
El fenómeno del desplazamiento en Colombia

Notas sobre atención humanitaria integral y perspectivas de desarrollo social

Marzo de 1999

Una primera versión del presente documento ha sido preparada para la reunión entre ECHO y sus partners en Colombia (Bruselas, 9 de febrero de 1999)

El mismo ha sido elaborado por:

Luigi Grando, Responsable Programas Internacionales en América Latina y el Caribe – CISP Roma

Giuseppe Ferrando, Responsable de la acción CISP en Medellín

INDICE

1. El desplazamiento: complejidad de un fenómeno social	1
1.1 Tipos de desplazamiento.....	1
1.2 La complejidad como criterio de análisis	2
2. Experiencias y lecciones en el Departamento de Antioquia.....	3
3. Reflexiones para acciones de corto y mediano plazo	6
3.1 Prevención	6
3.2 Atención humanitaria y desarrollo socioeconómico.....	7
3.3 Retorno y reubicación.....	8
Bibliografía.....	8

Anejos

Anejo A - La violencia en Colombia y sus implicaciones para las actividades de cooperación internacional

Anejo B - Nota sintética sobre las actividades del CISP en Colombia

1. El desplazamiento: complejidad de un fenómeno social

1.1 Tipos de desplazamiento

El desplazamiento forzoso

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

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

Frente a esta situación, se identifican como causas principales la intensificación de los conflictos armados entre grupos guerrilleros y las fuerzas armadas y la acción de limpieza social y territorial de los grupos paramilitares. Sin embargo, analizando la situación más en profundidad, aparece evidente que la acción de los grupos paramilitares y de autodefensa civil, por su alto nivel de violencia y crueldad, tiene un peso particularmente importante en la explicación del fenómeno. Las razones del incremento de la acción de dichos grupos se pueden explicar considerando que las zonas más afectadas presentan las siguientes características:

- son ricas en recursos naturales (oro, platino, plata, minerales, etc.);
- muy probablemente serán objeto de grandes proyectos de inversión por parte del Estado (nuevo canal interoceánico, centrales hidroeléctricas, etc.);
- disponen de tierras que son de las más fértiles del país;
- son estratégicamente importantes tanto para la guerrilla como para los narcotraficantes y los paramilitares.

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

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

Tipología de los desplazamientos

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

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

- Primer nivel: atención de emergencia, debida a los problemas de asistencia en la migración y en los lugares de llegada. En este caso las actividades a realizar incluyen también asistencia psicológica y actividades de reinserción social.
- Segundo nivel: inserción en los lugares de llegada. Este nivel es particularmente complejo por que normalmente estas personas llegan a barrios marginales o constituyen nuevos barrios de invasión. Además, generalmente no tienen un nivel profesional elevado ya que en mayoría son campesinos, encontrando dificultades para conseguir trabajo sobre todo en los centros urbanos. Muchas veces la gente de los barrios o veredas receptoras considera los desplazados como una amenaza, ya sea en el sector laboral como en aspectos de seguridad (los consideran todos guerrilleros). Esto implica mayores dificultades para la integración y la realización de acciones de ayuda dirigidas sólo a los desplazados.
- Tercer nivel: reubicación y o retorno, el principal objetivo de cualquier acción en favor de los desplazados por la violencia debe ser el retorno en sus lugares de origen. Sobre este tema la Ley 387 de 1997, confirma este propósito. Sin embargo es fundamental que haya garantía de seguridad y de estabilidad en la zona de expulsión, lo cual en la

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

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

El desplazamiento espontáneo

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

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

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

- La migración es un proceso social, determinado por múltiples causas, en donde si las económicas aparecen como predominantes, seguramente no son las únicas y, a veces tampoco las más importantes. Más bien, se trata de una continua conformación de escenarios y expectativas hacia el futuro, generados por la mezcla de varios factores sociales los cuales interactúan continuamente.
- La migración es un proceso continuo, en donde los factores y/o escenarios que determinan el inicio de la misma, se pueden presentar con combinaciones diferentes y en momentos distintos. De tal manera una zona de atracción se puede convertir en zona de expulsión y, al mismo tiempo en una misma zona se pueden encontrar factores de atracción y de expulsión
- La migración es un proceso interdependiente y aproximado, en el sentido que la espontaneidad no corresponde a una perfecta capacidad de análisis de las ventajas comparativas y las decisiones son tomadas en situaciones de información incompleta. En este marco, es importante señalar como generalmente los migrantes en la zona de recepción se encuentran en la misma situación que tenían en sus áreas de origen. Por esto las situaciones de pobreza, muchas veces, se desplazan con los desplazados.

