

Washington, D.C., September 22, 2003

## **EL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO EN COLOMBIA**

**Edgar Forero**

*Nota: Las opiniones expresadas por el autor son de su exclusiva responsabilidad, y para nada comprometen a la Representación en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR.*

### **INTRODUCCIÓN**

En este documento ha sido preparado para el Encuentro “Conflict and Peace in Colombia: Consequences and perspectives for the Future”, organizado en Washington (USA) por Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz.

El objetivo es ofrecer a los lectores una visión resumida pero comprehensiva sobre el desplazamiento forzado en Colombia, para lo cual se presentan cuatro grandes aspectos: a) la magnitud y dinámica del fenómeno; b) las características de la política pública que durante los últimos cinco años se ha venido implementando para su atención; c) el “enfoque de derechos”, y el “enfoque de discriminación positiva”, dos temas que durante el gobierno del Presidente Alvaro Uribe constituyen el centro del debate sobre la política pública; y d) algunas apreciaciones críticas respecto a algunos aspectos de formulación e implementación de dicha política.

En cuanto al primer aspecto, la magnitud y dinámica, puede destacarse que existen entre 2 y 3 millones de desplazados y que el fenómeno ha adquirido una gran complejidad respecto a las diferentes modalidades, siendo notoria la relación entre el conflicto, el desplazamiento y el despojo de la tierra. Adicionalmente, el desplazamiento afecta de manera más significativa a las mujeres cabeza de familia, a la niñez, y a las comunidades indígenas y afrocolombianas.

En referencia al segundo aspecto, las características de la política pública, se concluye que aunque se ha desarrollado un buen marco normativo e institucional, y se ha formulado una estrategia integral de intervención, la magnitud de las necesidades ha sobrepasado en mucho la capacidad de respuesta del Estado y aún de la comunidad internacional cooperante.

Respecto al tercer tema, el debate sobre el enfoque de la política, se analiza en primer lugar la tensión que existe entre un “enfoque de derechos” que busca garantizar el resarcimiento de los derechos de la PD, reconocidos por la normatividad nacional e internacional, y un enfoque que tiende a confinar la respuesta en la simple provisión de condiciones materiales para la subsistencia de la población afectada. En segundo lugar, se pone de presente que durante el último año de gobierno se ha venido desmontando el esquema de atención basado en el principio de la “discriminación positiva” de la PD e incorporándolo al esquema genérico de política social para la población pobre y vulnerable.

Finalmente, en lo relativo a la formulación e implementación de la política pública, en primer lugar se analizan los esfuerzos gubernamentales para superar la desarticulación entre la dimensión

sectorial y la dimensión regional de la política, concluyendo que dicha desarticulación aún no está siendo resuelta satisfactoriamente. En segundo lugar, se señala que aún no se superan algunos desbalances entre los distintos componentes de la política, tales como el hecho de que se sigue poniendo mucho énfasis en la atención de emergencia, mientras que es muy débil la acción en la estabilización socioeconómica, y hay escasísimos resultados en materia de prevención del desplazamiento. En tercer lugar, se señala que el gobierno del Presidente Alvaro Uribe ha establecido como primera prioridad de su política la promoción de los retornos de la población desplazada (PD), con pocas acciones en la integración local y todavía menos en el reasentamiento. Por último, se señalan algunos de los temas que actualmente son objeto de debate respecto a la política de retornos, en particular los referentes a las garantías a la población que retorna (principalmente la de la seguridad), resaltando que el factor clave ha sido la dificultad para garantizar la sostenibilidad de los retornos a mediano y largo plazo, en medio del conflicto.

## **1. LA MAGNITUD Y DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO**

### **1.1 Cuántos son? El debate sobre las cifras**

Los estimativos sobre el número de personas desplazadas a causa del conflicto interno armado son varios, y corresponden a diferentes maneras de percibir el fenómeno.

El gobierno, a través de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República (RSS) administra el Sistema Único de Registro (SUR), en el cual debe inscribirse la población desplazada como requisito para acceder a la oferta de atención estatal. Así, de acuerdo con la información del SUR, entre Septiembre de 1995 y Junio de 2003 se han registrado 1,148,696 personas<sup>1</sup>; esta es la cifra que el gobierno reconoce formalmente como población que demanda atención por parte del Estado, y actualmente la RSS está adoptando medidas para desvincular del SUR a aquellas personas que se considere han recuperado su estabilidad social y económica.

Sin embargo, es ampliamente aceptado, incluso por el mismo gobierno, que existe un sub-registro de población desplazada, debido a que muchas familias no se inscriben en el SUR. Existen para ello múltiples razones tales como: a) el temor a entregar información a entidades públicas, b) el deseo de mantener el anonimato para no ser víctima de la discriminación o para evitar nuevas amenazas por parte de actores armados, y c) las reducidas expectativas sobre la posibilidad real de recibir asistencia pronta y efectiva, entre otras. Por esta razón, la RSS administra un sistema de estimación diferente al SUR, el Sistema de Estimación por Fuentes Contrastadas (SEFC), de acuerdo con el cual la cantidad de población desplazada entre Enero de 2000 y Junio de 2003 se estima en 753,224 personas, equivalente a 168,507 familias<sup>2</sup>.

Cualquiera sea la discusión sobre la validez de las cifras suministradas, el gobierno acepta que el número total de desplazados es aproximadamente de 2,000,000 de personas, es decir unas 400,000 familias.

La tercera fuente reconocida es la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), entidad que toma en consideración un período mucho más largo, desde 1985. Según sus estimaciones, entre 1985 y Diciembre de 2002 existirían 2,914.853 personas desplazadas<sup>3</sup>. A este respecto, la RSS observa que en la cifra mencionada no se descuentan las personas que retornan a su lugar origen ni las que, habiendo sido atendidas, logran superar su situación de desplazamiento.

---

<sup>1</sup> Fuente: RSS, Presentación del Director General en Seminario de Capacitación a funcionarios de la Procuraduría general de la Nación, Bogotá, 10/09/03

<sup>2</sup> Fuente: RSS – SEFC, corte a 30 de junio de 2003.

<sup>3</sup> Fuente: Diario El Tiempo, Bogotá, 25/05/03

Adicionalmente, en su reciente “Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: El conflicto, callejón con salida”, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>4</sup> se plantea la necesidad de estimar cuántas de las personas que han sido desplazadas requieren realmente atención del Estado, adoptando el supuesto de que, pasado un tiempo, dichas personas retornan a su sitio de origen o van encontrando por sí mismas, o con ayuda de redes sociales de apoyo, la manera de estabilizarse e integrarse al medio económico y social. Así, establece como criterio que la población objetivo de la política pública serían las personas que hayan sido registradas en el SUR en los últimos tres años, descontando las que han retornado, con base en lo cual la cifra estimada sería de aproximadamente 850,000 personas (aproximadamente 170,000 familias, asumiendo un promedio de 5 personas por familia desplazada).

En términos de la política pública, el punto clave *es cuántos desplazados requieren atención del Estado*. Como se verá más adelante, en el aparte relativo a las discusiones conceptuales de la misma, esta decisión pasa por una definición de principios respecto a su alcance:

- a) es suficiente con satisfacer las necesidades materiales y lograr la estabilización de la PD (enfoque de “asistencia social”), o deben también ser reparados los derechos violados y resarcidos los perjuicios (“enfoque de derechos”)?
- b) es aceptable apelar a una “solución diferida” que permita satisfacer en primera instancia la estabilización socio-económica de la PD, y tratar por separado o diferir en el tiempo las acciones afirmativas concretas para la satisfacción del derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación?

En el caso de adoptar el enfoque de “asistencia social” a la PD, dirigido exclusivamente a lograr su estabilización socio-económica mediante la provisión de bienes y servicios, sería evidentemente legítimo focalizar las acciones sobre aquel segmento de la PD que no haya logrado aún estabilizarse, descartando al resto. Así, el número de familias objeto de la política podría ascender a unas 170,000, de acuerdo con los estimativos del INDH 2003 del PNUD.<sup>5</sup>

En el caso de adoptar el enfoque integral “de derechos” que supone, además de dar respuesta a las necesidades básicas de la PD, hacer efectivo el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, se podría considerar que la violación de derechos causada por el delito de desplazamiento y, por tanto, la deuda del Estado y de la sociedad con las víctimas, no prescribe con el tiempo. Así, existirían en Colombia aproximadamente 582,970 familias según CODHES, o 229,679, según la RSS, que deberían ser objeto de la política pública integral de atención al desplazamiento forzado.

Como se ve, cualquiera sea el estimativo adoptado, el tema es crítico y la magnitud del problema es muy grande. Desde la perspectiva de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, lo que importa al final es que a una gran cantidad de ciudadanos se les está vulnerando sus derechos, y que éstos tienen que ser reparados tanto por los agresores como por el Estado (que es el responsable primario de protegerlos y garantizarlos). Así, la política pública de atención la PD no podría desconocer que el eje fundamental de la respuesta tendría que ser el procurar que a las personas desplazadas se les permita un acceso efectivo a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales; en este enfoque, la PD se diferenciaría de la pobre porque, aunque pudieran estar en las mismas condiciones económicas, la primera ha sido víctima de un daño producido por una falla en el deber de protección del Estado, lo que debería generar una reparación de los derechos vulnerados.

