desplazada ve derrumbado su proyecto de vida y afectada su salud mental, emocional y social, mientras es víctima de una continua y acumulativa afectación de sus derechos fundamentales: a la vida, a la libertad, a la integridad física, a la seguridad personal y la unidad familiar, entre otros.

En su dimensión colectiva el desplazamiento produce desarraigo, decrecimiento social y económico a causa del desempleo, interrupción en los ciclos de educación, salud y seguridad social: las medianas y grandes ciudades son los receptores por excelencia de población desplazada, que a su llegada se ve obligada a ubicarse en zonas subnormales de las ciudades donde el nivel y calidad de los servicios sociales es tradicionalmente insuficiente, debiendo competir por ellos, con la población en pobreza histórica que los ocupan⁴³.

La población en riesgo de desplazamiento es mayoritariamente rural y agraria⁴⁴, y presenta indicadores sociales históricos relativamente bajos, sin embargo al momento de desplazarse esos indicadores se agudizan, incrementando su condición de vulnerabilidad.

Pese a los esfuerzos estatales y no estatales para expandir la asistencia a la población desplazada, sus condiciones en los lugares de recepción son bastante precarias. Pocas familias se vinculan a los mercados laborales, y su ingreso exiguo ubica a casi todos los hogares bajo la línea de pobreza. Cerca de la mitad de los niños de familias desplazadas están desnutridos, un porcentaje significativo no asisten al colegio y muchos trabajan para contribuir con el ingreso familiar (OIM, 2002)⁴⁵.

Tanto Acción Social (a través del Sistema Único de Registro, SUR) como CODHES analizan algunos de estos indicadores. Dadas las diferentes metodologías utilizadas, las cifras difieren entre uno y otro registro y en tal sentido, se tomaron como muestra únicamente los indicadores más relevantes y analizados por las dos fuentes.

⁴³ A las ciudades medianas y grandes, por lo general llega la población que ha sufrido desplazamientos definitivos (aquella que no puede o no desea retornar a su lugar de expulsión y prefiere asentarse en ellas o reubicarse en otra zona del país) y desplazamientos intermitentes (caracterizados por desplazamientos sucesivos). Sin embargo, la población que afronta desplazamientos temporales, suele ubicarse en lugares relativamente cercanos a su residencia habitual.

⁴⁴ Si bien mayoritariamente la población desplazada es de origen rural, no debería dejarse de lado el desplazamiento intra-urbano del cual ciudades como Medellín y más recientemente Cúcuta y Bucaramanga son críticos exponentes.

⁴⁵ Ibañez, Ana; Moya, Andrés; Velásquez, Andrea. "Hacia una política proactiva para la población desplazada", Resumen ejecutivo. Bogotá, Universidad de los Andes, 2006, p. 2.