1.2 La complejidad como criterio de análisis

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

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

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

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

2. Experiencias y lecciones en el Departamento de Antioquia

2.1 Antecedentes

El desplazamiento forzado es el producto directo de la confrontación armada y/o de una serie de intereses económicos, sociales y culturales, que se valen de dicho fenómeno como una estrategia para lograr objetivos concretos. Entre ellos: la consolidación del control territorial y poblacional, el fortalecimiento de procesos excluyentes de desarrollo y de rápida acumulación de capital, la puesta en marcha de megaproyectos (Exodo; 1998).

Otras causas menos evidentes, pero determinantes en la intensificación del fenómeno están en directa relación con la progresiva degradación del conflicto armado interno, y tienen que ver con los siguientes aspectos: 1) el acelerado y violento proceso de concentración de la propiedad de la tierra ejercido por grupos paramilitares como por terratenientes, narcotraficantes, y hasta políticos locales y regionales. Este proceso se ha convertido de hecho en una contrarreforma agraria con influencia directa en áreas agroindustriales, mineras y petroleras; 2) la utilización de la confrontación armada como pretexto para despejar amplios territorios geoestratégicos, en donde se proyectan o están en marcha importantes proyectos económicos. El control territorial y el repoblamiento con comunidades afines al paramilitarismo, por ejemplo, actualmente abarca más de 600 municipios; 3) la disputa territorial entre los grupos armados pasa por el despeje antecedido por amenazas, órdenes de desalojo o la eliminación física de presuntos opositores o colaboradores del enemigo, desconociendo su condición de población civil; 4) el tratamiento de orden público con que el Estado maneja los problemas económicos y sociales. Dentro de estas políticas, se incluye el incremento del gasto militar y de seguridad (que fue del 7% entre 1996 y 1997) frente a rubros de destinación social (como por ejemplo la inversión en el sector agrícola, que en el mismo periodo decreció en el mismo porcentaje (Exodo; 1998: 8).

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

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

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

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

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

2.2 Características de la acción

Áreas de intervención y beneficiarios

La atención del programa está dirigida a 2.500 familias desplazadas por la violencia, procedentes de diferentes municipios de Antioquia y de otros Departamentos, asentadas en las laderas del Área Metropolitana. Las comunidades

seleccionadas como objetivos del programa son 14 asentamientos de invasión involuntaria que además de presentar condiciones infrahumanas de vida, están ubicados en zonas de alto riesgos geológicos. Además, se prevé asistencia a una casa de acogida (ver tabla siguiente).

