

III. DESARROLLOS E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE ATENCIÓN A DESPLAZADOS (1995-1997)

Desde 1994 el gobierno nacional empieza a reconocer públicamente el fenómeno del desplazamiento forzado. El gobierno toma esta opción en momentos en que la crítica nacional e internacional exige respuestas frente a las prácticas de desplazamiento que se hacen cada vez mas violentas, frecuentes y sistemáticas, ante la mirada pasiva o impotente de las instituciones estatales encargadas de la promoción, protección y preservación de los derechos humanos.

En medio de las contradicciones de la política del Estado y del gobierno sobre estos problemas, el énfasis del Gobierno Samper consistió en iniciar una política específica de atención a la población desplazada. Este cambio da lugar al desarrollo de una nueva institucionalidad pública cuyas finalidades apuntan a delimitar responsabilidades del

² En esta perspectiva se mueven los programas que adelanta la Fundación Oscar Arias en Centroamérica el programa CERCA de la Naciones Unidas.

Estado y especialmente al desarrollo de intervenciones orientadas a atender las consecuencias sociales del fenómeno.

Desde el punto de vista conceptual se trata de un cambio importante en la perspectiva de una caracterización adecuada del problema si se compara con la actitud de administraciones anteriores. Solamente en el llamado periodo de la violencia de los años 50, cerca de 2 millones de colombianos fueron obligados por la violencia al desplazamiento y al éxodo sin que al menos fueran reconocidos como tales para efecto de la reparación de los daños causados o al menos para la atención de sus condiciones de adaptación en otras regiones, casi siempre de colonización "espontánea". Mas contemporáneamente en la década de los 80, el problema del desplazamiento forzado se agudiza sin que el Estado reconozca su naturaleza, su magnitud ni los problemas políticos y sociales que lo producen. En efecto, el gobierno del presidente Barco Vargas (1986-1990) hizo una caracterización que ocultaba este problema en una formulación más genérica de los procesos de urbanización y movilidad humana alimentados por razones económicas. El gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994) enfrentó las demandas sociales originadas en el desplazamiento forzado, desde las instituciones previstas para la atención de desastres naturales y si bien desarrolló una política de atención general a las víctimas de la violencia y el terrorismo, no intentó siquiera una caracterización específica del desplazamiento por razones de violencia.

1. LOS DESARROLLOS INSTITUCIONALES

Inicialmente se expresa como una de las directrices de la política de derechos humanos³ y progresivamente el tema se incorpora en los documentos orientadores de la política gubernamental. Según el documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) No 2804 de 1995, la política de desplazados se rige por los objetivos de neutralizar las dinámicas de violencia y mitigar sus efectos sobre los desplazados en los niveles psico-afectivo, social y económico. Se introducen los conceptos del retorno voluntario, reasentamiento de los desplazados, sostenibilidad y reincorporación social y económica, y se plantea el desarrollo integral de las zonas

³ "El gobierno Nacional reconoce la existencia de un fenómeno de desplazamiento forzado en el interior del país a causa de la violencia. Este fenómeno no ha sido estudiado debidamente y se carece de estimaciones fidedignas en su dimensión. En su configuración concurren diversos factores de perturbación, incluida la acción de la guerrilla. Corresponden, no obstante, al Estado, claras responsabilidades frente al desplazamiento forzado de personas. Entre los pasos que nos proponemos dar al respecto se encuentran los siguientes: Incluir la temática del desplazamiento en el Plan de Desarrollo (...) Atender las necesidades de emergencia de los desplazados recientes, y la promoción y financiación de proyectos productivos, de generación de empleo y atención de necesidades básicas (...) Reglamentar con prontitud y en un sentido favorable a los intereses de la población campesina desplazada por la violencia y hacinada en las ciudades, las normas legales que la convierten en beneficiaria del Sistema de Reforma Agraria (...) Propenderemos, por otra parte, con especial cuidado, a la identificación de los procesos y dinámicas de violencia que están generando desplazamientos de personas en los diferentes contextos regionales y locales; buscaremos dismantelar esos procesos y desarrollaremos, cuando la seguridad de los interesados no se ponga en riesgo, programas de retorno voluntario a sus lugares de origen". Discurso del presidente Ernesto Samper Pizano con ocasión del día nacional de los derechos humanos: Una Nueva Política por la Vida y los Derechos Humanos. 9 de septiembre de 1994, pp 12-13, citado en "LOS DESPLAZADOS: esa Colombia que no podemos olvidar", Presidencia de la República, 1997"

expulsoras y receptoras de población desplazada, a través de un "Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por Violencia".⁴

En el nivel de gestión, estas acciones se conciben según estrategias de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y el acceso a los programas sociales del gobierno. Y se fijan como criterios de acción la participación comunitaria, el tratamiento descentralizado y la coordinación de los procesos de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que trabajen con población desplazada⁵. Pero, en medio de las vicisitudes de la agenda gubernamental, este documento se queda en el nivel del ejercicio académico y sólo van a ser retomado dos años mas tarde como punto de referencia de las decisiones gubernamentales.