---

<sup>4</sup> PNUD: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: El conflicto, un callejón con salida”, pág 122. Página Web <[www.pnud.org.co/indh2003](http://www.pnud.org.co/indh2003)>, 11/09/03,

<sup>5</sup> Según la apreciación más radical de algunas instancias del gobierno, debería concentrarse la atención en la población registrada en el último año, o sea que el número de familias desplazadas a atender sería de 53,139. Con base en la información suministrada por la RSS, en el segundo semestre de 2002 se registraron 144,321 personas desplazadas en eventos individuales y 26,269 en eventos masivos, para un total de 170,612; en el primer semestre de 2003 las cifras fueron respectivamente 73,586, 21,496 y 95,082. En consecuencia, el total de personas desplazadas registradas en los dos últimos semestres es de 265,694 personas, equivalentes aproximadamente a 53,139 familias (5 personas por familia en promedio).

En este sentido, la mayor parte de entidades y de los actores humanitarios involucrados (Corte Constitucional, Defensoría del Pueblo, ONGs, ACNUR) consideran que el tema de las cifras debería enmarcarse en un “enfoque de derechos”, y que no se debería tratar de supeditar el dimensionamiento del problema a la factibilidad fiscal de atenderlo, sino adoptar la decisión política de asignarle los recursos necesarios para atenderlo de acuerdo con la gravedad del mismo, dándole prioridad por encima del gasto público social, como también ha sido reconocido por la Corte Constitucional. Esto implicaría *adecuar las instituciones y los recursos a la magnitud del problema, y no al revés*.

## **1.2 La dinámica del desplazamiento**

### ***Causalidades y modalidades***

El desplazamiento forzado en Colombia se ha venido convirtiendo en un fenómeno extremadamente complejo, dentro del cual coexisten múltiples causalidades y múltiples modalidades de afectación de la población civil<sup>6</sup>.

La primera - que era la más frecuente al inicio del conflicto - consiste en el desplazamiento como consecuencia (no deliberada) del enfrentamiento entre actores armados o entre alguno de éstos y la fuerza pública, cuando la población huye por carecer de las garantías mínimas de protección de su vida e integridad física.

Con el paso del tiempo el desplazamiento se fue convirtiendo en parte sustantiva de la estrategia de control político-militar de los actores armados, que en muchas ocasiones tenía (o tiene aún) un carácter temporal.

Sin embargo, contemporáneamente el desplazamiento como estrategia ha tendido a convertirse en permanente, de manera que los actores armados buscan consolidar su control territorial para instaurar o controlar procesos de producción de cultivos ilícitos y garantizar el tráfico de armas e ingreso ilegal de divisas, entre otras cosas. En muchos de estos casos se produce una “sustitución de la base social”, de manera que la población desplazada es reemplazada por personas afectas al respectivo actor armado, y a ellas les son transferidos activos tales como tierra e inmuebles.

Desde hace unos años, han surgido nuevas modalidades en las que la población residente ya no es desplazada, sino que se ve obligada por el respectivo actor armado a vincularse de manera forzada a los procesos productivos ilegales, sin posibilidades de salir de la zona para proteger su vida, integridad y libertad.

También se ha extendido el fenómeno de las comunidades “sitiadas” o “encajonadas” por un actor armado, que colocan a la población en situación de emergencia humanitaria y que en ocasiones se prolongan por largo tiempo sin que sea posible romper el bloqueo de alimentos medicamentos, combustibles, etc., por parte del Estado o de agentes humanitarios. Esto hace necesario desarrollar alternativas efectivas de protección y de atención humanitaria de emergencia por parte del Estado y de la Sociedad, en donde la modalidad de pactos humanitarios y misiones humanitarias tendría un papel muy importante.

Así mismo, están surgiendo dos modalidades de expulsión y desplazamiento antes poco conocidas, como son el desplazamiento intra-urbano, es decir de familias entre zonas de la ciudad, e interurbano, consistente en la expulsión de familias desde una ciudad hacia otra, generadas por amenazas de actores armados que ahora luchan por el control de barrios y zonas de las mismas (los ejemplos más conocidos son los de Barrancabermeja y Medellín, y contemporáneamente Bucaramanga y Cúcuta). Es muy frecuente, incluso, que las familias afectadas sean víctimas en este caso de un segundo desplazamiento forzado.

---

<sup>6</sup> Ver Forero, Edgar: “La promoción de políticas preventivas del desplazamiento interno en Colombia”, pág. 4 – Coloquio internacional: Crisis humanitarias y reconciliación”. Madrid, 28/06/00

A las modalidades descritas se agrega la de los desplazamientos temporales entre veredas de un mismo municipio, casos en los cuales la población adopta esta táctica como una manera de salvaguardar su vida y su seguridad, pero resistiéndose a un desplazamiento radical por parte de los actores armados que ejercen la amenaza.

Finalmente, la más dramática de las nuevas modalidades la constituye el desalojo planeado de localidades enteras por parte de los actores armados, quienes obligan a las comunidades a trasladarse masivamente bajo su vigilancia y a permanecer en un sitio distinto al de origen (por ejemplo, Mapiripán).

Una mención aparte merece el tema de los desplazamientos de la fuerza de trabajo vinculada a cultivos ilícitos (trabajadores denominados “raspachines”) generados por la erradicación de los mismos, la mayoría de las veces mediante aspersión aérea. En muchas regiones, tales como el Catatumbo o Putumayo, resulta prácticamente imposible deslindar el desplazamiento producto del conflicto del desplazamiento generado por la fumigación.

Pero también es muy importante destacar los desplazamientos asociados a los procesos de apropiación y concentración de la propiedad de la tierra. Estos pueden ser promovidos por personas o actores con un interés económico (entre los cuales al menos se ha identificado a los grandes narcotraficantes) que operan a través de grupos de acción privados, o por los mismos actores armados que obligan a los campesinos a abandonar tierras y cultivos

### ***Conflicto, desplazamiento forzado y despojo de la tierra***

Desde 1997, existen estudios<sup>7</sup> que demostraban la existencia de la convergencia entre la violencia política y la violencia relacionada con la concentración de la tierra. Esta ya se evidenciaba en la Costa Atlántica, Chocó y Urabá antioqueño, regiones en las cuales el desplazamiento era significativamente mayor que en el Nor-oriente, Región Andina y Sur-occidente, donde eran menos significativas las incidencias del conflicto por la tierra. “En condiciones locales de guerra no sólo es imposible plantear demandas sociales, sino que el problema pasa a ser cómo asegurar la estabilidad de la población en su territorio, pues éste adquiere valor estratégico para los adversarios. El desplazamiento se produce cuando las amenazas plantean el dilema entre la propiedad y la vida, y cuando es mayor la incapacidad del Estado para protegerlas”<sup>8</sup>.

En un sentido más general, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cita informaciones según las cuales “el 65% de los jefes de hogares desplazados que poseían tierra, tuvieron que abandonarlas como consecuencia de los hechos de violencia que les obligaron a huir. Esta estadística tiende a confirmar una vez más que alrededor de los fenómenos violencia y confrontación armada se ocultan intereses económicos relacionados con la llamada “contra-reforma” agraria que afecta a pequeños y medianos propietarios”, lo cual le permite afirmar que “existe una estrecha relación entre injusticia social, particularmente el despojo de tierras, y el desplazamiento interno, cuyas causas primarias son anteriores al conflicto armado” y que esta deriva en “un acelerado proceso de concentración de la propiedad rural en detrimento de la población, con cambios drásticos en el uso y tenencia de tierras”<sup>9</sup>.

De otro lado, la Contraloría General de la República presentó, el 10 de octubre de 2000, un informe según el cual la guerra ha concentrado la propiedad de la tierra de manera tal que entre 1985 y 1996 los predios de tamaño grande (más de 500 has.) pasaron de 9,6 millones a 19,2 millones de has., situación que era especialmente notoria en el corredor que se inicia en el Urabá antioqueño y termina en Norte de Santander, pasando por el Magdalena Medio. Agregaba el informe que los

---

<sup>7</sup> Reyes, Alejandro: “El problema territorial del desplazamiento forzado”. Anexo III al Informe de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento Interno en las Américas – CPDIA, 1997.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> CIDH: “Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia”, Junio de 1999, pág. 211.

narcotraficantes seguían siendo propietarios de 2 millones de hectáreas, hecho que también ayudó a la concentración de la propiedad rural<sup>10</sup>.

Dicho fenómeno fue confirmado en un nuevo estudio de la Contraloría divulgado recientemente, en el cual se concluye que más del 40% de las tierras fértiles del país (cuatro millones de has.) han sido adquiridas con dineros provenientes del narcotráfico, y agrega que entre 1984 y 1996 las propiedades de más de 500 has. pasaron de 11 millones a 22.6 millones de has. y que las propiedades menores de 5 has. se redujeron de 3.4 millones en 1985 a 2.2 millones en el 2001<sup>11</sup>.

Como se verá más adelante, el tema de la recuperación de las tierras abandonadas o perdidas por parte de la PD, o la correspondiente indemnización por parte de quien realizó el despojo o por parte del Estado, se constituyen en uno de los puntos críticos de la reparación de sus derechos.

Ello, si se tiene en cuenta que la RSS estima que al menos la tercera parte de la PD era propietaria o poseedora de tierras antes del desplazamiento, y que en una encuesta de CODHES (año 2001, muestra de 7.142 familias)<sup>12</sup> el 53% de las familias declaraban que eran propietarios y el 32% tenían la tierra en posesión, para un total del 85%. Así mismo, según CODHES, entre 1995 y 2001 habrían cambiado de dueño 3,500,000 has., especialmente en Córdoba y Urabá<sup>13</sup>.