Asentamientos atendidos por el programa

Asentamiento	Ubicación	Características	Nº familias	Nº personas
La Esperanza	Medellín Zona nororiental - Sector Villa Tina	Alto riesgo geológico, riesgo de deslizamiento	132	594
Esfuerzo de Paz	Medellín Zona centro oriental - Sector Villa Tina	Alto riesgo geológico, terreno del Municipio	197	888
Chococito (La Unión de Cristo)	Medellín Zona centro oriental - Sector Villa Tina	Alto riesgo geológico, terreno del Municipio	67	301
Pina del Cerro (Mano de Dios)	Medellín Zona centro oriental - Sector Enciso	Altísimo riesgo geológico, terreno del CORVIDE	294	1 323
Loma de la Cruz	Med - Zona nororiental - Sector Norte de Carpinello	Altísimo riesgo geológico	78	351
Don Félix	Medellín Zona nororiental - Sector Carambolas		78	351
Sector la Cruz	Medellín Manrique La Cruz, Norte de Versalles, Norte de Villa Hermosa	Area muy amplia población desplazada dispersa	32	144
Picaquito	Bello Zona noroccidental	Terreno de propiedad privada desde 1996	155	726
Vallejuelos	Medellín Zona nororiental	Altísimo riesgo geológico terreno del CORVIDE	463	2 084
Santa Rita	Bello Zona nororiental	Altísimo riesgo geológico terreno de Fé y Alegria	142	639
Cañada Negra	Medellín Zona nororiental M/llin	Vieja invasión de destechados	72	324
San José de Bello Oriente	Medellín Zona nororiental - Sector Carambolas	Lugar definitivo de reubicación	56	252
Sector 13 de Noviembre	Medellín Zona nororiental	Alto riesgo geológico, terreno del Municipio	180	810
Pina de Santo Domingo	Bello Zona nororiental	Terreno del Municipio desde 1996	380	1 710
Casa de Acogida	Medellín Hogar de la Alegría	Hermanos de la Caridad, desplazamiento por goteo	194	873

Objetivos

General

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

Específicos

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

Actividades

Apoyo directo

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

Asistencia psicológica y apoyo a la integración social

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

Apoyo a la reinserción social y laboral

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

Modalidades de implementación

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

Entre las organizaciones que de una u otra forma han participado activamente al proceso mencionado, es importante señalar las siguientes: Arquidiócesis de Medellín, Consejería Presidencial para los Desplazados, Fundación Sumapaz, Justicia y Paz de Medellín, Gente Unida, Programa COL/92 PNUD, Fundación Solidaridad por Colombia, y la Red de Cooperadores Voluntarios. Por otro lado, a través de convenios de colaboración, se coordinaron acciones con algunas ONGs de Medellín especificadas a continuación: Fundación Personas Nuevas (atención a menores víctimas de la violencia sexual y política), Corporación Vamos Mujer (promoción de mujeres desplazadas), y Construpaz (acompañamiento a las comunidades). También es importante mencionar las relaciones de coordinación y colaboración existentes con la Dirección Seccional de Salud de Antioquia (Governación), la Universidad de Antioquia-INNER, las Empresas Públicas de Medellín y la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín (CORVIDE).

A continuación se presentan las características generales de las tres etapas del proceso de diseño e implementación del mencionado Plan Operativo.

Etapa 1 - Diseño: a) análisis de la información disponible y recolección de los datos adicionales eventualmente necesarios; b) visitas a los barrios marginales e identificación de las situaciones más graves; c) definición de una primera hipótesis de intervención operativa, articulada desde el punto de vista territorial y sectorial, teniendo en cuenta la posible coordinación metodológica y operativa con las demás organizaciones presentes en el terreno; d) validación de la viabilidad de la hipótesis formulada; e) validación del sistema de monitoreo de las actividades y de sus impactos y elaboración del Plan Operativo.

Etapa 2 - Preoperatividad: a) activación de un sistema de reuniones periódicas de coordinación con el partner, las demás organizaciones y algunos líderes comunitarios para la coordinación de las actividades, el análisis de los resultados y el eventual ajuste del Plan; b) contratación de personal local necesario; c) elaboración de un plan de abastecimiento de los materiales e insumos necesarios; d) definición de acuerdos de colaboración con los líderes de cada asentamiento involucrado

Etapa 3 - Implementación: a) adquisición de bienes y materiales con base en el plan de abastecimiento elaborado; b) organización y seguimiento de las operaciones relativas al embalaje, transporte, distribución y/o canalización de los bienes y materiales adquiridos (incluida su utilización para la realización de pequeñas obras civiles); c) organización, implementación y seguimiento del programa de capacitación (manejo de botiquines de medicamentos; higiene y saneamiento ambiental; autoconstrucción de sistemas de aprovisionamiento de agua; autoconstrucción de servicios sanitarios y viviendas). d) organización, implementación y seguimiento de programas de d1) promoción de la integración comunitaria, social y cultural; d2) atención psicosocial y autoayuda psicológica; d3) atención individual y grupal (dirigida a menores y mujeres); e) organización, implementación y seguimiento de seminarios para líderes comunitarios y grupos de mujeres (disposiciones legislativas y atención a situaciones de emergencia, identificación de proyectos de emergencia y productivos); f) asesoría a microempresas de mujeres.

