

Codhes informa

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - Bogotá
Colombia - Número 13 - 1^{er} de septiembre de 1998
E-Mail: codhes@colomsa.net.co
Página Web: www.codhes.org.co

DESPLAZADOS: "MAÑANA SERA OTRO DIA" ?

El mensaje de optimismo alrededor de su propuesta de cambio que transmitió el presidente Andrés Pastrana el día de su posesión culmina con la frase parroquial de "mañana será otro día..." Justamente, si "mañana será otro día?" es el interrogante de por los menos 700 mil personas que fueron desplazadas en los últimos cuatro años (1994-1998) en medio de un incremento significativo de la confrontación y de unas manifestaciones constantes de degradación y barbarie contra la población civil por parte de los principales protagonistas armados.

Aún no se conocen las propuestas del nuevo gobierno en este tema que ya ocupa buena parte de la agenda pública y que requiere de una política de Estado que tenga coherencia con la Iniciativa de paz y con los programas de inversión social.

La nueva administración del presidente Andrés Pastrana se inició con el éxodo de cerca de 10 mil campesinos hacia la ciudad de Barrancabermeja provenientes de zonas rurales y pequeñas poblaciones del Sur del departamento de Bolívar en donde grupos paramilitares han iniciado una campaña de terror y muerte contra la población en medio de serias denuncias de omisión y apoyo por parte de la Fuerza Pública y de la impunidad que ya es característica en estos casos.

Este número de *Codhes Informa* contiene una propuesta para la discusión sobre la formulación de una política del Estado para el tratamiento del fenómeno, a partir de la consideración del problema desde sus causas (conflicto armado interno) y desde los derechos humanos y el derecho humanitario. Se incluyen para el análisis algunos gráficos que resumen los indicadores de la inversión del pasado gobierno en materia de desplazados, tomados del estudio sobre políticas públicas realizado por CODHES y la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional.

Codhes informa

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento: Bogotá, Colombia. Número 13. 1 de septiembre de 1998
E. Mail: codhes@colomsat.net.co
Página Web: www.codhes.org.co

DESPLAZADOS: "MAÑANA SERA OTRO DIA" ?

El mensaje de optimismo alrededor de su propuesta de cambio que transmitió el presidente Andrés Pastrana el día de su posesión culmina con la frase parroquial de "mañana será otro día..." Justamente, si "mañana será otro día?" es el interrogante de por los menos 700 mil personas que fueron desplazadas en los últimos cuatro años (1994-1998) en medio de un incremento significativo de la confrontación y de unas manifestaciones constantes de degradación y barbarie contra la población civil por parte de los principales protagonistas armados.

Aún no se conocen las propuestas del nuevo gobierno en este tema que ya ocupa buena parte de la agenda pública y que requiere de una política de Estado que tenga coherencia con la iniciativa de paz y con los programas de inversión social.

La nueva administración del presidente Andrés Pastrana se inició con el éxodo de cerca de 10 mil campesinos hacia la ciudad de Barrancabermeja provenientes de zonas rurales y pequeñas poblaciones del Sur del departamento de Bolívar en donde grupos paramilitares han iniciado una campaña de terror y muerte contra la población en medio de serias denuncias de omisión y apoyo por parte de la Fuerza Pública y de la impunidad que ya es característica en estos casos.

Este número de **Codhes Informa** contiene una propuesta para la discusión sobre la formulación de una política del Estado para el tratamiento del fenómeno, a partir de la consideración del problema desde sus causas (conflicto armado interno) y desde los derechos humanos y el derecho humanitario. Se incluyen para el análisis algunos gráficos que resumen los indicadores de la inversión del pasado gobierno en materia de desplazados, tomados del estudio sobre políticas públicas realizado por CODHES y la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional.

El desplazamiento forzado, por su magnitud e incidencia en la vida nacional, debe ser tema central de una propuesta de diálogo y negociación para la paz. Los desplazados pueden convertirse en una fuerza civil que dinamice el proceso de paz toda vez que prefirieron el hacinamiento y la pobreza en las ciudades a la posibilidad de convertirse en combatientes armados en el marco del conflicto crónico que permanece en Colombia.

Así mismo, se incluye en esta edición una reflexión sobre el éxodo campesino del Sur de Bolívar hacia el puerto petrolero de Barracabermeja en donde, más que atención humanitaria, se define la supervivencia de comunidades convertidas en objetivo militar.