DESPLAZAMIENTO POR SEXO

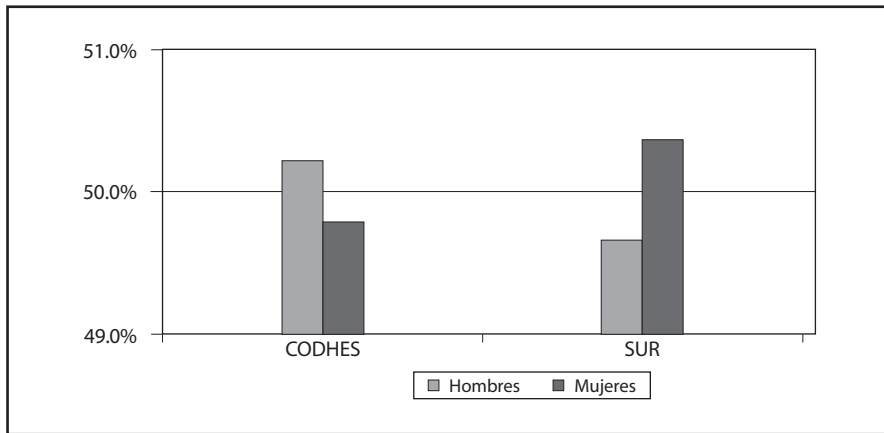


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

**NIVELES DE ASISTENCIA ESCOLAR ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO
SEGÚN INFORMACIÓN DE CODHES**

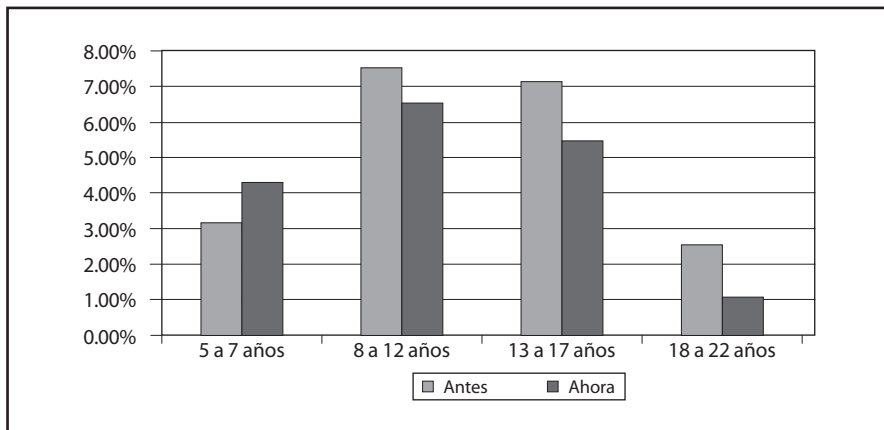


Gráfico de la autora. Datos de origen: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

NIVELES DE ASISTENCIA ESCOLAR ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO SEGÚN INFORMACIÓN DE ACCIÓN SOCIAL

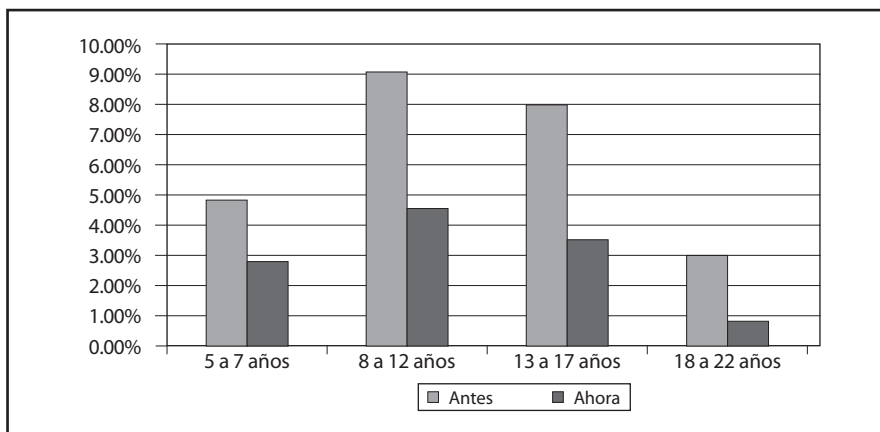


Gráfico de la autora. Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

La asistencia escolar no solamente determina los niveles de educación de la población desplazada, sino que también se constituye en un indicador de inclusión social de esta. “Aun-

que la asistencia educativa mejora con respecto a los municipios de origen, se encuentra por debajo de aquella de la población pobre e indigente en los municipios de recepción”⁴⁶.

NIVELES DE AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SALUD

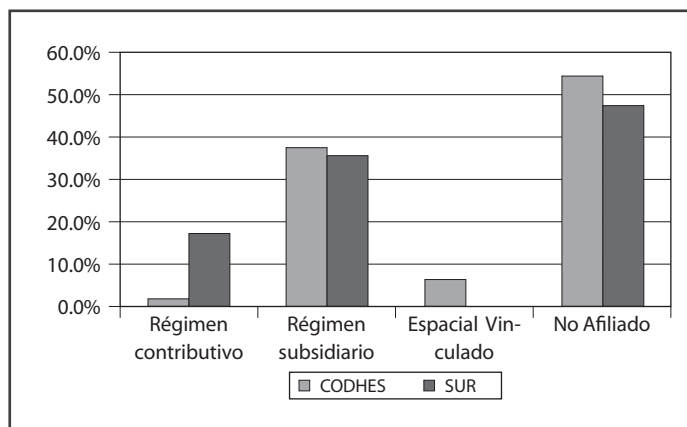


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

⁴⁶ Ibid., p. 4.