Mientras tanto, el tema del desplazamiento forzado lleva a nuevos desarrollos institucionales de manera desarticulada y a veces desde horizontes realmente inesperados. De una parte, la Ley que transforma el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior crea la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos (en adelante UAEDH-MI) como dependencia; igualmente la Ley del Plan de Desarrollo "El Salto Social" establece algunos recursos para las poblaciones desplazadas en el Plan de Inversiones. La política para enfrentar este fenómeno sólo cobra una real dimensión con la expedición de la Ley 333 de 1996, pues regula la acción de extinción de dominio de bienes provenientes del narcotráfico y se establece el uso prioritario de buena parte de los recursos captados por esta vía a programas de atención de la población desplazada por la violencia, aún en las hipótesis de Reforma agraria establecidas en la Ley 160 del mismo año⁶.

La expedición de esta ley se produce en medio de la crisis política y la presión del gobierno norteamericano por medidas contra el narcotráfico y con ella se inicia una nueva polémica sobre sus alcances: el mismo Ministerio de Agricultura calcula en 4 millones las hectáreas en poder del narcotráfico en Colombia⁷ y en la perspectiva de la adjudicación de tierras de extinción de dominio no quedan claras las condiciones de seguridad de los desplazados beneficiarios ni el modelo de gestión y asignación de recursos a partir del Consejo Nacional de Estupefacientes como organismo de política judicial responsable de los procesos de extinción. A este respecto, los hechos dan la razón al codirector del Banco de la República Salomón Kalmanovitz quien se pronunció

⁴ Presidencia de la República, Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES No. 2804 del 13 de septiembre de 1995 p.1

⁵ Idem

⁶ Estas disposiciones de la ley 333 fueron desarrolladas por una serie de decretos gubernamentales expedidos en uso de las facultades del Estado de Emergencia Económica, razón por la cual perdieron vigencia con la declaratoria de inexecutable del estado de excepción por Emergencia económica social y ecológica por parte de la Corte Constitucional.

⁷ Ministerio de Agricultura. Según el boletín de prensa del mes de noviembre de 1996, en el Valle del Cauca, el 87% de los municipios tiene tierras rurales en manos de narcotraficantes; en Córdoba el 86.4 %; en Quindío el 75%; en Risaralda el 71%; en Antioquia el 70.9%; en Cundinamarca el 70%; en Magdalena el 66% y en la Guajira y Tolima el 66%. Citado por Romero.

sobre la inviabilidad de entregar las tierras objeto de extinción de dominio a los desplazados sin caer en graves riesgos para su seguridad.

Entre tanto, y ante las dificultades presupuestales y operativas para hacer realidad el documento CONPES 2804, el gobierno decide asignar la coordinación de la política para desplazados al despacho de la primera dama con resultados muy precarios como consecuencia de la ausencia de planeación, el voluntarismo y los criterios de caridad pública con los que se asume esta coordinación, el desinterés evidente de varias de las entidades comprometidas, las relaciones verticales e impositivas con las ONG y el desconocimiento del problema del desplazamiento como un fenómeno estructural estrechamente vinculado al conflicto armado interno.

Seguidamente, y ante la recurrencia de prácticas de desplazamiento masivo que tienen repercusión internacional el gobierno procede a la creación de la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante CPAPDV), la cual asumirá el rol central de coordinación de la política gubernamental de desplazamiento forzado y obtendrá un status permanente a través de la ley 387 de 1997, de origen parlamentario.

Un tercer momento se inicia en 1997, cuando, a la luz del agravamiento de los episodios de desplazamiento, el gobierno define nuevos criterios de política, en los cuales se sientan las bases que permitirán los posteriores desarrollos legales y reglamentarios, así como la creación de entes administrativos, dotados de competencias y recursos destinados a atender las manifestaciones del desplazamiento forzado.⁸

En este momento se desarrollan nuevos instrumentos que empiezan a dar coherencia a las acciones institucionales, por lo menos a nivel jurídico formal. Dada la importancia que pueda encerrar dicha normatividad, CODHES se encuentra estudiando los siguientes instrumentos para aportar en la discusión de sus alcances:

La Ley 387 de 1997 crea el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada – SNAPD-, a partir de dos instrumentos estructuradores: La Red Nacional de Información y el Observatorio sobre Desplazamiento Forzado. En los dos casos estamos ante la necesidad de desarrollar estrategias de caracterización adecuada del fenómeno del desplazamiento en sus particularidades regionales, culturales, socioeconómicas y hasta geopolíticas y estratégicas, sin lo cual ni el Estado ni las organizaciones de la Sociedad Civil pueden articular intervenciones efectivas acordes con la naturaleza diversa del problema

⁸ La directiva presidencial 02 del 18 de marzo de 1997 que crea una Comisión interinstitucional de trabajo para hacer realidad el documento CONPES 2804, el documento CONPES No. 2924 del 28 de mayo de 1997; posteriormente se expide la Ley 387 de 1997, el decreto 1165 del 28 de abril de 1997 que crea la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el decreto 976 del 7 de abril de 1997 que equipara el desplazamiento a los desastres y calamidades naturales, el decreto 1458 del 30 de mayo de 1997 que reglamenta la naturaleza y funcionamiento del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y lucha contra el crimen organizado creado por la ley 333 de 1996 sobre Extinción del Dominio contienen las medidas gubernamentales más relevantes en el caso del desplazamiento. No se ha expedido el decreto reglamentario de la Ley 387 de 1997.

Estos instrumentos invocan el concurso de las entidades territoriales, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y en general los interesados en buscar alternativas de solución, pero aún están pendientes de una reglamentación democrática que permita su operatividad. El caso del Observatorio constituye un espacio de singular importancia, pero desafortunadamente no se ha concretado su funcionamiento, entre otras cosas por la dificultad del gobierno para reconocerle su carácter autónomo, independiente y para ofrecerle un apoyo financiero y material incondicional, es decir estatal y no gubernamental para su funcionamiento⁹. El observatorio no puede ser un simple consejero del Gobierno porque allí convergen diferentes expresiones sociales que no pueden asumir la responsabilidad de las políticas que competen al gobierno y que precisamente por su diversidad pueden participar en la construcción social del problema y sus alternativas. Por este tipo de discrepancias, entre otras razones, el observatorio no se ha conformado al momento de redactar el presente informe.

Sobre estos aspectos, CODHES hará una segunda entrega, en la que se discutirán los criterios y escenarios alternativos de la reglamentación en curso.

2. UN BALANCE PRELIMINAR SEGÚN LOS NIVELES DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL

En términos generales las nuevas normas, las manifestaciones de los funcionarios del gobierno y los resultados de las acciones oficiales adelantadas, no se corresponden con la tendencia ascendente del desplazamiento forzado en los últimos tres años, en buena medida alimentada por la expansión y agudización del conflicto armado interno, por el deterioro de las iniciativas de paz y el viraje del gobierno hacia estrategias de confrontación, con la consecuente crisis de derechos humanos y del derecho humanitario. Tal como lo advirtió un funcionario de las Naciones Unidas: "no hay otro gobierno del mundo que haya producido más documentos e informes sobre planes y programas referidos al desplazamiento que el gobierno de Colombia"¹⁰. Pero, sin desconocer la importancia de estos esfuerzos, es necesario insistir sobre su impacto social real a fin de diferenciar este nivel del de las representaciones simbólicas destinadas a alimentar el nominalismo o la función diplomática o legitimadora de estas políticas.

En efecto, entre enero de 1994 y junio de 1998 el número de desplazados se aproximó a 727.000 personas¹¹, una cifra alarmante si se compara con los 600.000 desplazados que, según la Conferencia Episcopal, se registraron entre 1985 y 1994. Es decir, aproximadamente 1.300.000 colombianos, en su inmensa mayoría mujeres y menores de edad provenientes de las zonas rurales, han sido desplazados por violencia desde 1985 en un hecho que, además de hacer más crítica la situación de derechos humanos,

⁹ Estas tres condiciones fueron sintetizadas por el profesor Alvaro Camacho del IEPRI-UN, como las condiciones *sine qua non* para la participación de la academia en un espacio como el previsto en la Ley 387 de 1997, en las primeras reuniones preparatorias convocadas por el Gobierno.

¹⁰ Reunión de CODHES con delegados del Señor Francis Deng, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para el desplazamiento interno, en Ginebra Suiza, 1997.

¹¹ CODHES, Sistema de Información sobre Desplazamiento y Derechos Humanos, SISDES 1998

plantea serios problemas psicosociales y sociodemográficos¹². En principio, estas cifras muestran la precariedad estructural de la política del gobierno en términos de su capacidad para contrarrestar las principales manifestaciones del problema, entre otras cosas porque, el tema de la causalidad no es el componente central de la política específica respecto al desplazamiento forzado.