2.3 Resultados logrados

En general los resultados logrados, han sido satisfactorios, ya sea en términos cuantitativos, como desde el punto de vista cualitativo

Se distribuyeron 4 800 mercados beneficiando a 1.863 familias (aproximadamente 8.300 personas), se apoyó la asistencia médica a 9 asentamientos y a la Casa de Acogida, tanto con la dotación de botiquines, como con la capacitación a personal local. En lo relacionado a la dotación y mejoramiento de viviendas y estructuras comunitarias, se logró distribuir 1.035 módulos de materiales con la correspondiente asistencia técnica, beneficiando directamente 1 007 familias e indirectamente, 1.130. También en el sector del saneamiento básico se lograron interesantes resultados, beneficiando 9 asentamientos y la Casa de Acogida con dotaciones para la distribución y almacenamiento del agua, construyendo 4 alcantarillados en igual número de asentamientos y realizando 152 servicios higiénicos (tazas can pesinas) y 8 letrinas

Otro sector de gran importancia ha sido la asistencia psicosocial, la cual se atendió (en colaboración con la Red de Cooperadores Voluntarios y otras entidades), según tres modalidades: consulta por asistencia directa (565), familiar (287) y grupal (217).

La capacitación y formación se otorgó tanto directamente como a través de convenios con otras entidades locales, nacionales e internacionales. En total se realizaron 153 talleres y cursos para líderes: 156 charlas; 16 seminarios en legislación de emergencia, atención psicosocial e identificación de proyectos, 17 eventos dirigidos especialmente a la

constitución de microempresas mujeres, logrando darle apoyo a 9 iniciativas productivas: 1 Seminario-Taller sobre atención psicosocial.

A lo largo de la ejecución del proyecto se realizaron varios eventos comunitarios, entre reuniones, asambleas y bazares, por un total de 357 eventos.

En la ejecución del proyecto se ha dado particular importancia a la formación y a la actualización profesional del personal local, realizando 12 talleres de capacitación en temas como la promoción humana y los proyectos de emergencia.

Finalmente, es importante señalar también la organización y realización del Foro Internacional "Desplazados internos en Antioquia", realizado en Medellín el 27 y 28 de Julio de 1998.

Desde el punto de vista cualitativo, además de la debida atención puesta en el garantizar la máxima calidad de los materiales y bienes adquiridos y distribuidos, en esta sede vale la pena señalar los importantes logros en lo relacionado con la coordinación interinstitucional en el ámbito local, nacional e internacional.

Coherentemente con las estrategias propuestas, se realizaron contactos y acuerdos de colaboración con múltiples entidades y organizaciones, (ver punto 2.c.) entre los cuales, a título de ejemplo², se pueden señalar los siguientes:

- acuerdo de colaboración con el Programa COL/92 PNUD para la capacitación en identificación y puesta en marcha de microempresas de mujeres;
- colaboración institucional con ACNUR, en lo relacionado a la coordinación de las acciones locales con los planes y programas en ámbito nacional (sobre todo por lo relacionado a la Ley 387 del 18.07.97);
- colaboración con la Arquidiócesis de Medellín y con la Consejería Presidencial para los Desplazados, en el ámbito de las negociaciones de órdenes de desalojo y de reubicación de las familias desplazadas ubicadas en zonas de alto riesgo;
- colaboración operativa y acuerdos con Fundación Sumapaz, Justicia y Paz de Medellín, Gente Unida, Fundación Solidaridad por Colombia, Fundación Personas Nuevas, Costrupaz, Corporación Vamos Mujer, la Red de Cooperadores Voluntarios, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia (DSSA), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Cruz Roja Colombiana, las Empresas Públicas de Medellín, la Consejería de Paz para Antioquia y la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia en la realización de actividades de asistencia en los asentamientos objetivo del proyecto.