### *Causas y autores*

Tal como se puede observar en el cuadro adjunto, la gran mayoría de los desplazamientos se origina por amenazas generalizadas y por el temor a las consecuencias de los enfrentamientos armados sobre la población civil. Adicionalmente, debe señalarse la tendencia a crecer de manera muy importante (creció el 100%) la cantidad de desplazamientos derivados específicamente de los enfrentamientos armados. Por el contrario, son minoritarios los casos en los cuales el desplazamiento obedece a amenazas específicas.

| <b>Causa</b>  | <b>2000 – 2001<br/>(2)</b> | <b>2002 (2)</b> |
|---|----------------------------|-----------------|
| Amenazas generalizadas  | 44%                        | <b>55%</b>      |
| Amenazas específicas  | 5%                         | <b>6.4%</b>     |
| Enfrentamientos armados   | 15%                        | <b>30.6%</b>    |
| Masacres  | 9%                         | <b>3.9%</b>     |
| <b>Tomas, ataques, reclutamiento forzado,<br/>otras causas.</b> | <b>3.85%</b>               | <b>3.6%</b>     |

(1) Fuente: DNP-UDRU

(2) Fuente: RSS

De otro lado, en cuanto al comportamiento de los autores, puede destacarse el hecho de que entre 1985 y 2001, la guerrilla disminuyó ostensiblemente su participación en la autoría de los desplazamientos, mientras que para las autodefensas el desplazamiento se convirtió en una estrategia cada vez más importante, dado que el número de desplazamientos causados por éstas se duplicó. Adicionalmente, los desplazamientos causados por la fuerza pública prácticamente desaparecieron en el año 2000.

En cambio, a partir del 2002 la situación comienza a cambiar radicalmente ya que las autodefensas disminuyen sustancialmente su actividad como generadores de desplazamientos (en tanto que la guerrilla reactiva su ofensiva contra la población civil), pero la mayor parte de los desplazamientos

<sup>10</sup> Diario El Espectador, 11/07/00, pág. 3B

<sup>11</sup> Diario El Tiempo, Editorial, pág 1-26, 14/09/03

<sup>12</sup> Diario El Tiempo: "Tierras, punto débil de proceso con paras". , 04/09/03, pág.1-2

<sup>13</sup> Ibid.

fueron causados por dos o más actores, lo cual es consistente con el crecimiento de los enfrentamientos armados como causalidad del fenómeno, tal como se mencionó atrás.

| <b>Autores</b>                    | <b>1985-1994 (1)</b> | <b>1995-1997 (1)</b> | <b>2000 – 2001 (2)</b> | <b>2002 (2)</b> |
|-----------------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|-----------------|
| Guerrilla                         | 32%                  | 28%                  | 12.32%                 | 18.8%           |
| Autodefensas                      | 21%                  | 40.6%                | 45.67%                 | 25.6%           |
| Fuerza Pública                    | 27%                  | 13.6%                | 0.65%                  | 0.6%            |
| Más de un actor (enfrentamientos) | 20%                  | 17.8%                | 15%                    | 43.9%           |

(3) Fuente: DNP-UDRU

(4) Fuente: RSS

### ***Caracterización poblacional y territorial del desplazamiento***

#### *La población afectada*

De acuerdo con la información suministrada por la RSS, aproximadamente el 50% de la PD corresponde a mujeres, y el 42% a menores de 18 años; el 90% es de origen rural o semirural y una tercera parte tiene o tenía tierras en su lugar de origen; el 50% se ubica en los cinturones de miseria de las grandes ciudades; en 2002, el 9.2% correspondía a comunidades afrocolombianas, y el 3,4% a comunidades indígenas.

El desplazamiento forzado afecta a amplios sectores de la población colombiana, predominantemente en el ámbito rural, pero sus efectos son diferenciados sobre los distintos grupos poblacionales y además implican impactos más severos sobre algunos grupos especialmente vulnerables. Según lo muestran las estadísticas y los estudios específicos, el desplazamiento afecta de manera crítica a las mujeres cabeza de familia, a los niños y niñas, y a las comunidades indígenas y afrocolombianas.

En cuanto al impacto del desplazamiento sobre las mujeres, la RSS señala que “El desplazamiento tiene efectos específicos sobre las mujeres; en su mayoría, éstas se convierten en jefas de hogar debido a la viudez, a la ruptura de sus relaciones de pareja, o a la pérdida de su compañero o de sus hijos. Aparte de que el destierro ocasiona un fuerte trauma psicológico, el desplazamiento hace recaer casi exclusivamente en ellas la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de la familia”<sup>14</sup>. Un dato que ilustra lo anterior, es que en 2001 el 47% de los hogares desplazados tenía jefatura femenina (32,334), proporción que creció al 49,6% en 2002 (37,537).

De acuerdo con estudios realizados desde una perspectiva de género por el ACNUR, “los efectos del desplazamiento forzado presentan rupturas y pérdidas más fuertes para las mujeres que para los hombres. Sin embargo, en el contexto urbano, el desempleo suele afectar más duramente a los hombres que a las mujeres. Mujeres y hombres buscan de manera diferenciada apoyo en su entorno: los hombres en la asistencia por parte de entidades gubernamentales, mientras que las mujeres desarrollan un sentido más práctico para garantizar la supervivencia de la familia. Frente a un retorno que no garantiza la seguridad personal, ni el acceso al empleo o a la propiedad, las mujeres desplazadas suelen preferir la integración urbana”<sup>15</sup>.

El impacto sobre la niñez es definitivamente dramático: UNICEF y CODHES<sup>16</sup> estiman que entre 1985 y 2002, cerca de 1,750,000 niños y niñas tuvieron que huir de sus lugares de origen. De

<sup>14</sup> RSS: “Informe al Congreso de la República – Enero 2002 a Febrero 2003”, Tomo I, pág4. Bogotá, 14 de marzo de 2003.

<sup>15</sup> Informe ACNUR, Consultoría Donny Meertens, “El futuro nostálgico: desplazamiento, terror y género”, enero-diciembre 2000. Ver también: Informe ACNUR, *Consulta con mujeres desplazadas sobre principios rectores del desplazamiento*, Bogotá, ACNUR, OCHA, Grupo Temático de Desplazamiento del Sistema de Naciones Unidas, 2001.

<sup>16</sup> CODHES-UNICEF: “Un país que huye, desplazamiento y violencia”. Bogotá, septiembre de 2003.

acuerdo con los estimativos de la RSS con base en la población registrada, el número de niños y niñas sería aproximadamente de 482, 500 (42% de la población registrada). En el mismo período señalado el 86% de los hogares en situación de desplazamiento incluye niños y adolescentes: de ellos, el 14% tiene un menor, el 23% dos, el 25% tres, el 8% cuatro, el 10% cinco, el 5% seis, el 2% siete y el 3% ocho o más. Adicionalmente, sólo el 40% han continuado sus estudios, y sólo el 10% ha terminado el bachillerato. Además, 1,225,000 han tenido serios problemas de salud sin haber obtenido atención médica<sup>17</sup>.

Uno de los problemas más serios es el reclutamiento forzado de menores: Human Rights Watch estima que alrededor de 11,000 niños y niñas han sido reclutados por los grupos armados (la mayor parte de ellos por la guerrilla), y que uno de cada cuatro guerrilleros o paramilitares es menor de edad<sup>18</sup>.

En lo referente a las comunidades indígenas la RSS estima que, entre enero de 2000 y junio de 2002, éstas constituían el 3,75% del total de la PD.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2003 “El conflicto, un callejón con salida” de las Naciones Unidas, “Los grupos armados penetran en territorios ancestrales de los pueblos indígenas – que cubren algo así como la cuarta parte del territorio nacional -, desconocen sus autoridades autóctonas y pretenden imponerles su ley. Además, se convierten en la punta de lanza de sectores interesados en apropiarse o usufructuar sus tierras o los recursos naturales situados en ellas”<sup>19</sup>. Adicionalmente, la decisión de estas comunidades de no tomar partido en la confrontación armada, de “resistir” al desplazamiento y de defender sus espacios socioculturales, las han conducido en muchos casos a ser declaradas “objetivo militar” por parte de los actores armados.

El impacto sobre las comunidades indígenas es particularmente importante dado que su apego su relación territorio-identidad es muy fuerte: “conciben el territorio como medio de subsistencia, zona de refugio, fuente de recursos, área geopolíticamente estratégica, pero también como paisaje, belleza natural, entorno privilegiado, objeto de apego afectivo, tierra natal, pasado histórico y memoria colectiva”<sup>20</sup>.

De otro lado, dado el tamaño reducido de la población que conforma cada comunidad, el desplazamiento de unas “pocas personas” constituye en la práctica la desaparición de la comunidad entera. De hecho, los asesinatos selectivos o las desapariciones de autoridades y líderes indígenas implican para la respectiva comunidad la pérdida de los seres en los que se concentran el saber acumulado, la información y el poder. De allí que en muchos casos traten de no abandonar su territorio de manera definitiva sino que se desplacen de manera itinerante dentro de este, lo que dificulta la detección de su situación crítica y la llegada de la atención humanitaria.<sup>21</sup>

Respecto a las comunidades afro-colombianas, la RSS reporta que entre enero de 2000 y junio de 2002, éstas constituyen el 17,72% del total de la población desplazada del país. De acuerdo con el INDH 2003 citado, “la mayoría de afro-descendientes con bajo mestizaje vive en las zonas marginales y ha sido víctima de la expansión del conflicto en años recientes, toda vez que sus áreas de asentamiento son muy atractivas para los grupos armados: fuentes de riqueza mineral, cercanía a los océanos y barreras naturales que los protegen de las autoridades”<sup>22</sup>.

También en este caso existe una estrecha relación entre población y territorios, lo que hace a estas comunidades muy dadas a resistir en lo posible al desplazamiento, y muy proclives a retornar en cuanto puedan. Además de los factores culturales, un factor que tiene fuerte influencia en ello es la

---

<sup>17</sup> Diario El Tiempo, 04/09/03, pág. 1-2

<sup>18</sup> Diario El Tiempo, 19.09.03, pág. 1-24.