Para hacer una valoración de la política gubernamental sobre desplazados, es preciso diferenciar los niveles a partir de los cuales se organizan oficialmente estas acciones; es decir la **prevención**, la **atención humanitaria de emergencia** y la **consolidación socioeconómica**.

La **Protección** no está considerada como un componente específico en la estrategia gubernamental y espontáneamente se han adelantado algunas acciones, especialmente en aquellos casos significativos para la opinión pública o que dieron lugar a presiones de las comunidades afectadas que acudieron a la toma pacífica de instalaciones de entidades públicas para demandar sus derechos.¹³

CUADRO No 1												
POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO												
INVERSIONES REALIZADAS SEGÚN ESTRATEGIAS 1996-1997* (MILES DE \$)												
Conceptos	Prevención			Asistencia Humanitaria de Emergencia			Consolidación socioeconómica			Total		
	1996	1997	1998**	1996	1997	1998**	1996	1997	1998**	1996	1997	1998**
Inversión	35000	332000	937000	1819356	6809051	16167000	8036516	21774336	23426500	9690872	28915387	40530500
Beneficiarios				43800	53500		5000	88500		48800	142000	
l per capita				37	127		1607	246		1644	373	

Elaborado por Codhes - Ciencia Política U.N. a partir de informes del Gobierno Nacional
Recursos presupuestados para 1998. Fuente: CPAPDV

A. EL COMPONENTE DE PREVENCIÓN

En el nivel de **prevención**, sin duda el gobierno realizó algunas acciones tendientes a crear las condiciones para un proceso de paz, pero estas fracasaron entre otras causas

¹² Boletín CODHES Informa No. 9 marzo de 1998

¹³ El caso más relevante fue el de los desplazados de la Hacienda Bellacruz de los municipios de Pelaya, La Gloria y Tamalameque Cesar que ocuparon la Defensoría del Pueblo y el INCORA para demandar protección y atención del gobierno que finalmente suscribió un acuerdo para el reasentamiento (Ver CODHES Informa No. 7 de 1997). Más recientemente se registró la ocupación de una Iglesia en Medellín por parte de desplazados sobre los cuales se ciernen constantes amenazas en la capital de Antioquia.

por la crisis política que marcó el desempeño de la administración Samper.¹⁴ Por demás, las acciones propias del componente de prevención en las políticas sobre desplazamiento forzado tuvieron un impacto simbólico, pues se limitaron a realizar actividades académicas sobre la aplicación del derecho humanitario y la vigencia de los derechos humanos.

Los informes del gobierno¹⁵ señalan que la inversión en este componente entre 1996 y 1997 ascendió a \$367 millones, sin embargo, no se presentan evaluaciones de impacto real, ni la población eventualmente beneficiada con estos recursos. El informe afirma que se realizaron seminarios sobre derechos humanos y derecho humanitario, se creó una "unidad operativa municipal de prevención" se realizaron "registros censales por casos atendidos", se firmaron convenios con ONG para adelantar acciones preventivas en el Magdalena Medio y Córdoba, se adelantaron foros, seminarios y diagnósticos con mujeres rurales y se difundió la experiencia de "municipios saludables por la paz" en el Valle del Cauca.

B. EL COMPONENTE DE ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA

La atención humanitaria de emergencia es el área más dinámica de la política de desplazamiento que intenta mitigar temporalmente la difícil situación social del desplazado en materia de alimentación, alojamiento, transporte y salud. En principio, en palabras del gobierno, la atención humanitaria de emergencia se destina a "ayuda en especie o dinero para alimentación, pasajes aéreos, calamidad doméstica, gastos médicos, droga, transporte y combustible".

En el nivel de inversión, en atención humanitaria de emergencia hay un incremento del promedio de asignación por persona desplazada de \$36.971 en 1996 a \$127.271 en 1997 que se corresponde con el incremento global de la inversión entre los dos años fiscales. La ejecución de estos recursos adopta básicamente dos modalidades:

En primer lugar, los convenios suscritos entre el gobierno – Red de Solidaridad y entidades como la Cruz Roja (en este caso por \$700 millones en 1997) la Organización de Estados Iberoamericanos –OEI– y algunas ONG de Derechos Humanos, los cuales han contribuido a que la atención humanitaria sea rápida y efectiva. Pero esta atención