Elementos para diseñar una nueva política del Estado para los desplazados

1. El problema

El desplazamiento forzado de población civil es una de las consecuencias graves del conflicto armado interno que vive el país y constituye un problema de derechos humanos y derecho humanitario que, desde mediados de la década de los 80, está incidiendo en un proceso de recomposición social y demográfico dramático y ascendente¹.

Además de representar un problema político y de disputa de influencias territoriales en desarrollo del conflicto armado, el desplazamiento está concebido como una estrategia para acceder a la tenencia de la tierra con fines de expansión de proyectos agrícolas y ganaderos o de ocupación de zonas de importancia geoestratégica, ya sea por construcción de grandes obras o por la existencia de importantes riquezas naturales.

Los desplazados representan hoy el drama de los sobrevivientes de la degradación de esa confrontación que afecta, en primer lugar, a la población civil no combatiente².

¹ Según la Conferencia Episcopal de Colombia entre 1985 y 1994 se registró el desplazamiento de una población estimada en 650.000 personas. En los años subsiguientes, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES ha divulgado cifras aproximadas de 89.000 personas en 1995, 181.000 en 1996, 257.000 en 1997 y 148.200 en el primer semestre de 1998. En ambos estudios socio estadísticos se advierte que es imposible realizar un censo de desplazados y que las cifras representan un estimado de población sobre la base de la información que reportan diversas entidades eclesiásticas, sociales, gubernamentales, no gubernamentales y estatales.

² El Sistema de Información sobre desplazamiento y derechos humanos *sisdas* indica que para 1997 el 36% de los hogares desplazados están bajo la responsabilidad de mujeres viudas, abandonadas o separadas. El 65% del total de la población desplazada corresponde a menores de 19 años. El 42% de los hogares desplazados provienen de zonas rurales y el 89% huyó como consecuencia de acciones realizadas por los protagonistas de la confrontación armada (54% paramilitares, 29% guerrillas y 6% Fuerzas Militares)

La existencia de miles de desplazados es una expresión de la grave omisión de la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y una forma de reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en el que participan las propias fuerzas armadas institucionales y los grupos guerrilleros que buscan el poder por la vía armada. Una característica especial de este conflicto es la irrupción y consolidación de grupos paramilitares que dicen combatir la insurgencia y respaldar la legitimidad del Estado y cuya existencia es otra manifestación de la incapacidad de las instituciones legalmente constituidas para garantizar el monopolio de la fuerza y el pleno ejercicio de la justicia. El poder corruptor del narcotráfico y la relación de esta economía ilegal con los actores armados son elementos que hacen más complejo el conflicto.

El fenómeno del desplazamiento ha sido estudiado y analizado por la Iglesia y las Organizaciones no gubernamentales (1990-94) y empezó a ser atendido por entidades del Estado y del gobierno (1994-1998) obligadas a reconocer su existencia cuando el problema empezaba a desbordarse en las zonas urbanas.

El anterior gobierno reconoció el problema pero asumió una política de asistencia social de contingencia, aislada de una estrategia de paz y sin procesos de concertación nacional e internacional³.

A pesar de los anuncios y planes oficiales, el desplazamiento interno se convirtió en uno de los principales problemas del país y en un reto para la política de paz del nuevo gobierno.

Un *plan de acción humanitaria del Estado* que debe concebirse como parte integral de una política de paz con justicia social, podría ser el escenario político e institucional que contribuya a soluciones de fondo al drama social del desplazamiento.

Este documento resume criterios y objetivos generales de una propuesta en tal sentido, en el marco de la discusión para diseñar una nueva política del Estado para el desplazamiento interno en Colombia.

2. Los escenarios posibles

En primer lugar hay que considerar unos *escenarios posibles* en los cuales se presentarían las acciones del Estado y que, en cualquier caso, advierten sobre la continuidad del problema en los próximos años:

³ El gobierno de Samper reconoció el desplazamiento como un problema de derechos humanos y formuló una política de atención del problema mediante el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) número 2804 de 1995. El Congreso aprobó la ley 387 de 1997, de origen parlamentario "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".