<sup>19</sup> PNUD: op. cit, Cap. 5, pág. 131.

<sup>20</sup> CODHES: “El desplazamiento forzado indígena en Colombia: La ley del Silencio y la Tristeza”

<sup>21</sup> Ver CODHES: “El desplazamiento forzado indígena en Colombia: La ley del Silencio y la Tristeza”.

<sup>22</sup> PNUD: op. cit, pág 131.



titulación colectiva de tierras iniciada desde el año 2000 y ya completada en muchas de las zonas con base en la Ley 70 de 1993.

### *El patrón territorial*

Desde el punto de vista geográfico, la expansión territorial del fenómeno ha sido muy acelerada. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>23</sup>, en 1999 existían 139 municipios (12.4% del total) afectados por el desplazamiento forzado. Según estimativos de la RSS, en 2001 estaban afectados 819 (73%) y en agosto del 2003 lo estaban 984 (87.7%) ya fuese como expulsores de población (310), como receptores (54) o en ambas condiciones (620)<sup>24</sup>.

Aunque de lo anterior se deriva que el fenómeno del desplazamiento afecta en general a todo el territorio nacional, la información reportada por la RSS permite establecer que la mayor parte del fenómeno se concentra en 118 municipios: el 64% de la expulsión se concentra en 75 municipios y el 75.4% de la recepción se concentra en 43 de éstos<sup>25</sup>. Así mismo, se encuentra que 20 microregiones expulsan el 59% de la población y a ellas llega el 61.5% de la misma.

De acuerdo con el mismo reporte, los municipios de mayor expulsión son: Santa Marta, Magdalena (5.7%), Ibagué, Tolima (2.6%), Valledupar, Cesar (2.2%), Convención, Norte de Santander (1.8%), Tierralta, Córdoba y Medellín (1.5%), El Tarra, Norte de Santander y Tadó, Choco (1.4%), Florencia, Caquetá y Granada, Antioquia (1.3%), Teorama, Norte de Santander y La Palma, Cundinamarca (1.2%), Carmen de Bolívar, Bolívar, Mapiripán, Meta y Bojayá, Choco (1.1%), Estos diez y seis municipios expulsan el 26.5% de la población desplazada en 2002. Los municipios de mayor llegada de población desplazada son: Bogotá, D.C. (16.4%), Santa Marta, Magdalena (5.9%), Valledupar, Cesar (3.8%), Cali, Valle (3.2%), Florencia, Caquetá (2.8%), Medellín, Antioquia (2.4%), Sincelejo, sucre (2.3%), Cúcuta, Norte de Santander, Convención, Norte de Santander y Quibdo, Choco (2.2%). A estos diez municipios llega el 43.5% de la población desplazada en 2002.

Las microregiones más afectadas por el desplazamiento son: Sierra Nevada (expulsa el 11.86% y a ella llega el 12.5%), Oriente Antioqueño (6% y 5%, respectivamente), Catatumbo (5.91% y 2.9%, respectivamente), Zona de Distensión<sup>26</sup> (5.39% y 19.2%, respectivamente) y Urabá Ampliado (5.04% y 3.7%, respectivamente). Estas cinco regiones expulsan el 34.2% de la población en 2002 y a ellos llega el 43.3%.

Aunque a todos los departamentos del país, llega población desplazada, el 55.5% se concentra en 8 departamentos: Bogotá (16.4%), Antioquia (7.0%), Magdalena (6.3%), Norte de Santander (6.1%), Valle del Cauca (5.9%), Cesar (5.2%), Córdoba (4.6%) y Caquetá (4.0%). En el mismo sentido, todos los departamentos del país, con excepción de San Andrés expulsan población. Sin embargo, el 54.1% de la población desplazada sale de 8 departamentos: Antioquia (10.1%), Magdalena (7.8%), Caquetá (6.9%), Norte de Santander (6.8%), Cesar (6.3%), Tolima (5.7%), Bolívar y Putumayo (5.2%).

### *El crecimiento del desplazamiento*

El desplazamiento forzado interno ha crecido de una manera sostenida aproximadamente desde 1985, en función de la expansión de las actividades de los grupos armados ilegales, y existe acuerdo entre los expertos respecto a que su crecimiento ha estado asociado a otras formas de ataques a la población civil tales como las masacres, los asesinatos de líderes y las desapariciones forzadas.

<sup>23</sup> DNP: Documento CONPES 3057/99: "Plan de Acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado", 10 de Noviembre de 1999.

<sup>24</sup> RSS: "Informe al Congreso ....". Op.cit, pág.3

<sup>25</sup> Ibid, pág. 3.

<sup>26</sup> La zona de distensión comprende los 5 municipios que conformaron la Zona de diálogos con la FARC y 21 municipios que se encuentran en su área de influencia, entre los cuales se encuentra Bogotá.

El número de personas desplazadas, de acuerdo con las cifras de CODHES, se ha multiplicado más de cien veces en 17 años, (en 1985 se estimaban 27,000 personas). Además, creció el 75.1% entre 1996 y el 2000, pasando de 181,000 a 317,000 personas.

Una observación final importante es que la RSS ha reportado, de acuerdo con las cifras disponibles de población registrada hasta junio de 2003, una reducción notoria de la intensidad del desplazamiento durante el último semestre. Como se ve en el cuadro adjunto, ha disminuido tanto el número de personas en los desplazamientos masivos como en los individuales, pasando el total de desplazados registrados de 170,612 en el semestre anterior, a 95,082 en el presente, es decir una reducción del 79.4%.

Sin embargo, como se ve, dicha reducción se explica fundamentalmente por una disminución notable en el nivel de registro de desplazados individuales, ya que el número de eventos de desplazamiento masivo se incrementó de 54 a 69 (28%) y la reducción del número de personas fue sólo del 18% (disminuyó de 26,269 a 21,496).

Varios factores podrían estar incidiendo para explicar este fenómeno:

- Un repliegue de las FARC en algunas de las regiones donde anteriormente tenían presencia o las cuales disputaban con las autodefensas.
- Una disminución de la actividad de parte de los bloques de las autodefensas, en particular de aquellos que desde finales del año 2002 iniciaron negociaciones con el gobierno con miras a una eventual desmovilización.
- De acuerdo con manifestaciones de algunos gobernadores y alcaldes, el hecho de que el gobierno esté ofreciendo el retorno como casi única alternativa, ha venido desestimulando a la PD para registrarse.
- La existencia de algunos factores restrictivos en el sistema del registro en varias regiones.

| Semestres         | No. de personas en desplazamientos masivos | No. de eventos en desplazamiento masivo | No. de personas en desplazamientos individuales | TOTAL          |
|-------------------|--|---|---|----------------|
| Sem. I/2000       | ND   | ND                                      | 99,821  | 99,821         |
| Sem. II/2000      | ND   | ND                                      | 102,476   | 102,476        |
| <b>Total 2000</b> | <b>ND</b>                                  | <b>ND</b>                               | <b>202,297</b>                                  | <b>202,297</b> |
| Sem. I/2001       | 32,031                                     | 75                                      | 137,923   | 169,954        |
| Sem. II/2001      | 30,251                                     | 69                                      | 125,931   | 156,182        |
| <b>Total 2001</b> | <b>62,282</b>                              | <b>144</b>                              | <b>263,854</b>                                  | <b>326,136</b> |
| Sem. I/2002       | 38,184                                     | 65                                      | 167,321   | 205,505        |
| Sem. II/2002      | 26,269                                     | 54                                      | 144,343   | 170,612        |
| <b>Total 2002</b> | <b>64,453</b>                              | <b>119</b>                              | <b>311,664</b>                                  | <b>376,117</b> |
| Sem I/2003        | 21,496                                     | 69                                      | 73,586  | 95,082         |
| <b>TOTAL</b>      | <b>148,231</b>                             | <b>332</b>                              | <b>851,401</b>                                  | <b>999,632</b> |

## 2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

### 2.1 La estructura de la política

La estructura de la política pública para la prevención y atención al desplazamiento interno forzado está definida, en términos generales, en la Ley 387 de 1997, norma que regula todos los aspectos básicos de la misma.

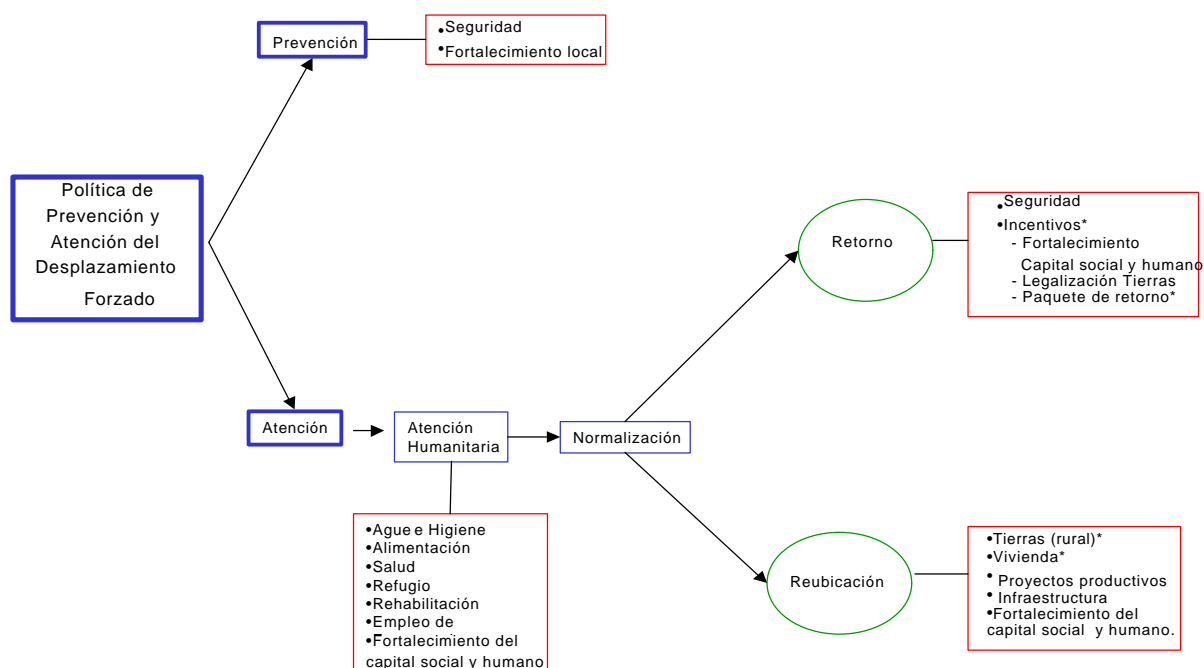
Así, la política consta básicamente de tres elementos principales:

- La prevención del desplazamiento forzado, mediante la intervención del Estado para neutralizar los factores que lo generan.
- La atención humanitaria de emergencia, mediante la cual se provee a la PD de alimentos, utensilios, alojamiento, salud básica, atención psicosocial y educación para los niños.
- La estabilización socioeconómica, mediante la provisión de soluciones de ingresos (empleo o ingresos por cuenta propia a través de proyectos productivos), vivienda y servicios básicos, e integración social.

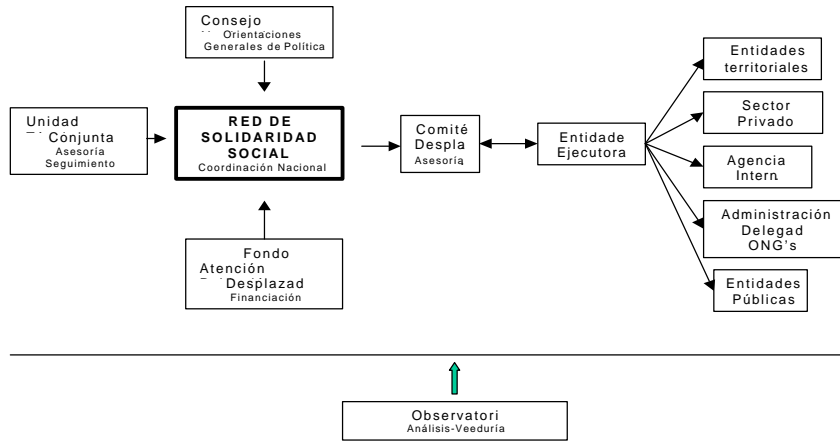
La estabilización socioeconómica puede tener lugar en tres modalidades: mediante el retorno al sitio de origen, mediante la estabilización en el sitio de recepción (en adelante, integración local), o mediante la relocalización en un sitio diferente al de origen y al de recepción (en adelante, reasentamiento).

Como estructura institucional para la implementación de la política se creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), con base en la Ley 387/97, mediante el cual se

### Estructura general de la política



### Esquema General del SNAIPD



busca, de un lado, articular entre sí las dimensiones sectoriales de la política y, del otro, articular a éstas los niveles nacional y territorial, en una misma estructura sistémica. La integración de las entidades territoriales al SNAIPD se da a través de los comités departamentales y municipales, en el seno de los cuales se abre la participación a la sociedad civil y, en particular, a las organizaciones de la PD.

El SNAIPD está regido por el Consejo Nacional, encargado básicamente (según la ley) de formular la política y garantizar la financiación y la concurrencia de las acciones sectoriales y territoriales, bajo la coordinación de la RSS

## 2.2 Las necesidades y los recursos

La magnitud y el crecimiento de las necesidades contrastan con la asignación de los recursos estatales.

El costo estimado de estabilizar integralmente una familia durante el primer año, en 2003 asciende aproximadamente a US \$9,500. Así, estabilizar las 75,200 familias desplazadas en 2002 costaría US \$ 714,4 millones, y estabilizar las 170,000 familias estimadas por el INDH – PNUD costaría US \$1,615 millones.

En contraste, la inversión pública durante el período 1995 – 2000 fue apenas de \$139.000 millones (en pesos corrientes, aproximadamente US \$51.5 millones de 2003), es decir muy reducida, lo que reflejaba la muy baja prioridad que el tema del desplazamiento forzado tenía en ese entonces en la agenda gubernamental. En el año 2001 se destinaron a través de las diversas entidades del SNAIPD \$146.000 millones (US \$54 millones de 2003), y en 2002 se asignaron \$ 162.000 millones (US \$60 millones de 2003) para la atención al tema, para un total de \$447.000 millones (US \$165,6 millones de 2003) en los últimos siete años.

De esta suma, durante el período 2001 – 2002 la RSS invirtió \$126.582 millones (US \$46.9 millones de 2003) en atención al desplazamiento forzado: el 52% se dedicó a financiar actividades de estabilización de la PD, el 37.36% a la Atención Humanitaria de Emergencia, el 3.7% a prevención, y el 6.13% a fortalecimiento institucional<sup>27</sup>.

Sin embargo, como se ve, este esfuerzo resultó insuficiente para satisfacer la demanda creciente de recursos. En un análisis de la ejecución de la política pública realizado por el ACNUR en agosto de 2002 se concluyó que al terminar el gobierno del presidente Andrés Pastrana (agosto de 2002), “la cobertura en Atención Humanitaria de Emergencia apenas ascendió al 43.2% de la demanda registrada en el mismo período y sólo se cumplió el 36% de la meta; la cobertura en estabilización socioeconómica fue del 19.5% y el cumplimiento de la meta del 31.6%; la cobertura en vivienda fue del 3.7% y la meta se cumplió sólo en el 11.4%”<sup>28</sup>.

De otro lado, la RSS estimaba en ese momento que durante los próximos años se requeriría invertir \$2.6 billones para la estabilización de la PD, sin incluir el costo de seguridad física, adquisición de tierras ni recursos para crédito<sup>29</sup>.

A pesar de la crisis fiscal, el gobierno del Presidente Alvaro Uribe mantuvo en el 2003 el presupuesto de la RSS destinado a la atención al desplazamiento forzado en el 2002, es decir la suma de \$88.120 millones, de los cuales aproximadamente \$25.718 millones (el 29%) se dedicaron a la atención del desplazamiento. Adicionalmente, la RSS ha enfocado su esfuerzo financiero a atender la demanda represada de la atención a víctimas de la violencia y la reconstrucción de municipios afectados por los ataques armados. Con el fin de tratar de mejorar el ostensible

<sup>27</sup> RSS: Informe de Empalme – Julio de 2002. No se incluye la inversión de \$36.725 millones destinada a Atención a Víctimas de la Violencia, ni la de \$29.101 millones destinada a la Atención a Municipios.

<sup>28</sup> ACNUR: “Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999 - 2002”. Bogotá, octubre de 2002.

<sup>29</sup> RSS: “Informe de empalme ...”, op. Cit.

desequilibrio entre las necesidades y los recursos disponibles, la RSS está tratando de obtener unos USD 55 millones mediante crédito externo.

Sin embargo, deben señalarse además otras restricciones financieras surgidas a partir del presente gobierno, para la atención a la PD: a) se suprimieron los fondos que antes proveía el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) dirigidos a financiar la Asistencia Humanitaria de Emergencia y proyectos productivos; b) se discontinuó la asignación de presupuestos específicos en las entidades sectoriales para atención a PD; y c) la RSS recortó ostensiblemente la ayuda que anteriormente prestaba a cada familia para estabilización económica, como producto de una estrategia consistente en la disminución del valor promedio de la ayuda por familia desplazada, con el fin de mantener la cobertura de la misma con menos recursos, o ampliarla con el mismo monto disponible.

### **2.3 La cooperación internacional**

En el balance de la política realizado por el ACNUR se destaca que se ha evidenciado “un avance en el desarrollo y consolidación de las relaciones entre las agencias internacionales y el Estado colombiano en materia de cooperación específicamente dirigida a la atención al problema del desplazamiento forzado bajo el criterio de la complementariedad de las acciones y el apoyo a la capacidad de respuesta por parte del Estado”<sup>30</sup>.

En materia financiera, es claro que el gobierno de los Estados Unidos es el mayor donante para atención al desplazamiento. En el contexto del Plan Colombia lanzado en el 2000 con un presupuesto de USD 1.300 millones, durante el bienio iniciado en Octubre de 2002 AID ha asignado un presupuesto de USD 167 millones para atención a la PD mediante soporte directo a 70.000 personas, 300 proyectos en 200 municipios (retornos, microcréditos, apoyo a escuelas, reintegración de jóvenes excombatientes, etc).

De otro lado, el presupuesto de las diversas agencias de las Naciones Unidas en Colombia destinado a la atención del desplazamiento en el 2003 podría ascender a USD 74.15 millones. Otros donantes de importancia son el CICR y la Unión Europea; ésta última durante el 2003 aportará a través de ECHO 8 millones de euros y a través de AidCo 10 millones de euros.

Desde el punto de vista de apoyo en otros campos, pueden destacarse algunas iniciativas de la ONU tales como la visita del Sr. Francis Deng, la misión de la Red Interagencial de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos liderada por el Sr. Koffi Asomani, y la visita de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, Sra. Radhika Coomaraswamy, quienes formularon valiosas recomendaciones para la formulación o complementación de la política.

El gobierno del Presidente Uribe le ha asignado una gran importancia a la participación de la comunidad internacional en las intervenciones dirigidas a la protección humanitaria de la población tanto en los retornos como en las regiones amenazadas por el riesgo de desplazamiento, para lo cual propuso inicialmente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) esquemas tales como el de la intervención de los cascos azules, inicialmente, y luego el de los “cascos azules a la colombiana”, que finalmente no fueron aceptados por dicha organización.

