





ESTADO Y SOCIEDAD FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN COLOMBIA. EL PAPEL DE LAS ONG

POR FERNÁN E. GONZÁLEZ*

* Político e historiador político, Director General del CINEP.



Si se comparan los mapas de la confrontación armada con los de las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, se puede trazar el mapa del desplazamiento forzado en Colombia, que ya ha

acumulando, según los estimativos de CODHES, una cifra cercana a los dos millones en los últimos 15 años (entre 1985 y 1999), que han tenido que dejar sus hogares buscando escaparse del fuego cruzado entre los actores armados. Solo en 4 años, entre agosto de 1994 y junio de 1998, CODHES estimaba en 726.000 el número de desplazados forzados: según sus estimativos, en 1998, la población afectada fue de 308.000 personas, y entre enero y septiembre de 1999, de 225.000.¹

Esto implica un crecimiento acelerado del problema, que se hace más grave ahora porque el desplazamiento por "goteo", de personas y familias, ha venido convirtiéndose en, alguna parte de ellos, en éxodos masivos. Hasta 1995, el desplazamiento afectaba a personas o familias aisladas, que huían de sus lugares de origen y llegaban a pueblos vecinos o a las capitales de los respectivos departamentos, donde eran más o menos absorbidos por grupos familiares, de amigos o conocidos. Pero, a partir de 1996, los éxodos se empiezan a hacer masivos hasta que en 1998 su proporción llega al 21% de la totalidad de los desplazados. Por otra parte, CODHES calcula que un 62% de los desplazados no ha podido regresar a su lugar de origen, un 55% es menor de 18 años y un 12% son menores de 15 años. Lo que significa que es un problema que afecta a la población infantil y a las madres cabezas de hogar (son viudas tres de cada cinco de ellas). Se estima que el 60% son mujeres y niñas,² y casi un 17% pertenecen a la tercera edad.



DESPLAZAMIENTO Y CONFLICTO ARMADO

Como es obvio, este problema del creciente desplazamiento forzoso en Colombia está íntimamente ligado al desarrollo del conflicto armado y al estilo particular del conflicto armado, que se caracteriza por pocos combates o enfrentamientos armados directos entre los actores armados (aunque el número de combates ha ido aumentando significativamente en los últimos años. Esos enfrentamientos armados son sustituidos por la presión armada sobre la población civil en una especie de *guerra por tercero interpuesto*, que golpea a las bases sociales, reales o supuestas, del adversario, para, según ellos, "quitarle el agua al pez". La consecución del control territorial de una determinada área supone el desplazamiento de la población que simpatiza o apoya al enemigo y su repoblamiento por parte de los propios simpatizantes. En el desplazamiento, juega un papel importante el miedo al desquite o venganza del grupo que estaba anteriormente en control del territorio contra los pobladores que antes le eran leales y luego obedecen, pasiva o activamente, al nuevo grupo que controla el territorio. Por esto, los desplazamientos se dan principalmente cuando un grupo armado desplaza a otro de determinado territorio, pues cuando hay control estable de un grupo armado, cualquiera que éste sea, generalmente existe cierta convivencia de la mayor parte de la población con él. Esto explicaría la reiterada afirmación de los voceros de la guerrilla de que ellos no producen desplazamientos forzados sino que conviven en forma pacífica con las comunidades, que no tiene en cuenta cómo los cambios en el control territorial por parte de los grupos armados afectan a la población civil, que debe aceptar, pasiva o activamente, estos cambios.

Por esto, se estima que el escenario previsto de negociación en medio del conflicto, sin acuerdos humanitarios previos sobre el respeto a la población civil no combatiente, podría significar la continuación del problema. Aunque un escenario de guerra total podría significar el total desborda-

miento del problema. Pero, incluso en el escenario de una solución negociada en el largo plazo, implicaría la necesidad de planificar las estrategias de reasentamiento y de reconstrucción.