Una mención aparte es necesaria para resaltar el gran esfuerzo y los importantes resultados logrados en el trabajo mancomunado realizado con Pastoral Social de la Arquidiócesis de Medellín y Caritas España. En efecto, gracias a la concordancia de objetivos y la constante coordinación con estas dos entidades, claramente comprometidas en la labor en favor de los desplazados, fue posible alcanzar los resultados antes mencionados y lograr una mayor participación y compromiso de las instancias identificadas por la Ley 387, en el abordaje de la problemática del desplazamiento y en la promoción de procesos de pacificación social.

En general, la experiencia realizada hasta el momento parece demostrar que en un contexto tan complejo y dinámico como el colombiano, una atenta y respetuosa coordinación interinstitucional puede favorecer un mayor impacto de la ayuda humanitaria y, al mismo tiempo, permitir el arranque de procesos locales de prevención, atención y solución encaminados a construir respuestas duraderas a los problemas del desplazamiento y de los conflictos sociales internos.

3. Reflexiones para acciones de corto y mediano plazo

Con base en el trabajo realizado hasta el momento y gracias a la constante contribución del personal expatriado y local, de las contrapartes locales y demás organizaciones con las cuales se colabora en las intervenciones en favor de los desplazados por la violencia, el CISP ha intentado definir algunas pautas generales para el desarrollo de acciones integrales en el corto y mediano plazo. A continuación se presentan según la tipología de intervención

3.1 Prevención

En el ámbito de la prevención es importante considerar las diferentes etapas del desplazamiento, ya que en correspondencia de ellas pueden haber diferentes tipos de prevención. En efecto, el desplazamiento se desarrolla por fases progresivas, desde un primer alejamiento de la zona de residencia, hasta la llegada en áreas urbanas que muchas veces corresponden con capitales departamentales y/o las principales ciudades del país (Medellín y Santafé de Bogotá en particular). Como ya se explicó más arriba, cada etapa representa una correspondiente disminución de la probabilidad de regreso y por otro lado, la llegada en los grandes centros urbanos, muchas veces significa la dispersión en el territorio, la dificultad de atención, el empeoramiento de la calidad de vida, mayores riesgos individuales, colectivos y culturales, etc., mayores costos de atención, de reubicación y/o eventual regreso. Por esto se considera de

² El nivel de colaboración logrado en el ámbito local ha sido verdaderamente grande y, en esta sede sería imposible mencionar todas las entidades y personas que han apoyado con gran voluntad y espíritu de solidaridad. Por esto se señalan solo algunos ejemplos.

gran importancia tener en cuenta, además de la primera prevención, o sea, la prevención de los hechos y de las causas primarias que provocan el desplazamiento, también la prevención de las eventuales fases siguientes.

En términos generales, los principales elementos a tener en cuenta para acciones de prevención son los siguientes:

- a. promover la formación de funcionarios y operadores de las entidades gubernamentales y descentralizadas locales y/o de las organizaciones de base en lo relacionado a la problemática del desplazamiento;
- b. apoyar la conformación de los Comités Locales, así como está previsto por la Ley 387 1997, y también la de otros organismos locales que respondan a exigencias específicas;
- c. fomentar el involucramiento de las Universidades, de los centros de investigación y de las demás entidades que puedan brindar apoyo en la sensibilización y formación en los temas de los DDHH y del desplazamiento;
- d. realizar presiones de tipo institucional y colaborar para incluir la prevención en las políticas municipales, departamentales y nacionales;
- e. garantizar una presencia constante y visible de los organismo internacionales, como factores de distensión y mediación;
- f. establecer y/o colaborar al montaje de sistemas de alerta temprana;
- g. empujar y apoyar la coordinación interinstitucional⁴;
- h. promover y facilitar la visibilidad y la información pública en lo relacionado a la problemática de la violencia y del desplazamiento.