Sin embargo, se ha venido adelantando entre el gobierno y el Sistema de las Naciones Unidas en Colombia un interesante proceso de intercambio de percepciones y puntos de vista (no exento de momentos de dificultad) tendientes a concretar un esquema de colaboración en el campo específico de la *intervención humanitaria*, diferenciado e independiente de la eventual colaboración política de la ONU en el proceso de exploración y acercamiento con los movimientos insurgentes.

Para ello la ONU ha venido formulando un Plan de Acción Humanitaria tendiente a establecer una intervención conjunta y coordinada de todas las agencias del sistema en Colombia, el cual estaría articulado a una estrategia más general de cooperación para el desarrollo, ambas tendientes a mitigar el costo social del conflicto interno.

---

<sup>30</sup> ACNUR, op. Cit, pág. 25

### 3. EL DEBATE SOBRE ALGUNOS ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO DE URIBE

A partir de la asunción del Presidente Alvaro Uribe, el gobierno ha venido introduciendo algunos cambios muy significativos y muy polémicos en el enfoque de la misma.

Dichos cambios han suscitado intensos debates entre el gobierno y muchas de las entidades y actores involucrados en el tema humanitario<sup>31</sup>, siendo los principales el de la vigencia cada vez más relativa del “enfoque de derechos”, y el dismantelamiento progresivo del esquema especial de atención a la PD basado en el enfoque de “discriminación positiva”.

#### 3.1 Atención a los desplazados: entre la asistencia social y la reparación de derechos.

Como se vio en el aparte relativo al debate sobre la cantidad de PD, y frente a las cifras presentadas, la discusión relevante en términos de la política pública está referida a cuántas personas en necesario atender, y cuándo se considera que cada una de ellas no requiere más atención por haber superado su situación de desplazamiento.

En el fondo de todo lo anterior, tal como se explicó, subyace en la política pública una tensión entre un enfoque de derechos tendiente a garantizar la reparación integral de los derechos de la PD, y un enfoque de asistencia social que busca únicamente la sola satisfacción de sus necesidades básicas dentro de un esquema convencional de atención a población vulnerable. Dicha tensión está generada por el hecho de que la escasez de recursos presupuestales estatales induce a las respectivas entidades estatales a *supeditar el reconocimiento de los derechos a la disponibilidad fiscal y/o a las capacidades técnicas o administrativas*.

El punto clave radica en que, de acuerdo con los Principios Rectores del Desplazamiento, con la legislación colombiana, y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias SU 1150 de Septiembre de 2000 y T 327 de Marzo de 2002), *la superación de la situación de desplazamiento no se cumple únicamente con la satisfacción de las necesidades materiales* (ingresos, vivienda, salud, educación, etc.) y la estabilización de las personas. Según ésta perspectiva, el desplazamiento forzado es un delito expresamente castigado por la legislación internacional (Derecho Internacional Humanitario) y nacional (Ley 589 de 2000) en el cual no sólo le cabe responsabilidad al agente causante del desplazamiento, sino también eventualmente al Estado por omisión en el cumplimiento de su deber.

Por lo tanto, *además de la estabilización social y económica, deben también cumplirse los principios del derecho a la verdad (esclarecimiento de los hechos), a la justicia (identificación y sanción de los culpables de acuerdo con la legislación vigente) y a la reparación (reparación moral, restitución de los bienes perdidos y resarcimiento de los perjuicios causados)*<sup>32</sup>. A esto se agrega el reconocimiento de los derechos sociales y económicos de la PD, los cuales tienen un carácter progresivo, están ligados a la noción de reparación y están garantizados por la Constitución para cualquier ciudadano<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Ver: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo: “El embrujo autoritario, primer año del gobierno de Alvaro Uribe Vélez”, Capítulo 12: “Desplazamiento”, págs 112 a 131. Bogotá, Septiembre de 2003.

<sup>32</sup> La Defensoría del Pueblo afirma que “se derivan obligaciones del Estado para con los desplazados que van más allá del contenido de los programas previstos en la Ley 387 de 1997. Como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-327 de 2001, la persona desplazada, además del derecho a ser atendida por el Estado, tiene derecho a: (i) conocer la verdad acerca de quién fue el causante del desplazamiento; (ii) a la justicia, para que el desplazamiento como delito que es, no quede en la impunidad, y (iii) a la reparación de los daños sufridos”. Informe Defensorial sobre el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Bogotá, mayo de 2002.

<sup>33</sup> La Corte Constitucional en su sentencia SU-1150 de 2000, establece que “... el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado inclusive como más perentorio que el gasto público social al cual el Artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás ...”.

Sin embargo, existe en muchos actores del ámbito humanitario la convicción de que paralelamente con el desarrollo normativo y con la jurisprudencia, que están inspirados en un enfoque derechos, en la práctica de la política pública prima el imperativo fiscal y el enfoque de asistencia social.

Según el estudio del ACNUR, “aunque existen normas jurídicas y jurisprudencia que refrendan el enfoque de reconocimiento de derechos y el carácter humanitario de la respuesta (la cual implica eficacia y prontitud) que debe dar el Estado a la población afectada por el desplazamiento forzado que queda en condición de vulnerabilidad, la gran mayoría de los desarrollos instrumentales de la política (por ejemplo, los decretos y normas reglamentarias de la Ley 387, los protocolos de atención, los procedimientos, etc.) todavía están concebidos y diseñados bajo un paradigma de pura asistencia social regular a grupos vulnerables y para operar en circunstancias de normalidad, de modo que no permiten a las entidades estatales del SNAIPD responder de manera ágil, efectiva y oportuna a la PID medio de un conflicto armado que además es creciente”<sup>34</sup>.

En síntesis, el Estado, sin negar nominalmente la vigencia de los derechos de la PD, *se ha limitado a tratar de atender el aspecto puramente asistencial relacionado con los derechos sociales y económicos (atención en salud y educación, vivienda, tierras y generación de ingresos), pero aún así condicionándolos a la disponibilidad de recursos*. Esta situación ha conducido a que numerosas familias de la PD hayan venido apelando crecientemente a uso de la tutela, como mecanismo para lograr el reconocimiento de dichos derechos sociales y económicos, con el consiguiente desgaste de las instituciones y la deformación del esquema de atención.

De acuerdo con informes de la RSS, en un lapso de 27 meses (entre enero de 2000 y marzo de 2002) la RSS recibió un total de 937 tutelas, de las cuales 909 (o sea el 97%) se referían a reclamaciones de la PD, es decir un promedio de 33,6 tutelas mensuales, más de una por día<sup>35</sup>.

En el año transcurrido durante el gobierno del Presidente Alvaro Uribe, puede concluirse que no solamente continúa evidenciándose la gran debilidad del sistema de justicia para garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, sino que se ha hecho mucho más marcado el condicionamiento de la atención a la PD a las restricciones fiscales:

- a) Aún no se observan resultados visibles por parte del Estado (que incluye no sólo al gobierno sino también al Ministerio Público y al Sistema Jurisdicciones, entre ellos la Fiscalía), en cuanto al castigo al desplazamiento forzado, derivados de la aplicación de la Ley 589 de 2000, que tipifica los delitos de genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado y la tortura.
- b) Existe preocupación por el propósito del gobierno para excluir de la tutela la reclamación de los derechos sociales y económicos, como una medida para reducir el impacto de tales reclamaciones sobre las finanzas públicas.
- c) La RSS ha reducido el contenido y alcance de las ayudas a la PD en los diferentes programas:
  - a) supresión de la ayuda psicosocial, del auxilio funerario y de la ayuda para obtener los documentos de identidad, en el componente de Asistencia Humanitaria de Emergencia;
  - b) reducción del valor de la ayuda para seguridad alimentaria, de 7 salarios mínimos a 1,5;
  - c) supresión de las ayudas para capital semilla equivalente a 13,5 o 15 salarios mínimos que se entregaba anteriormente, y su sustitución por microcréditos.

Pese a lo anterior, el tema del derecho a la verdad, justicia y reparación se ha levantado de nuevo, con motivo del trámite en el Congreso de la iniciativa gubernamental denominada “Ley de

---

<sup>34</sup> ACNUR, “Balance ...” Op. cit, pág

<sup>35</sup> RSS: Informe de Empalme – Julio de 2002.



alternatividad penal”, dirigida a establecer mecanismos de suspensión de las condenas para aquellos miembros de los movimientos armados que se desmovilicen.

Hasta el momento es claro que sólo las autodefensas (o un sector de las mismas) están comprometidas en un proceso tendiente a su desmovilización, y su líder ha propuesto concentrar sus fuerzas en siete sitios - La Gabarra (Norte de Santander), Córdoba, Montes de María (Sucre), La Mojana (Sucre y Bolívar), Medellín y Valle del Cauca -, al tiempo que ha ofrecido facilitar y apoyar el retorno de la PD a los sectores bajo control de este movimiento armado.

Esto pone de presente un posible escenario: el del retorno de la PD en las regiones en donde se desmovilicen las autodefensas. En este contexto, y teniendo en cuenta que el conflicto ha significado para muchos desplazados la pérdida de sus tierras a manos de los actores armados, tal como se mostró en aparte precedente, la recuperación de las mismas de manos de los usurpadores o, en su defecto, la necesaria compensación (indemnización?) por parte del Estado, se convierten en elementos críticos del proceso de reparación de derechos para buena parte de la PD.