Esta conexión entre desplazamiento y conflicto armado se evidencia en el contraste entre los departamentos expulsores y receptores: los departamentos expulsores son Antioquia (31,28%), Santander (14,82%), Cesar (7,16%), Cauca (5,65%), Sucre (5,03%), Meta (4,40%) y Córdoba (4,15%). En esos departamentos, la expulsión tiende a localizarse en determinados municipios: Necoclí (7,04%), Turbo (5,78%), Apartadó (5,03%), Medellín (3,52%), Barranca (2,39%), Carepa (2,14%), San Vicente de Chucurí (2,01%), Tierralta (1,63%) y Aguachica (1,76%), Mientras que los departamentos receptores son Cundinamarca (24,5%), Antioquia (18,84%), Santander (11,56%), Córdoba (7,04%), Atlántico (5,90%), Boyacá (4,90%) y Valle (4,27%). También la llegada de población desplazada se concentra en algunos municipios: Bogotá (23,62%), Medellín (6,53%), Turbo (5,78%), Montería (5,28%), Apartadó (5,03%), Barranquilla (4,52%), Necoclí (4,27%), Barranca (3,52%) y Cali (3,27%).³ Recientemente, se han producido desplazamientos masivos en Norte de Santander y las áreas del centro y norte del Valle del Cauca.

En general, tanto las investigaciones de la Conferencia Episcopal y CODHES como las fuentes oficiales señalan esa relación. Por ejemplo, en cuanto a la responsabilidad de los desplazamientos, la investigación de la Conferencia Episcopal distingue varios casos: desplazamientos provocados por un actor armado (68%), por dos actores (21%) y más de dos actores (7%). En los casos de desplazamiento por un actor armado, la responsabilidad es atribuida en primer lugar a la guerrilla (25,73%), en



segundo lugar a los paramilitares (14,96%). A las Fuerzas Militares se atribuye un 9,23%, a la Policía un 2,14% y al DAS un 0,34%. El Informe de la Conferencia Episcopal señala que las formas de violencia de guerrilleros y paramilitares se dan con mayor frecuencia cuando estos grupos ejercen control en las zonas, de modo que sus acciones tienen un propósito "ejemplarizante" y un mensaje de "autoridad", basado en el terror, para la población civil. Así, la guerrilla "ajusticia" a quienes creen colaboradores de la fuerza pública y los paramilitares "escarmientan" mediante masacres y homicidios a quienes consideran guerrilleros, auxiliares, amigos o familiares de guerrilleros. También el haber sido testigos de estos actos o recibir amenazas directas es causa de desplazamiento.⁴

En el caso de dos actores armados, las combinaciones más frecuentes son las de Fuerzas Militares - guerrilla (6,75%), Fuerzas Militares - paramilitares (5,47%), guerrilla - paramilitares (3,42%) y guerrilleros - narcotraficantes (0,68%). En el primer caso, la mayoría aduce el "fuego cruzado" entre los combatientes como causa del éxodo.⁵

1 "CODHES informa", Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado, # 26, noviembre de 1999.

2 CODHES, Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos, en *Un País que buye. Desplazamiento y Violencia en una nación fragmentada*, CODHES y UNICEF, Bogotá, 1998.

3 Según una encuesta nacional a una muestra aleatoria a jefes de hogares desplazados, realizada por CODHES, entre septiembre de 1994 y noviembre de 1995, en CODHES, o.c., pp. 49- 50.

4 Conferencia Episcopal, o.c., pp. 50-51.

5 Conferencia Episcopal, o.c., p.53.

Estas tendencias parecen mantenerse a lo largo del tiempo, aunque, según CODHES, el orden de los responsables es distinto: para ellos, en 1998 los desplazados responsabilizaban de su situación, en primer lugar, a los paramilitares (47%), guerrillas (35%), Fuerzas Militares (8%) y a otros (desconocidos, narcotraficantes, milicias), el restante 10%. Pero los estimativos de CODHES muestran variaciones en 1995, 1996, 1997 y 1998, respectivamente: paramilitares (35%, 33%, 54% y 47%), guerrillas (26%, 29%, 29% y 35%), Fuerzas Militares (18%, 16%, 6% y 8%).⁶

Un problema de fondo: falta de consenso sobre el tema.