3.2 Atención humanitaria y desarrollo socioeconómico

Con base en lo expuesto en el punto anterior, la atención a los desplazados, además de constituir una actividad fundamental para permitir la reconstrucción y/o restablecimiento de un proyecto de vida para las comunidades afectadas, puede convertirse en un factor de prevención de la fase sucesiva del desplazamiento. Esto se relaciona, en particular con el momento y el lugar de atención, ya que la atención brindada en las zonas del primer desplazamiento se puede revelar más efectiva de una atención siguiente, sobretodo si el probable destino final son los grandes centros urbanos. Desde este punto de vista, evitar la llegada de los desplazados en ciudades como Medellín y Bogotá (las principales receptoras de desplazados del país), significa poder garantizar mayor impacto y eficiencia de los recursos invertidos con las acciones humanitarias. Como ejemplo se puede señalar la localidad de Usme, la cual siendo la puerta de entrada a la Capital y primera etapa de desplazamiento de las personas que huyen de las zonas de Villavicencio, del Meta y del Guaviare, representa una zona de particular importancia para atender los desplazados que allí llegan.

A continuación se presentan las principales componentes que se consideran útiles para realizar una atención más eficiente y eficaz:

- a. realizar un diagnóstico preciso e identificar, con detalle y de manera participativa, las necesidades de la población objetivo, teniendo en cuenta los factores de complejidad y el elevado nivel de variabilidad;
- b. organizar un correspondiente sistema de monitoreo de las actividades que tenga en cuenta tanto los aspectos cuantitativos de las actividades realizadas, así como los elementos relacionados con la calidad y sostenibilidad de las mismas. Particular atención se tendrá que dar a la continua actualización de los datos relacionados con la población objetivo,
- c. promover una activa participación comunitaria, evitando la creación de situaciones de asistencialismo y de estigmatización;
- d. impulsar y presionar para el involucramiento de las entidades competentes según lo establecido por la Ley 387 de 1997 y según lo requerido por los sectores de intervención previstos por el proyecto. Es interesante señalar como este punto se relaciona también con el manejo de la imagen de las personas desplazadas y con la problemática de la estigmatización. En efecto, es importante evitar que los desplazados sean considerados como algo "a parte" o sea, que casi pierdan el ser hombres, mujeres, niños, ancianos, niñas embarazadas, etc., y se vuelvan una especie a parte, algo diferente y, en muchos casos, raro, malo y peligroso. En otras palabras, el involucramiento de las entidades se tiene que dar desde el punto de vista de los servicios y actividades a realizarse y no con base en conceptos asistencialistas;
- e. implementar y fortalecer los servicios de salud y de asistencia psicosocial en los diferentes niveles desde lo individual, hasta lo familiar y colectivo;
- f. implementar las actividades integrando las diferentes componentes de la ayuda. En este caso es importante establecer una relación continua con las comunidades y evitar de realizar las actividades como elementos aislados que no tienen relaciones con las demás. El enfoque integral e integrado, permite la apropiación de las oportunidades, la construcción de una perspectiva independiente y el desarrollo de procesos sociales sostenibles en el tiempo;

⁴ Entre las formas de prevención es importante señalar también las experiencias de oposición popular a la violencia a través de las cuales las mismas comunidades declaran su neutralidad en el conflicto y se comprometen a no apoyar ninguna de las partes involucradas. Esta modalidad denominada "Neutralidad Activa", se concretiza a través de una declaración suscrita por toda la comunidad que se legaliza frente a un notario y con la realización de eventos orientados a darle visibilidad pública a la toma de posición. El impacto de estas acciones todavía no se ha demostrado, sin embargo representan una forma interesante de autoprotección.

⁵ La Ley 387 plantea la constitución de un Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el cual está compuesto por un Consejo Nacional y por Comités Locales (a nivel de Departamento, Distrito y Municipio). Estos últimos constituyen quizás los ámbitos más apropiados para desarrollar dicha labor de coordinación.