- Se incrementa considerablemente el desplazamiento interno en el marco de un conflicto armado que se expande, agudiza y degrada sin posibilidades de solución militar ni política. La *atención humanitaria* y los programas de *integración urbana* de los desplazados, así como propuestas de *recuperación socioeconómica* y *sicosocial* serían prioritarios en esta eventual situación.
- Se incrementa el desplazamiento durante un proceso de diálogo en medio del conflicto. Implica mecanismos de *protección* (personas y bienes) de la población en las zonas de conflicto. Mediante acuerdos humanitarios con verificación internacional se podrían construir nuevos escenarios de *prevención de las causas* del desplazamiento para reducir sus índices por disminución gradual de acciones armadas contra la población civil.

La atención humanitaria y la recuperación socio económica y sicosocial también tienen incidencia en este eventual escenario en el que serían posibles reasentamientos voluntarios.

- Se elimina las causas que generan el desplazamiento en el marco de un acuerdo de paz. Tal es el objetivo de largo aliento y supone *recuperación socio económica y sicosocial* en el marco de procesos de *retorno voluntario*. también implican *atención humanitaria*

3. Elementos para una nueva estrategia

El plan de acción humanitaria del Estado debe integrar una política de prevención de las causas del desplazamiento, atención a la población desplazada, protección de sus derechos (vida y bienes) y recuperación socioeconómica y sicosocial.

La **prevención** de las causas del desplazamiento se sustenta en: Proceso de paz que debe incluir en una posible agenda el tema de los desplazados. Acuerdos humanitarios de protección a la población civil, con un fuerte componente regional que permita mecanismos de distensión. Una concepción de seguridad ciudadana en la Fuerza Pública que mida su efectividad en la protección de los derechos humanos de la población y no en las bajas que infringe al enemigo. Acción del Estado para enfrentar a todos los actores armados generadores de desplazamiento dentro del respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Presencia social del Estado en las zonas de conflicto.

Atención humanitaria, que si bien es responsabilidad del Estado, requiere de la convocatoria de la solidaridad nacional e Internacional y de un escenario de concertación público y privado para optimizar la oferta institucional . No se pueden generar falsas expectativas de atención a toda la población desplazada. En un proceso de planeación es posible determinar prioridades para no insistir en los errores del pasado.

Por ejemplo, es necesario un esfuerzo de atención prioritaria a Mujeres Rurales cabeza de familia, niños y niñas provenientes del campo y en situación de desplazamiento en zonas urbanas. Metas: Atención de 7 mil hogares, aproximadamente 35 mil personas, en una primera etapa de atención humanitaria.

Protección. Estrategia que podría entenderse como una acción concertada del Ministerio público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Personerías) y la Fiscalía General de la Nación. Desde la nueva concepción de seguridad democrática y en el marco de una nueva legitimidad, la Fuerza Pública se integraría a la protección de la población civil en zonas de riesgo o a la protección de la población en situación de desplazamiento. Estaría encaminada a la protección de la persona desplazada y sus bienes y a evitar la impunidad que rodean los hechos de violencia que preceden el desplazamiento. La reparación de las víctimas por la vulneración de sus derechos fundamentales debe ser un componente principal de la protección.

Recuperación socio-económica y sicosocial que implica definir soluciones de mediano y largo plazo:

El **retorno voluntario** como una posibilidad que requiere de condiciones de seguridad, dignidad y justicia para los desplazados. Es necesario promover acuerdos humanitarios verificables que garanticen la seguridad de los retornos y el acompañamiento a los desplazados que regresan a sus lugares de origen.

Reasentamiento voluntario a partir de una aplicación seria de la Ley de extinción de dominio, de mecanismos especiales de Reforma Agraria y de la reglamentación de las zonas de reserva campesina. También requiere de acuerdos regionales humanitarios para garantizar la seguridad de los eventuales resentamientos.

Integración voluntaria, que implica planes de desarrollo locales urbanos que tengan en cuenta la población en situación de desplazamiento.

Además de condiciones materiales y de acompañamiento que implican estas alternativas, debe ser prioritaria la recuperación sicosocial de los afectados por el desarraigo y la violencia.

4. Algunos criterios

- La nueva política debe considerar no sólo los éxodos en masa sino también los desplazamientos familiares e individuales.
- El gobierno debe apoyarse en organizaciones de la sociedad civil, la iglesia y la academia para el diagnóstico del problema y el acceso a información de la población desplazada y no desgastarse en la creación de nuevos sistemas de información cuya principal debilidad es la ausencia de confianza de los propios desplazados.