¹⁴ Con la premisa de un *diálogo útil* el gobierno emprendió la búsqueda de escenarios de diálogo y negociación que se frustraron en medio de las presiones del alto mando militar para evitar el despeje de una zona del país, de la negativa de los grupos guerrilleros Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y Eln (Ejército de Liberación Nacional) de dialogar con este gobierno argumentando su ilegitimidad, del fortalecimiento político y militar de los grupos de autodefensa, de la decisión de la guerrilla de incrementar su acciones armadas, de la debilidad manifiesta del gobierno y, en general, de la degradación del conflicto que se expresa en masacres a civiles, secuestros, desapariciones forzadas, reclutamiento de menores para la guerra, uso de armas de efectos indiscriminados, atentados contra el ecosistema e infraestructura que afectan a la población civil, desplazamiento forzado, ataques a contrarios en estado de indefensión, entre otros

¹⁵ Respuesta de la UEADH del Ministerio del Interior, al derecho de petición interpuesto por CODHES, mayo de 1997

está sujeta a la incapacidad prácticamente intrínseca del Gobierno para contar con la información suficiente para cubrir las necesidades inmediatas de todos los desplazados, a los criterios de temporalidad y de certificación exigidos para acceder a estos recursos.

En este sentido, la participación de la cooperación internacional hacia el Estado no ha sido muy dinámica, pese a la gravedad del problema del desplazamiento, por el desprestigio internacional del gobierno en materia de Derechos Humanos.

En segundo lugar, la ejecución de recursos a través de las diferentes instituciones del Gobierno. En este sentido, según la información disponible, en 1996 la inversión fue ejecutada principalmente por la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y la Red de Solidaridad Social. Esta última entidad informa de 309 millones de pesos destinados a 3.530 personas correspondientes a 28 departamentos del país, lo que indicaría una cobertura del 95% del territorio nacional y un promedio por persona de \$87.000.00 por una única vez. A su vez, la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior informa sobre la atención en 1996 de un total 40.258 desplazados con una inversión de 1.016 millones de pesos, lo que daría un promedio de \$25.254 por persona.

Excluyendo la Red de Solidaridad Social (que reporta atención en 28 de los 32 departamentos de Colombia incluido San Andrés Islas, los informes señalan que la atención humanitaria de emergencia se prestó básicamente en los departamentos de Cesar, Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Santander, Valle, Tolima, Guajira, Caquetá, Córdoba y Chocó. Sin embargo, departamentos con alto índice de desplazados como Norte de Santander, Sucre, Magdalena, Boyacá y Casanare¹⁶, no aparecen en los registros oficiales de la atención humanitaria. (Ver cuadros anexos sobre acciones institucionales)

En principio, el problema fundamental de este tipo de inversión es el monto (que a pesar de su crecimiento, sigue siendo demasiado precario), su carácter temporal y asistencial, pues en la mayor parte de los casos se trata de apoyos por una única vez y luego el desplazado queda a merced de su propia suerte o con la esperanza altamente improbable de ser atendido dentro de las estrategias de consolidación cuya marcha es más lenta e irregular, por sus elevados costos que demandan una voluntad política mayor del Gobierno. Se carece de una estrategia real de consolidación económica que permita al desplazado un acompañamiento permanente hasta cuando su condición de vulnerabilidad política, económica y social haya sido superada.

El peso del componente asistencial dentro de las pocas acciones del gobierno refleja ante todo una política asistencialista que dista mucho de lograr un modelo de atención integral frente a los miles de desplazados que dejan cada día sus tierras bajo la presión de la violencia. El segundo problema tiene que ver con el modelo de ejecución y la dispersión de las instituciones comprometidas con este proceso, pues demuestran

¹⁶ En Norte de Santander se registró en 1997 El desplazamiento de 790 hogares, en Sucre 2.319, en casanare 684, en Magdalena 1.489 y en Boyacá 1.247. Estimación del SISDES 97.

abiertamente la ausencia de una estrategia planificada y coherente que evite la fragmentación de estos mínimos recursos

Un tercer problema se refiere a la verticalidad de la política del gobierno que sólo consideró las organizaciones sociales y de desplazados a título informativo o a partir de formas de relación que son lesivas de la independencia y autonomía de reclama la sociedad civil frente al gobierno.

Sobre estos aspectos se requiere una evaluación de mayor alcance, dado que las informaciones oficiales proporcionadas aún no permiten dilucidar los interrogantes planteados: En términos de un análisis de impacto social, los informes dejan muchas dudas que no permiten sacar conclusiones definitivas sobre la cobertura real de las políticas en el nivel poblacional y territorial de estas inversiones; sobre los criterios con que se entrega la ayuda humanitaria; sobre la suerte posterior de estas poblaciones; sobre la relación entre presupuesto para la guerra y recursos para atender las víctimas del desplazamiento forzado; sobre la relación entre política social general y políticas específicas para el desplazamiento; sobre la relación de estas inversiones con los gastos de funcionamiento que implica semejante dispersión institucional; sobre los criterios para establecer responsabilidades a instituciones que en principio están constituidas para fines diferentes como el Departamento de Atención de Desastres, etc.