La cifra de personas desplazadas no afiliadas al sistema de salud es altamente preocupante, aunque según el CONPES 3400 de 2005, esta población tiene dos opciones de

acceso: 1) vía oferta, 2) mediante la asignación de recursos nacionales a entidades territoriales, destinadas específicamente al sector salud⁴⁷.

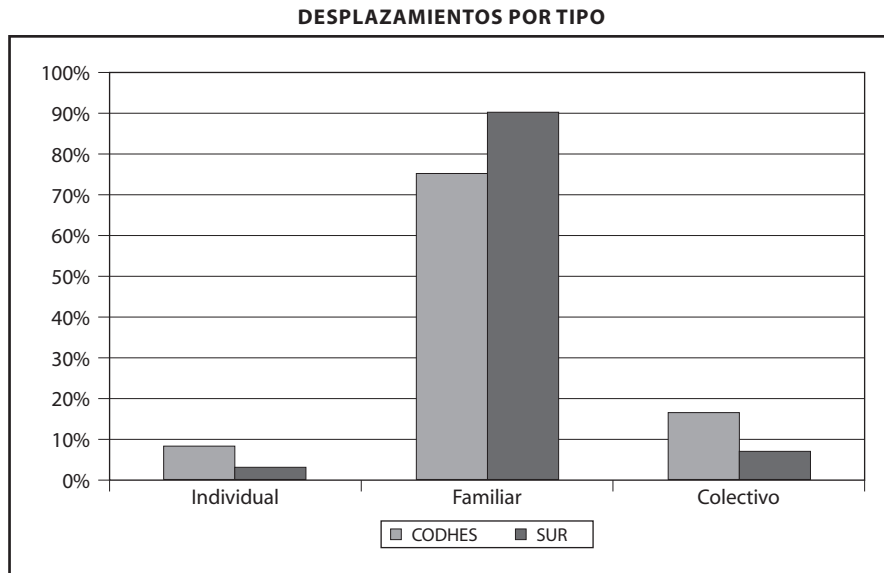


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.

⁴⁷ El mismo documento en su acápite “Medidas para asegurar la atención a la población desplazada”, hace énfasis en que “el Ministerio de la Protección Social realizará las gestiones que correspondan para asegurar que las Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, presten el servicio a la población afiliada en todo el territorio nacional”.

Anexo B

IMPACTO GEOGRÁFICO DEL DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA

La principal causa de desplazamiento en Colombia es el conflicto armado y sus actividades conexas (incursiones militares de grupos paramilitares, guerrilla y ejército; amenazas;

combates y fumigación de cultivos ilícitos entre otros)⁴⁸. En tal sentido, no es de extrañar que las regiones con mayores índices de expulsión de población sean aquellas donde el conflicto interno se presenta más intensamente. Algunas regiones presentan la doble condición de ser expulsores y receptores de población.