En cambio, debe diseñarse un seguimiento a los programas de prevención, atención, protección y recuperación.

- El gobierno debería considerar en el Plan de Acción Humanitaria no sólo las poblaciones desplazadas sino también las poblaciones de los sitios de llegada. Los desplazados deben ser considerados como *actores de paz y dinamizadores de inversión social* en los sectores más vulnerables y no ser tratados como grupos aislados del resto de la población.
- Es necesario concertar las políticas con los gobiernos territoriales más afectados por expulsión y/o llegada de población desplazada.
- La recuperación sicosocial de los desplazados, en especial niños y niñas, debe ser considerada prioritaria en el Plan de Acción Humanitaria.

5. Algunas acciones

- La reglamentación de la ley 387 es el primer paso en el diseño de la nueva política. Es necesario generar un proceso de concertación ágil con diversas entidades oficiales y privadas vinculadas al tema. El gobierno debe definir una sola entidad que centralice las acciones para desplazados.
- El Fondo Nacional para la Paz debe contemplar en sus objetivos los programas del Plan de Acción Humanitaria para poblaciones desplazadas.
- Concertar el Plan de Acción humanitaria con ONGs, Iglesias, Organismos Internacionales no Gubernamentales a partir de la preparación de una ***Conferencia Internacional sobre Desplazamiento en Colombia*** con participación de organismos internacionales intergubernamentales, gobiernos extranjeros, gobiernos de países limítrofes, Agencias de Cooperación Internacional, organismos no gubernamentales internacionales y nacionales, Iglesias, comunidades desplazadas, empresa privada, entidades del Estado y gobierno nacional.

EJECUCION PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO PARA DESPLAZADOS 1996 Y 1997

CUADRO A

Estrategia de Intervención	1996	1996 (%)	1997	1997 (%)
Prevención	35.000.000	0,36%	3.342.000.000	1,12%
Atención Humanitaria	1.618.356.288	16,71%	6.009.059.250	20,54%
Consolidación	8.038.516.200	82,93%	21.774.336.470	78,30%
Total	9.690.872.508	100,00%	28.915.387.720	100%

Fuente: Gobierno nacional. Elaboración CODHES Ciencias políticas U.N

CUADRO B

Estrategia de consolidación con compra de tierras y sin compra de tierras

Consolidación sin compra de tierras	427.349.800	4.40%	3.515.259.770	12.15%
Consolidación con compra de tierras	7.609.166.400	78.50%	18.259.076.700	63.14%

Fuente: Gobierno nacional. Elaboración CODHES Ciencias políticas U.N.

NOTA: En la estrategia de consolidación socioeconómica se hace la diferencia entre consolidación sin titulación de tierras y con titulación de tierras para advertir que en esta estrategia la mayor parte de los recursos se invirtieron en adquisición de predios y no en la ejecución de una política integral a partir de proyectos productivos para la recuperación social y económica de los desplazados.

**PLAN DE ACCION HUMANITARIA PARA POBLACIONES DESPLAZADAS
POR VIOLENCIA EN COLOMBIA**

ESTRATEGIAS

**PREVENCION DE CAUSAS
ATENCION HUMANITARIA
PROTECCION-REPARACION
RECUPERACION SOCIOECONOMICA Y SICOSOCIAL**

PREVENCION:

- Acuerdos Humanitarios (DIH)
- Proceso de paz
- Nuevo concepto de seguridad ciudadana en la Fuerza Pública.
- Enfrentar todos los actores armados generadores de desplazamiento.
- Política de respeto a los derechos humanos y al derecho Internacional humanitario por parte de la Fuerza Pública

ATENCION:

- Priorizar sectores vulnerables de población desplazada (Mujeres rurales cabeza de familia, niños, niñas en situación de desplazamiento)
- Medidas de contingencia: Programas de alojamiento, alimentación, salud, educación y atención sicosocial.
- Concertación nacional e internacional

PROTECCION: Acción concertada de Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Personerías, Fiscalía. Participación internacional.