C. CONSOLIDACIÓN SOCIOECONÓMICA

Finalmente, cualquier discusión sobre las condiciones de **consolidación socio económica** de las poblaciones desplazadas, supone las mayores exigencias que las hasta ahora planteadas por la política sobre desplazamiento. Ya sea en la hipótesis de enfrentar el desafío de crear condiciones para el asentamiento sostenible de las poblaciones que por una u otra razón permanecerán en los lugares a donde se han desplazado o en la perspectiva de hacer viable el reasentamiento y el retorno como procesos de restitución de los derechos perdidos o de acceso al derecho y de las condiciones que impidan la reproducción del conflicto violento que está en la génesis del desplazamiento. En este sentido, como afirma el investigador Alejandro Reyes, la condición es una reforma agraria que sea capaz de cambiar las condiciones de vida del campesinado empezando por la condición esencial que es parar una guerra que ha hecho víctima a este sector de la sociedad colombiana de la disputa por el control económico y político de la tierra¹⁷. Pero igualmente, es necesario abordar el problema de la reforma urbana en la perspectiva de crear las condiciones para el acceso la ciudad, para quienes por una u otra razón terminen incorporándose a patrones de supervivencia

¹⁷ En este sentido Reyes propone 6 medidas básicas para enfrentar el fondo del problema del desplazamiento forzado: 1) Distribuir las tierras con aptitud agrícola, usadas hoy con criterio especulativo, entre los campesinos que carecen de ella, 2. Restablecer las propiedades de los campesinos desplazados por la violencia y extinguir el dominio de las propiedades que han sido usurpadas; 3 Congelar la colonización que expande la frontera pecuaria, 4. reconstruir las economías campesinas ocupadas con cultivos ilícitos; 5. Proteger la territorialidad de las minoría étnicas, indígenas y negras 6 Extinguir las propiedades adquiridas mediante enriquecimiento ilícito producto del narcotráfico y la corrupción política. Ver El espectador Domingo 7 de Junio de 1998 P 9-A

urbana, en este proceso violento que definitivamente ha acelerado la urbanización del país; en tal sentido la articulación de la política territorial que inaugura la Ley 388 de 1997 es un paso urgente y necesario dentro de una política de tratamiento del conflicto y sus secuelas.

Por esta razón, hasta el momento, en la estrategia del gobierno este componente se caracteriza por concentrar comparativamente las mayores inversiones, pero a su vez por ser el de menor cubrimiento. En este campo básicamente se han adelantado algunos procesos de compra y adjudicación de tierras y progresivamente se incorporan programas temporales de educación, vivienda, empleo, etc.

Como lo muestra el cuadro 1, en el componente de **consolidación y estabilización socio económica** se invirtieron aproximadamente \$29.800 millones entre 1996 y 1.997, de los cuales un 87% (es decir \$25.800 millones) se destinaron a la compra de predios para campesinos desplazados, por intervención directa o por negociación voluntaria, en el marco de los programas del sistema de reforma agraria del INCORA. Pero este proceso por ahora tan incipiente, empieza por demás a señalar la ausencia de una formulación coherente con la situación de los desplazados.

En efecto, si se analizan las acciones del INCORA en 1996¹⁸, en ese período se adjudicaron aproximadamente 10 predios, que en total equivalen a 5297,2 hectáreas, a un costo de \$7600 millones y localizados en los Departamentos de Cesar, Guajira, Cundinamarca y Tolima, con un total de 362 familias beneficiadas (2172 personas aproximadamente). A su vez, la Consejería proporciona otra información (ver cuadro 2) y anuncia procesos similares en Atlántico, Cesar, Córdoba, Atlántico y Valle del Cauca.

Pero el proceso de adjudicación se ha realizado con una heterogeneidad de criterios tal que no expresa un resultado sostenible de política sino una solución de emergencia, lo cual es contrario a toda pretensión de consolidación. En primer lugar, los informes oficiales conocidos no hacen referencia al costo ni a las características de los predios respecto de su potencial para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, a pesar de que este criterio se había contemplado formalmente en documento CONPES No 2804 al señalar que la adquisición de predios debe ajustarse a las posibilidades y necesidades de las familias desplazadas. En segundo lugar, y complementariamente con el primer aspecto señalado, estos procesos se han equiparado a las políticas tradicionales de Reforma Agraria, cuyo principal problema es la ausencia de apoyo estatal integral; además el condicionamiento de la adjudicación a procedimientos convencionales como el pago por el desplazado del 30% del valor de los predios, aún en el caso de soportarse con créditos de la Caja Agraria, simplemente implica el desconocimiento de las condiciones de indefensión extrema de estos campesinos y la precariedad del concepto de reparación por parte del Estado.