Pero, a pesar de la magnitud del problema, no existe consenso en la sociedad colombiana ni sobre el número de los desplazados ni sobre el sentido del problema, ni, obviamente, sobre la solución que debe buscarse. Por ejemplo, los datos oficiales solo reconocen actualmente alrededor de 400.000 desplazados, de los cuales atienden a unos 100.000. Pero el problema es que no todos los estimativos se refieren al mismo lapso temporal, ni descartan del total a los que son absorbidos por los núcleos de familia extensa o de paisanaje, lo que los hace prácticamente indetectables, casi invisibles para la acción de las autoridades y de las ONG. Además, el conteo no parece tener en cuenta que algunos se desplazan dos o más veces, pero no parece haber acuerdo sobre a quién se considera concretamente desplazado, ni por cuánto tiempo hay que suponer que se mantiene en esa condición.

Tampoco las autoridades locales asumen una actitud muy positiva frente al tema, pues consideran que es un problema que no les concierne. Además, existe cierto rechazo, por prejuicios sociales o prevenciones políticas, de buena parte de la población civil de las poblaciones receptoras frente a los desplazados, que son frecuentemente estigmatizados como cercanos a los grupos guerrilleros. Sin embargo, es innegable el tema ha ido ganando importancia gracias a la presión de ONG nacionales e internacionales, y al influjo de la Iglesia católica, cuya sección de movilidad humana fue una de las primeras entidades en ocuparse del tema.



Así, la Conferencia Episcopal realizó en 1995 una investigación de carácter exploratorio, basada en encuestas a los curas párrocos sobre la población desplazada que llegaba a sus localidades. Según esas encuestas, se estimaba en más de 108.000 las familias desplazadas entre 1985 y 1994, lo que permitía calcular en unas 568.000 personas el número de desplazados, que representaban entonces cerca del 2% de la población nacional. Es decir, uno de cada sesenta colombianos fue obligado entonces a migrar por factores violentos.⁷ De esa población, el 58,2% son mujeres y 24,6% de esas mujeres eran cabezas de hogar; el 72% eran menores de 25 años y el 16,96% eran de la tercera edad. Casi 40.000 de las mujeres desplazadas perdieron, antes de desplazarse, a su marido o a uno o más de sus hijos.⁸

En cuanto a las áreas de expulsión, el estudio distingue entre zonas tradicionales, caracterizadas por el conflicto interno permanente y la presencia de grupos armados de "justicia privada", zonas coyunturales, afectadas por operativos o acciones transitorias, que reflejan los enfrentamientos avances de nuevos frentes guerrilleros, la presencia creciente de grupos paramilitares y de narcocultivos y zonas en expansión, de características similares.⁹

Según los estudios, el desplazamiento se produce en etapas, que representan diversos tipos de problemas: en una primera etapa, los civiles huyen de sus lugares de origen hacia algún pueblo o centro urbano cercano. Este desplazamiento en el ámbito rural es muy complicado porque normalmente las comunidades receptoras no tienen recursos, no ofrecen oportunidades de empleo, ni tienen capacidad de incorporar a los que llegan, que normalmente deben retirarse a otro lugar. En una segunda etapa, la población se desplaza desde un pueblo, de características rurales, a una ciudad cercana o centro ur-

bano pequeño, con frecuencia la capital departamental. Pero la escasez de los propios recursos, la falta de asistencia y de perspectivas de trabajo llevan a la población a continuar su éxodo. Finalmente, en una tercera etapa, la población se desplaza desde los centros urbanos pequeños o capitales departamentales hacia las ciudades más grandes del país.

Por este carácter progresivo, otra característica señalada por el estudio es el alto grado de movilidad de la población desplazada, debido a las dificultades que afrontan para su posterior reubicación: el 20% del total de los encuestados manifestó haberse desplazado una sola vez, mientras que el 56,32% se movilizó dos veces y el 23,6% se ha trasladado tres o más veces. La mayoría de estas movilizaciones se concentran en otras zonas de los mismos departamentos expulsores, pero también se dan hacia los departamentos vecinos. También se presenta desplazamiento hacia las regiones fronterizas de Venezuela, Ecuador y Panamá.¹⁰

La mayoría de los encuestados en 1995 decía que no había recibido ningún apoyo en ningún momento del proceso: antes del desplazamiento, el 83,3% dijo no haber recibido ninguna ayuda; durante el éxodo, este porcentaje era del 61,1%, y, después de él, del 58%. Estas cifras indican que los afectados no reciben ninguna ayuda en el momento más difícil, el de la salida, pero conviene anotar que en, la mayor parte de los casos, ésta se da en forma clandestina, por el clima de terror en que se produce. Así, que, en esta etapa, el apoyo es prestado básicamente por familiares y amigos, mientras que la ayuda del gobierno (a veces hay protección de la policía y el DAS), de las ONG y de la Iglesia es mínima frente a la magnitud del problema. Lo mismo ocurre en el momento del desplazamiento, aunque entonces se da un leve incremento del apoyo de las ONG y de la Iglesia. En cambio, se registra