RECUPERACION:

RETORNO VOLUNTARIO: Acuerdos humanitarios, diálogos de paz, atención integral. Recuperación sicosocial

REASENTAMIENTO VOLUNTARIO: Acuerdos humanitarios. Recuperación sicosocial.

INTEGRACION VOLUNTARIA: Programas de desarrollo urbano, vivienda, educación, salud, recuperación sicosocial.

La impunidad mueve el desplazamiento

A propósito del éxodo campesino en Barrancabermeja

Los campesinos desplazados masiva y organizadamente desde el sur de Bolívar hasta Barrancabermeja huyeron porque el Estado no garantizó sus derechos fundamentales vulnerados por grupos paramilitares que anunciaron públicamente la *recuperación* de esa zona del país caracterizada por una activa presencia de la guerrilla. Esta evidencia de la incapacidad de las instituciones legítimamente constituidas para garantizar el *derecho a la permanencia*, al domicilio y a la libertad, determina el comienzo del problema y la complejidad de su solución.

El fenómeno no es nuevo. Las marchas campesinas que ahora se asumen como *désplazamientos* masivos, son acciones organizadas cuyo principal objetivo es el retorno en condiciones de seguridad, dignidad y justicia de comunidades acosadas por el terror y la muerte que implica la disputa del territorio y de la población entre paramilitares y guerrilla.

El éxodo en Barranca tiene el componente de la denuncia que implica niveles de organización y conciencia política de una comunidad a la que no se le puede negar o condicionar un *tratamiento humanitario* acusándola de vínculos con la guerrilla. La población civil no combatiente tiene pleno derecho a asumir y expresar políticamente sus ideas y nadie puede limitar o vulnerar ese derecho con acusaciones temerarias que pueden convertirla en objetivo militar.

Este ejercicio de aplicación del derecho humanitario es válido en la medida en que la sociedad colombiana se acostumbró a preguntar quién era la víctima (del homicidio, de la masacre, de la desaparición forzada o del desplazamiento) para saber si merecía o no tal suerte y determinar, en el caso de los desplazados, si merece o no ayuda y atención.

En el pliego de peticiones se advierte el afán de los campesinos por responsabilizar al Estado de la existencia de grupos paramilitares en la región y por condenar públicamente a los militares vinculados a la violación de los derechos humanos, lo que indica la desesperación de la comunidad por la violencia y la impunidad que sigue a los asesinatos y masacres.

Ello explica que la mayoría de las peticiones incluidas en el pliego que se negocia en la Mesa de Trabajo se refieren al derecho a la vida como el primero de los derechos fundamentales vulnerados. Más que peticiones, son obligaciones de un Estado de Derecho legítimo y democrático: acciones oficiales contra grupos paramilitares con información sobre su ejecución y resultados, información pública sobre las investigaciones de la fiscalía, la procuraduría y la justicia penal militar sobre participación de agentes oficiales en violación de derechos humanos, el desmonte de las *convivir* y el traslado de bases militares ubicadas en medio de la población.

También piden eliminar el fuero penal militar, desmontar las unidades de inteligencia de las fuerzas armadas y destituir a "los mandos responsables de la fuerza pública implicados en la violación de los derechos humanos desde 1990 hasta la fecha", exigencias que están limitadas legalmente y que difícilmente pueden ser negociadas en esta mesa de trabajo.

Sin embargo, son preocupaciones válidas que deberían asumirse en el marco de una política de paz que requiere de una reestructuración de las Fuerzas Armadas para que orienten su función a la protección de la población civil en cumplimiento de una doctrina de seguridad democrática inspirada en el respeto a los derechos humanos y en el pleno acatamiento del derecho internacional humanitario. Es, además, una actitud unilateral que no necesariamente debe estar sujeta a gestos de reciprocidad por parte de los grupos insurgentes, que, de todas maneras, están obligados a respetar las normas del derecho humanitario si quieren legitimarse en el país como proyecto político.

Codhes Informa es una publicación de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
Consejo de Redacción: Jorge Esquivel, Iván Rodríguez, Virginia Alemán, César Augusto Lozano,
Diana Sánchez Lara, Mariana Pardo.
Se autoriza la reproducción de esta información citando la fuente: *Codhes Informa*, Carretera 4 No. 48-03,
Oficina 601, Telefax 2818798, A.A. 9013, Santafé de Bogotá, Colombia. E-Mail: codhes@colombia.net.co