- g. dar particular atención a las cuestiones de género y a las dinámicas y características socio-culturales de cada comunidad. En este caso es importante tener en cuenta los orígenes de los desplazados, el tipo de cultura de la zona de origen y los conflictos culturales que el desarraigo produce;
- h. realizar acciones y actividades de capacitación en lo relacionado con DDHH, prevención de desastres, manejo del territorio, técnicas de construcción, desarrollo comunitario y empresarial. El hecho que la migración, sobre todo en Colombia, sea un proceso social y continuo extremadamente complejo, obliga a darle particular atención a estas actividades ya que permiten el mejoramiento de las capacidades de gestión autónoma de las emergencias;
- i. otorgar asistencia técnica para el mejor aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por el proyecto y por las entidades locales, nacionales e internacionales, con particular atención a lo relacionado con el desarrollo de actividades económicas;
- j. operar de forma coherente con los planes de desarrollo local y nacional.

3.3 Retorno y reubicación

Las dos situaciones, el retorno y la reubicación, tienen implicaciones generales muy diferentes, ya que en el primer caso se entiende el regreso a los lugares de origen, mientras que en el segundo se trata de un ulterior desplazamiento hacia zonas consideradas más seguras, más estables y, presumiblemente, con mejores oportunidades de desarrollo e integración. Sin embargo, en el marco de una acción de atención de emergencia y desde el punto de vista operativo, las dos situaciones presentan implicaciones similares, ya que involucran los mismos actores y exigen un igual análisis de contexto. Por esto, a continuación se presentan de forma unificada algunos elementos de referencia.

- a. Establecer mecanismos e instancias de coordinación interinstitucional para tratar las problemáticas y abrir espacios de negociación involucrando directamente todos los actores locales
- b. Brindar la asistencia técnica requerida para la definición de proyectos operativos de reubicación y/o retorno.
- c. Ofrecer, bajo forma de cofinanciación, recursos para la ejecución de los proyectos identificados.
- d. Garantizar la participación activa e independiente de los desplazados tanto en la etapa de negociación, así como en la de identificación y ejecución del proyecto
- e. Participar en forma directa a la ejecución del proyecto de reubicación y/o retorno, brindando la debida cobertura internacional, realizando un atento seguimiento y averiguando constantemente las condiciones de seguridad.
- f. Evaluar todas las posibilidades para la promoción de proyectos de desarrollo destinados a las comunidades retornadas y/o reubicadas, involucrando las entidades gubernamentales, las organizaciones locales y los mismos desplazados.
- g. Garantizar la apropiada visibilidad a las acciones desarrolladas, tanto en el ámbito local, así como en lo nacional e internacional.
- h. Establecer un contacto informativo y de apoyo institucional constante con las entidades nacionales e internacionales, competentes en el tema.

Referencias bibliográficas

- * CISP, "Declaración de Intenciones" y "Código de conducta para los programas de cooperación", Roma, abril de 1997
- * Corsetti G., Tommasoli M., Viezzoli M., Migrantes y colonos de la sierra en la selva tropical colombiana: 1987, Bulzoni editore, Roma
- * P. Dieci y C. Tassara, Algunas notas preliminares sobre estrategias y metodologías de trabajo del CISP en materia de Prevención de Desastres. *position paper* presentado por C. Godoy B. en la *Consulta Regional de ECHO - Preparativos de Desastre en América Central: Vacíos, Logros y Orientaciones Futuras*, San José de Costa Rica, 08-09.12.1997
- * H.L. Domínguez, La ayuda humanitaria de las ONGs y su trabajo con ECHO en Colombia. ECHO, Santafé de Bogotá, 1998
- * *Vuelo*, N° 9, 1998, revista editada en Santafé de Bogotá D.C.
- * J. Pécaut, Presente, pasado y futuro de la violencia. en *Análisis Político*, N° 30, IEPRI-UN, Bogotá, 1997
- * C. Tassara, Análisis y prioridades operativas para enfrentar los efectos de El Niño en América Latina, documento elaborado en el marco del Seminario *El Niño - A case study in Disaster Preparedness* (VOICE - Bruselas, 30-31.03.1998)
- * J. Zuluaga Nieto, Antecedentes y tendencias del desplazamiento forzoso en Colombia, ponencia presentada al Seminario internacional *Desplazados internos en Antioquia*, Medellín, 27-28 de julio de 1998