PRINCIPALES DEPARTAMENTOS EXPULSORES DE POBLACIÓN DESPLAZADA

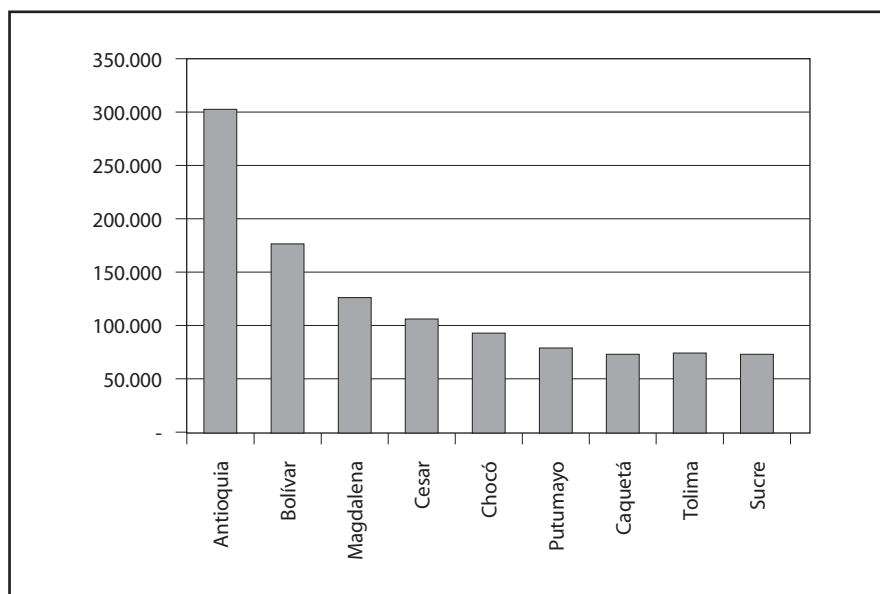


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

⁴⁸ Si bien para las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional la fumigación de cultivos ilícitos es una actividad conexas al conflicto interno, el gobierno colombiano ha negado esta relación argumentando que dicha actividad es realizada legítimamente por el Estado y en tal sentido no la toma en cuenta en su análisis.

PRINCIPALES DEPARTAMENTOS RECEPTORES DE POBLACIÓN DESPLAZADA

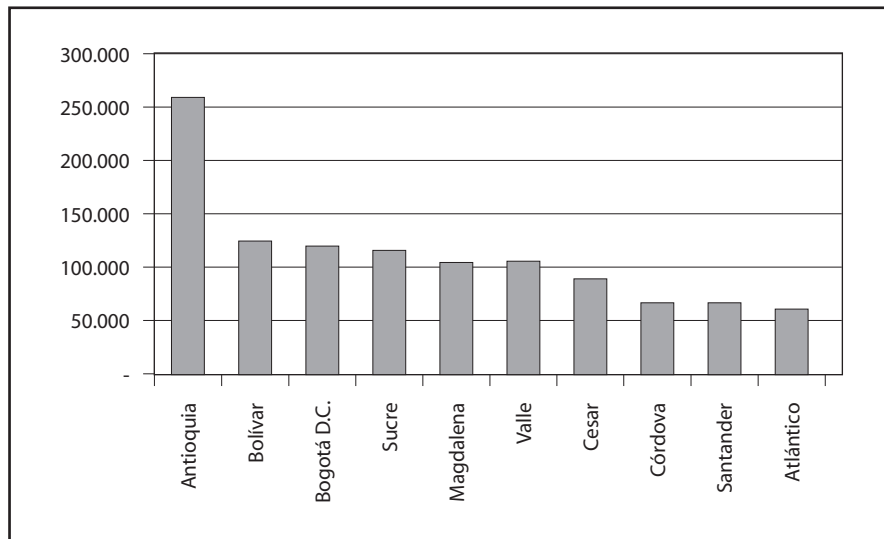


Gráfico de la autora. Datos de origen: Sistema Único de Registro, SUR, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

La información producida por Acción Social sobre el tema soporta la toma de decisiones y el desarrollo de acciones preventivas, de emergencia, transición y estabilización socio-económica. Sin embargo, no existen reales indicadores del impacto que tiene el desplazamiento sobre las poblaciones expulsoras

y receptoras; no se ha desarrollado un análisis que permita determinar el costo que asume un departamento en términos de crecimiento regional y desarrollo social al perder parte de su población; ni se ha medido la capacidad de los municipios receptores para asumir una nueva carga poblacional⁴⁹.

Arango Domínguez, Ana María.

“10 años de desplazamiento forzoso en Colombia. La política, la cooperación internacional y la realidad de más de dos millones de colombianos”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 5-43.

⁴⁹ La Universidad de los Andes, con el apoyo de la Pastoral Social, viene desarrollando una investigación sobre los costos del desplazamiento en Colombia. Al momento de elaboración del presente trabajo, la Universidad, en cabeza de tres investigadores: Ana Ibáñez, Andrés Moya y Andrea Velásquez, había producido el documento “Hacia una política proactiva para la población desplazada – Resumen ejecutivo”, como punto de partida de un nuevo grupo de estudios. Según el mencionado documento “El valor agregado de la pérdida de activos para la totalidad de la población desplazada asciende a \$5.3 billones, lo cual corresponde al 1.4 por ciento del PIB de 2004”.