A este respecto, no debe olvidarse que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), a partir de la divulgación del proyecto de ley en mención, ha llamado la atención del gobierno (entre otras varias cosas) sobre el hecho de que la responsabilidad no recae exclusivamente sobre los individuos, sino también sobre el Estado.

### **3.2 “Discriminación positiva”, o atención a través de la oferta social regular?**

Otra de las tensiones que subyacen en la política pública se presenta entre el llamado “enfoque de discriminación positiva”, y la opción de prestar la asistencia a la PD a través de los programas regulares para la población pobre y vulnerable.

La Ley 387/97, en su concepción, sentó las bases para establecer un esquema especial de atención, en la medida en que crea instancias especiales, recursos y responsabilidades institucionales específicas. Sin embargo, el hecho de que no fuese reglamentada implicó que se siguió utilizando el conjunto de instituciones, normas, esquemas y procedimientos propios de la política social convencional, derivando esto en que los esfuerzos del Estado se vieron desvirtuados por los magros resultados.

Un año y medio después de promulgado el “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado” mediante el Documento CONPES 3057 del 10 de noviembre de 1999, el propio Departamento Nacional de Planeación en el Documento CONPES 3115 del 15 de mayo de 2001, reconocía que “los procedimientos para el acceso de la población desplazada a programas de inversión a través de entidades del orden nacional (v.gr. vivienda, crédito, Red de Apoyo Social), han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y a vivienda, los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados”<sup>36</sup>.

Esta circunstancia condujo al gobierno a propiciar el desarrollo y la consolidación normativa, institucional y financiera del mencionado esquema especial. Así, entre 1999 y 2001 se crearon normas específicas para la atención a la PD en cada uno de los sectores (salud, educación, vivienda, tierras, etc), y se estableció que las entidades sectoriales del nivel central destinarían una parte de su presupuesto para este grupo de población.

Sin embargo, a partir de fines de 2002 y principios de 2003 todo este marco está siendo profundamente revisado por el gobierno del Presidente Uribe.

---

<sup>36</sup> DNP: Documento CONPES 3115 de mayo 25 de 2002, Parte II: “Antecedentes”, literal B: Ejecución y obstáculos al cumplimiento del CONPES N°. 3057.

Como tendencia general, el gobierno ha adoptado la decisión de discontinuar el esquema de “discriminación positiva” – gradualmente en algunos casos y totalmente en otros -, y subsumir la atención al desplazamiento forzado, dentro de la política pública más amplia de atención a los grupos de la población vulnerable y a las regiones afectadas por el conflicto armado. Podría afirmarse también que en el diseño de las estrategias y en la ejecución de las acciones se está fortaleciendo el enfoque de “asistencia social”.

En este sentido, la atención humanitaria de emergencia (AHE) es el único componente que aparentemente continuará respondiendo a un enfoque de “discriminación positiva”: continúa estando a cargo de la Red de Solidaridad Social (RSS), y tiene un presupuesto específico para PD. La asistencia para la estabilización económica y el restablecimiento (salud, educación, vivienda, generación de ingresos) tiende a proveerse a través de la oferta de asistencia social regular, utilizando los mecanismos, instrumentos y procedimientos convencionales para la atención a la población pobre y vulnerable, y sin apropiarse montos específicos para atención a la PD.

Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente técnico, debe reconocerse que lo importante no es si la atención a la PD se presta vía un esquema especial o vía la oferta social regular, sino que el estado ofrezca la garantía de que todas las familias desplazadas puedan acceder a la oferta sin ningún tipo de restricción ni de discriminación. Pero el hecho real es que los procedimientos convencionales de atención sí tienden a operar en la práctica como barreras al acceso y como factores restrictivos, al establecer requisitos (como las contrapartidas, el ahorro programado, los copagos y cuotas moderadoras, etc.) que pueden estar al alcance de la población vulnerable normal (“pobres históricos”), pero no de la PD. En otras palabras se está volviendo a implantar las restricciones que ya había reconocido el DNP en el citado Documento CONPES 3115 de 2001.

Hay entonces quienes no consideran justo ni legítimo abandonar la “discriminación positiva”, ni los logros alcanzados hasta ahora dentro de ese marco, e interpretan esta decisión como regresiva desde el punto de vista social.

#### **4. LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO DURANTE EL GOBIERNO DE URIBE**

En este aparte se analizan cuatro aspectos de la política durante el gobierno del Presidente Alvaro Uribe: la (des)articulación entre la dimensión sectorial y la dimensión territorial de la misma, el énfasis en la atención de emergencia en detrimento de la estabilización socio-económica (soluciones duraderas), el énfasis en los retornos frente a la débil respuesta para la integración local (en el sitio de recepción) y al reasentamiento (relocalización) de la PD y, finalmente, la política de retornos de la PD.

##### **4.1 Sectorialización de la oferta y (des)articulación sectorial-territorial de la política**

Durante el presente gobierno, no se ha logrado resolver los problemas que obstaculizan la adecuada coordinación entre los diferentes sectores (ingresos, empleo, vivienda, salud, educación, etc.) para ofrecer a la PD una respuesta integrada, y tampoco los que impiden articular adecuadamente en nivel sectorial-nacional de la política con el nivel territorial.

En el análisis de la práctica de la política pública durante el período 1999 – 2002 realizado por el ACNUR, se señala que para el correcto funcionamiento del SNAIPD “son necesarias cuatro condiciones para garantizar la efectividad del esquema de atención por parte del Estado: a) que exista en todas las entidades unidad de criterio en cuanto al enfoque y concepción de la política, y en cuanto a la estrategia de ejecución, b) que exista una coordinación de todas éstas en el nivel operativo, la cual a su vez depende de que haya un Plan Nacional de Atención al Desplazamiento que establezca responsabilidades específicas de las diferentes entidades, mecanismos de coordinación, metas concretas, asignación de recursos, y un sistema de seguimiento a la gestión, c)

que exista un claro liderazgo político por parte de la Presidencia de la República en el seno del Consejo Nacional, que garantice que éste cumpla a cabalidad con su misión de formular la política y garantizar la asignación de los recursos, concretando ambas cosas en un Plan específico y generando los necesarios efectos vinculantes hacia las entidades del SNAIPD y d) que exista una efectiva articulación entre el nivel central y los departamentos y municipios, la cual depende a su vez del funcionamiento eficaz de los comités territoriales y de las administraciones departamentales y municipales”<sup>37</sup>.

Al respecto, en el informe se llega a dos conclusiones principales: “a) la prestación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia se ha centralizado, con buenos resultados, en la RSS, y b) la oferta en los programas de restablecimiento (salud, educación, vivienda, estabilización socioeconómica, etc.) ha estado dirigida predominantemente a atender demandas individuales de manera fragmentada, desvirtuándose el enfoque inicialmente prevalente de generar una respuesta a través de operaciones integrales de retorno o relocalización de la PID, dentro de las cuales se articularan los diferentes elementos sectoriales.”<sup>38</sup> Adicionalmente, no existía en ese momento ni existe aún un Plan Nacional con carácter vinculante para las entidades del SNAIPD, que fije metas concretas, responsabilidades y presupuesto específico. Tampoco existe un sistema de seguimiento y evaluación, con indicadores específicos, que permita la adecuada rendición de cuentas por parte de dichas entidades.

Con el fin de introducir correctivos a esta situación, el gobierno del Presidente Uribe se ha propuesto dos iniciativas: a) Formular el nuevo Plan Nacional e implementar el sistema de seguimiento y evaluación de la política pública, y b) poner en marcha estrategias para estimular la descentralización en la formulación y gestión de la política, principalmente la de la estabilización económica de la PD a través de un enfoque regional, así como la generación de espacios para la participación de la sociedad civil (en particular de la población desplazada) y la generación de alianzas público-privadas. Los Comités siguen siendo los mecanismos principales de integración de la acción de los actores regionales y locales en la atención al desplazamiento.

Sin embargo, pasado el primer año aún no se cuenta con el nuevo Plan Nacional (se espera tenerlo listo a final del 2003), ni se ha implementado el sistema de seguimiento y evaluación (entraría a operar en el segundo semestre de 2004). Entre agosto de 2002 y junio de 2003 no se ha reunido el Consejo Nacional, y la RSS había mantenido un muy bajo grado de actividad respecto a su papel de liderazgo y coordinación en la promoción y dinamización de los comités departamentales y municipales. Desde julio de 2003 inició un trabajo con los Comités departamentales, pero no está adelantando acciones de fortalecimiento de los comités municipales.

Adicionalmente, el hecho de que la responsabilidad de la asistencia a la PD para la generación de ingresos, vivienda, salud, atención psicosocial y educación se han transferido totalmente a las instancias sectoriales, y que dicha asistencia está siendo tramitada a través de los instrumentos, canales y procedimientos genéricos para la población pobre y vulnerable, ha hecho más difícil que en el pasado la integración, articulación y coordinación de todas esas respuestas en una misma región o ciudad, para una misma familia o comunidad desplazada.

Así, las expectativas están puestas en la eficacia del nuevo Plan Nacional para garantizar la integralidad sectorial y territorial la respuesta estatal.

Otro factor que ha obstaculizado la efectividad de dicha respuesta es la reforma del aparato estatal, en la cual se ha incluido buena parte de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la PD (SNAIPD), en particular a aquellas relacionadas con los programas de estabilización socioeconómica (INURBE, INCORA, DRI, FINDETER, SENA, IFI, FIP, etc.). Dicha reforma, aún en proceso, sumada a la escasez de recursos financieros, generó durante el primer año una notable disminución de la actividad de atención a la PD (principalmente en la provisión de soluciones duraderas), debido a:

---

<sup>37</sup> ACNUR, “Balance ...”. Op.cit.

<sup>38</sup> Ibid.