En tercer lugar, la población desplazada en este año no aparece como prioridad en los mecanismos normales de cofinanciación de proyectos productivos, lo que limita aún más

¹⁸ A partir de la respuesta del Dr. Augusto Bonilla Subgerente de Desarrollo Rural al derecho de petición formulado por Codhcs al INCORA, Febrero 19 de 1998. Estos datos tendrán variaciones sustanciales en el Informe de la Consejería al Congreso, presentado un mes después.

las posibilidades de las pocas familias adjudicatarias pero aún mas la de aquellas que sin este recurso deben resolver sus problemas socioeconómicos, a este respecto se conocen algunos proyectos incipientes como la financiación en este año de 6 proyectos económicos por parte de la UAEDH-MI con una inversión de \$17.000.000 destinados a adquisición de tierras¹⁹. A su vez la misma CPAPDV²⁰ informa que en 1997 se realizaron inversiones de consolidación en algunos de los predios reseñados en el cuadro 2 por valor de \$43 millones (sic).

En cuarto lugar, no se conocen las políticas de seguridad que el Gobierno ofrece a estos procesos²¹ y en la práctica no hay una directriz nacional concertada con las entidades territoriales para evitar las conocidas manifestaciones de segregación y macartización del desplazado que han manifestado públicamente algunos gobernantes y comunidades.

Cuadro No.2 Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado Tierras adquiridas para procesos de reubicación					
Departamento	Municipio	Pedio Adquirido	Hectáreas	Familias Beneficiarias	Hectáreas x familia
Tolima	Ibague	La Miel	610	80	7.6
	Armero Guayabal	Los Cámbulos	153	12	12.8
	Roncesvalles	El Porvenir	1193	60	19.9
	Icononzo	Valparaíso	384.5	45	8.5
Norte Santander	Cúcuta	La Cochinilla	500.5	18	27.8
Cundinamarca	San Juan de Rioseco	San Marino	294	30	9.8
Meta	Cabuyaro	El carpintero	1038	85	12.2
Córdoba	Tierralta	Buenos Aires	558.5	47	11.9
	Valencia	Nuevo Oriente	834.4	58	14.4
Total			5565.9	435	12.8

Fuente: Elaborado a partir de informaciones de la CPAPDV Informe al Congreso Marzo de 1998.

¹⁹ Pero en el informe de la UAEDH, como en los informes del Incora, no se mencionan los criterios de adjudicación, la localización de los predios, ni la población beneficiaria

²⁰ Informe al Congreso de la República. Marzo 1998

²¹ Al respecto, el informe de la CPADPV del mes de Marzo de 1998 señala: "...la evidencia del conflicto armado y los niveles de indefensión en los que se encuentran las familias desplazadas no permiten, en un primer momento, tener la suficiente confianza respecto de seguridad personal. Sin embargo, la acción del gobierno y de la Fuerza Pública y en no pocas oportunidades de organizaciones humanitarias y de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales han permitido garantizar condiciones de seguridad de carácter general" (Resaltado nuestro)

Ahora bien, en términos generales, los programas de consolidación carecen de un principio de sostenibilidad y aún siguen siendo expresiones más formales que reales y más el producto de esfuerzos institucionales atomizados que el resultado de una política integral. Sin lugar a dudas, en el plano legal formal, el proceso de estructuración y articulación de las acciones gubernamentales frente al problema del desplazamiento, avanza significativamente, desde la expedición de la Ley 337 de 1997, la adopción del Plan Nacional de Atención Integral y la creación del Fondo Nacional, pero como se puede apreciar en los esquemas anexos de trayectoria de la política, las acciones institucionales han respondido más a las manifestaciones críticas visibles del desplazamiento que a las características sistemáticas y masivas de estos procesos y lo ha hecho de modo errático; la metodología ha sido la de anexar proyectos específicos en agencias gubernamentales diversas, antes que estructurar nuevos espacios institucionales de carácter permanente y con la capacidad de intervenir decididamente las secuelas de esta forma de violencia.

La principal característica de la acción gubernamental es la ausencia de planeación, la inexistencia de estudios de la población objetivo, la descoordinación en las entidades que ejecutan los programas, el interés de dar respuestas o apariencias de respuesta ante episodios particularmente graves y notorios de desplazamiento, la verticalidad en la formulación y aplicación de la política del gobierno frente a las organizaciones sociales y los desplazados e incluso el afán de protagonismo de algunos de los responsables de la política oficial sobre desplazamiento.