- a) Los cambios en el contenido del paquete de asistencia a la PD por parte del nuevo gobierno;
- b) La indefinición de los nuevos instrumentos, metodologías y procedimientos; y
- c) el hecho de que los instrumentos de asistencia que ya se han definido, apenas hasta ahora están siendo divulgados y aún no comienzan a ser aplicados.

## **2. Énfasis en la asistencia de emergencia pero débil respuesta en la estabilización socioeconómica y en la prevención del desplazamiento**

Como se puede observar en la caracterización de la estructura de la política pública presentada en apartes anteriores, y al analizar el enfoque conceptual que subyace en la Ley 387/1997 y en el documento CONPES 3057/1999, en la formulación de dicha política existe una aproximación que busca integrar la prevención, la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica de la PD, y articular también las dimensiones relativas al fortalecimiento institucional, a la descentralización, a la participación de la sociedad civil y a la organización de las comunidades desplazadas.

Sin embargo, al examinar la ejecución de la política durante los últimos años (1999 – 2002), se concluye que se hizo más énfasis en la atención humanitaria de emergencia, que fueron muy modestos los resultados en cuanto a la estabilización socioeconómica de la PD, y prácticamente nulos los resultados en prevención del desplazamiento. Tal como ya se manifestó, la cobertura del primer componente alcanzó el 43,5%, mientras que la del segundo apenas ascendió al 10%, de acuerdo con las estimaciones de la RSS. Adicionalmente, fueron muy débiles los avances en la descentralización de la política, en la participación de la sociedad civil y en la organización de la PID.

Aunque la recuperación del balance entre los diferentes componentes ha sido una preocupación del gobierno del Presidente Uribe, los resultados obtenidos al finalizar el primer año no permiten identificar cambios sustantivos en la situación.

La atención humanitaria de emergencia continúa siendo el centro de la atención en términos de cobertura: la RSS se ha propuesto incrementar sustantivamente la cobertura para el desplazamiento “gota a gota”, esperando llegar al 100% al finalizar el 2003, con el apoyo del CICR. Sin embargo, su prestación está muy debilitada, dado que no existen recursos suficientes en el presupuesto de la RSS, y el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) ya no la está apoyando para financiar este tipo de asistencia. Con el fin de compensar la escasez de recursos, expidió nuevos lineamientos que implican una reducción de su contenido y alcance (por ejemplo, suprimiendo el componente de atención psicosocial), lo que contribuye a incrementar la actual diferencia entre los estándares de la ayuda prestada por la RSS y los estándares internacionales.

De otro lado, aún no se toman acciones para resolver la brecha entre la atención humanitaria de emergencia y la provisión de soluciones duraderas, en dos sentidos: a) la diferencia entre el número de familias que reciben asistencia de emergencia y el número (muchísimo menor) que reciben asistencia para estabilización socioeconómica; y b) la discontinuidad temporal entre la finalización de la asistencia de emergencia y la iniciación de la provisión de ayuda para la estabilización.

En cuanto a la estabilización socioeconómica, las cosas han avanzado muy difícilmente a lo largo del año.

La RSS ha lanzado el programa “Red de Seguridad Alimentaria - RESA”, dirigido a promover la utilización óptima de los predios rurales para la seguridad alimentaria (“producir para comer, no para vender”) de la población vulnerable del país. En lo relativo al desplazamiento, ésta se considera un instrumento útil en la prevención y en los retornos, pero no en la atención de la población en situación de desplazamiento, dado que requiere de la disponibilidad de la tierra. Hasta el momento, la RSS reporta haber aprobado 6 proyectos que beneficiarán a 41,000 personas.

También se ha lanzado a través de FINAGRO (desde marzo de 2003) un programa de microcrédito rural para población vulnerable calificada como afectada por el conflicto, con prioridad para población desplazada, así como población reinsertada y población vinculada a los Programas de Desarrollo Alternativo. Para éste, el gobierno ha destinado hasta \$100.000 millones (aprox. USD\$ 37 millones). El crédito se da en condiciones financieras muy favorables, pero establece condiciones muy estrictas por lo cual hasta la fecha sólo se han aprobado dos créditos por valor de aproximadamente \$150 millones.

Sin embargo, no existe hasta el momento ningún instrumento de financiación para proyectos de las áreas urbanas, pues fue desmontado el Instituto de Fomento Industrial (IFI), sus funciones transferidas a Bancoldex, y esta entidad no ha resuelto el tema hasta la fecha. No hay que olvidar que aproximadamente el 50% de la PD está localizada en centros urbanos grandes e intermedios.

En lo relativo a la prevención, el gobierno se había propuesto llevar a cabo intervenciones de protección de las comunidades en ciertas regiones estratégicas, las cuales aún están en etapa de exploración, con la expectativa de que se vincule la comunidad internacional. La única experiencia concreta ha sido la estrategia de recuperación del control territorial a través las “Zonas de Rehabilitación y Consolidación” (instrumento temporal instituido al amparo de las medidas de conmoción interior); en concepto de la Procuraduría General de la Nación, éstas resultaron ineficaces como instrumentos de prevención.

### **4.3 Prioridad a los retornos sobre la integración local y el reasentamiento**

Finalmente, vale la pena analizar otra dimensión del balance de la política, la referente a las distintas modalidades de estabilización socioeconómica de la PD: el retorno, la estabilización en el sitio de recepción (integración local) y la reubicación en un tercer sitio diferente al de origen y al de recepción (reasentamiento).

A este respecto, el gobierno ha planteado que el eje básico de su política será el retorno de la PD, pero focalizado en ciertas regiones de importancia estratégica. Con mucho menos énfasis, busca realizar algunas operaciones de integración local para una pequeña parte (aproximadamente el 10%) de la población reasentada en las cuatro principales ciudades receptoras (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla) y no ha planteado metas explícitas en cuanto al reasentamiento.

Desde la perspectiva del ACNUR, “en el replanteamiento de la política pública no debería perderse de vista en ningún momento que ésta requiere ser abordada de manera integral, de modo que incluya respuestas a las diversas situaciones, tales como personas ya desplazadas, comunidades en riesgo de desplazamiento, comunidades bloqueadas, comunidades receptoras, retornos ya realizados pero no consolidados, desplazamientos intraurbanos e interurbanos, etc. De otro lado, requiere también contemplar modalidades de respuesta tales como la prevención, la protección y las soluciones duraderas para la PD mediante programas de retorno voluntario, de integración local en el sitio de recepción o de reubicación”<sup>39</sup>. Desde el punto de vista de derechos, esto significa que la política debería incluir igualdad de oportunidades para el retorno, la integración local (en el sitio de recepción) o el reasentamiento en un tercer sitio.

### **4.4 La política de retornos**

A este respecto, el ACNUR señala “algunos temas respecto a los cuales será necesario prestar mucha atención en el momento de la formulación de los aspectos operativos de la política, y durante la ejecución de los respectivos programas de retorno ..... El primero tiene que ver con la vigencia práctica, en el terreno, de *los principios básicos de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad* ..... De otro lado, vale la pena resaltar que la legitimidad de la decisión voluntaria de retorno requiere que, ante todo, la población reciba *información completa* sobre la situación en el lugar de retorno (situación de seguridad, situación económica, etc), sobre el contenido y alcance específicos de los

---

<sup>39</sup> Ibid, pág. 5.

programas y proyectos del retorno, y sobre los planes de desarrollo que en dicha región se estén implementando”<sup>40</sup>.

El gobierno se había planteado inicialmente la meta de retornar a 30,000 familias en el primer año (agosto de 2002 a agosto de 2003), pero luego se replanteó para ser alcanzada entre 2003 y 2006. Se habla al principio de promover “retornos planificados” a regiones estratégicas (por ejemplo, en Noviembre de 2002 se iniciaron exploraciones para caso del el Oriente antioqueño) de poblaciones desplazadas desde hace tiempo (más de un año).

Sin embargo, no se han dado hasta ahora las condiciones de seguridad y de capacidad de control territorial por parte del Estado que permitan implementar un programa sostenido y de cierta envergadura de promoción de tales “retornos planificados” tendientes a garantizar, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, el retorno de las familias que se han desplazado colectiva o individualmente durante un período prolongado.

A cambio, la RSS ha venido promoviendo predominantemente las operaciones de “retorno rápido”, es decir el pronto retorno (2 o 3 semanas después de ocurrido el desplazamiento) de comunidades desplazadas masivamente; en el lapso del último año (desde agosto de 2002) reporta que se ha organizado el retorno de 8,207 familias, en 65 eventos masivos de retorno.

Simultáneamente, existe en la mayor parte de los actores humanitarios la convicción de que (aunque no hay estadísticas) la ausencia de una oferta estatal de atención diferente a la de los retornos en la mayoría de las regiones y ciudades del país, y/o la promoción prioritaria de ésta frente a otras opciones como la integración local y el reasentamiento, ha inducido la proliferación de retornos individuales (“gota a gota”) espontáneos, sin acompañamiento del estado y sin el cumplimiento de las suficientes garantías, en particular respecto a la seguridad y a la dignidad.

Al analizar la experiencia de los retornos realizados hasta la fecha puede concluirse que el factor crítico ha sido la sostenibilidad de los mismos en medio del conflicto. A este respecto, puede concluirse que casi en ninguno se ha podido garantizar el conjunto de condiciones que pueden contribuir a hacerlos sostenibles: a) adecuado seguimiento a la evolución de las condiciones de seguridad; b) acompañamiento sostenido a las comunidades retornadas; c) presencia permanente de las instituciones del Estado; d) inversión productiva y social. Tampoco las intervenciones han incluido acciones concretas en materia de reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Washington, 22 de Septiembre de 2003

---

<sup>40</sup> Ibid, págs. 7 y 8