En seguida se exponen algunas evidencias de esta dinámica a la manera de indicadores y sin pretender un diagnóstico preciso, pues la información disponible aún no lo permite.

1. En 1996, entidades como la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa, Mineralco, Ecocarbón, el SENA y el IDEMA, prácticamente no desarrollaron las actividades enunciadas en los documentos CONPES y algunas de ellas sólo empiezan a aparecer en los programas gubernamentales en 1988, ya sea por razones de desinformación institucional, por desconocimiento de los desplazados de estas responsabilidades o simplemente por la ausencia de una política integral que las incorpore de manera planificada y no contingente al desarrollo de estas nuevas funciones.
2. Para este mismo año, la estrategia de prevención se asigna únicamente como función de la UAEDH-MI. En 1987 se extenderá a los ministerios de la política social (Salud, Educación, Trabajo-Oficina de Mujer Rural) y a la CPAPDV, entidades que se dedican a promover procesos eminentemente pedagógicos y fragmentarios sobre derechos humanos; para 1998, esta función vuelve a concentrarse en la UAEDH-MI y la CPAPDV. En este campo, el de mayor trascendencia, las instituciones de la Fuerza Pública, las agencias de la política de paz y la coordinación con los organismos estatales de protección de los derechos humanos aparece sólo tangencialmente; la consecuencia inmediata es el incremento acelerado del desplazamiento al ritmo de la confrontación armada interna y de la incapacidad del Estado para cambiar su curso.
3. En 1997, el énfasis de la política fue la atención humanitaria de emergencia, pero para 1998 se puede apreciar una tendencia a comprometer cada vez más el

- conjunto de la institucionalidad estatal en el tratamiento de las poblaciones desplazadas en su nuevo habitat.
4. A pesar de su carácter igualmente insular es necesario destacar los programas de consolidación y estabilización que adelantan el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (entidad a la que se le reconoce mayor actividad en acciones de asistencia, asesoría a la familia, apoyo alimenticio, creación de hogares de bienestar, y asistencia a ancianos, pero que debería liderar un programa específico de atención psicosocial a mujeres y menores de edad en situación de desplazamiento), la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y los Ministerios de Educación y Trabajo.
 5. El caso de los programas de retorno requiere una consideración especial. Si bien la UAEDH-MI invirtió \$152 millones en 1996 en procesos de retorno y reubicación de poblaciones, en los casos de Bajo Grande, Turbo y Pelaya, con un cálculo de beneficiarios de 2099 personas, esta ha sido una de las políticas que ha despertado más polémicas, especialmente por la terquedad que ha mostrado el gobierno del presidente Samper para realizar procesos de retorno y reubicación, sin ofrecer las condiciones de seguridad para las poblaciones desplazadas. En este aspecto el gobierno asume contra toda evidencia que la fuerza pública garantizará estas condiciones a partir del presupuesto ideológico de que el Estado no hace parte del conflicto ni de las causas del desplazamiento, proceso que, en semejante formulación dependería únicamente del juego de los actores armados extraestatales.
 6. Igual inconsistencia o indolencia han mostrado las acciones del gobierno respecto de los procesos de repatriación a que fueron sometidos los campesinos desplazados a territorio panameño en 1997.

Para 1998, el panorama parece mejorar, al menos en las cifras de expectativas presupuestales que ascienden a \$79.368 millones para la *atención integral* a desplazados por violencia. Es una cifra que siendo insuficiente está sujeta a recortes como consecuencia del déficit fiscal, pero es mucho más de la que anuncio el presidente Samper en Cartagena durante el acto de presentación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada el 8 de enero del año en curso de \$40.900.000.000. Esta diferencia de cifras en el gobierno es parte de la ausencia de claridad y coordinación en este tema del desplazamiento.

En consecuencia, si bien es cierto que el gobierno ha dispuesto de algunos recursos para atender a la población desplazada por violencia en los últimos tres años, es evidente que dicha inversión no ha contribuido a prevenir las causas del fenómeno, tiene una cobertura limitada frente a la magnitud del problema, el impacto sobre los beneficiarios ha sido mínimo, no alcanza los objetivos señalados en la planeación, está sujeta a múltiples trámites burocráticos, ha estado permeada por el clientelismo político y, en la mayoría de los casos, resulta insuficiente.

Según la información suministrada por las diferentes entidades del gobierno consultadas por CODHES, entre 1996 y 1997 se han atendido alrededor de 190.800 personas (aproximadamente 36.160 familias) desplazados por la violencia con una inversión de