6 CODHES informa, boletín # 26, noviembre de 1999.

7 Conferencia Episcopal de Colombia, *Derechos Humanos. Desplazados por Violencia en Colombia*, Bogotá, 1995.

8 Conferencia Episcopal, o.c., 43-45.

9 Conferencia Episcopal, o.c., p.48.

10 Conferencia Episcopal, o.c., pp.48-50.

un incremento de la ayuda humanitaria después del desplazamiento.¹¹

Sobre este tópico, el Informe concluía que había una ausencia de atención integral al problema, pues se tendía al apoyo asistencial que se quedaba en el alivio de la emergencia, sin considerar opciones de autogestión de mediano y largo plazo. Se evidenciaba entonces que no existían programas de prevención, apoyo y atención a la población desplazada y que las actividades humanitarias de instituciones oficiales, privadas y de la Iglesia eran de carácter asistencial y coyuntural, la asistencia legal era mínima, por lo que los desplazados no eran conscientes de los derechos que los asistían. Por otra parte, no existían organizaciones nacionales de desplazados que pudieran asumir una interlocución positiva frente al Estado y la sociedad. Además, señalaba el Informe, las ONG cumplían un importante papel, pero anotando, como crítica, el que su acción estaba restringida a un sector de los desplazados y "su labor no está exenta de prevenciones ideológicas".¹²

El Informe analizaba brevemente las consecuencias socioeconómicas y políticas del desplazamiento: en las zonas rurales de expulsión, se profundiza la tendencia al latifundio, la ganadería extensiva y la adquisición de tierras por narcotraficantes. En las ciudades receptoras, aumenta el desempleo, la informalidad, el deterioro en las condiciones de vida y en el llamado "tejido social". En cuanto a lo político, el desplazamiento es fruto del clima de polarización e intolerancia políticas, pero termina aumentando ese clima, ya que frecuentemente los exiliados forzosos son satanizados y estigmatizados en las zonas receptoras, muchas veces controladas o influenciadas por los actores armados que los forzaron a migrar. Con esto, se dificulta su participación política, se debilita su identidad partidista, aumenta la falta de credibilidad en las instituciones políticas, jurídicas y económicas. Además, se altera el mapa electoral y se incrementa el abstencionismo.¹³

También se refiere el Informe a las consecuencias psicosociales del desplazamiento, que genera

un proceso colectivo de desarraigo y de sentimientos de pérdida en todas las dimensiones, que afecta sus relaciones sociales, desde lo intrafamiliar hasta lo macrosocial y político. El miedo a regresar a sus sitios de origen, expresado por el 63,76% de los encuestados, termina por convertirse en un fenómeno social masivo, que afecta todas las dimensiones de la vida del desplazado y de los que lo rodean. Se produce cierta insensibilidad frente a la violencia, que se traduce en agresión e intolerancia. Además, el éxodo del campo a la ciudad produce, de por sí, cambios socioculturales profundos, como la ruptura de vínculos primarios, el debilitamiento del tejido social, la pérdida del sentido de pertenencia.¹⁴

Este Informe de la Conferencia Episcopal fue el pionero entre los estudios sobre el problema, cuyo análisis ha sido retomado por CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, ONG creada con el propósito inicial de hacer visible el problema y sensibilizar a la opinión pública sobre él, que luego se dedicó especialmente al tema de los Derechos Humanos de la población desplazada mediante la investigación, la información y el análisis del fenómeno, junto con la formulación de alternativas de solución al problema. Ante la inexistencia de información sistemática sobre el problema, CODHES promueve, desde 1992, el desarrollo de una metodología para la investigación sobre el problema e impulsa una propuesta de seguimiento estadístico del fenómeno, que, en 1995, se consolida con la creación del Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia (SIS-DES), que es rebautizado luego como Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia.

Además de los estimativos de CODHES, recopilan información sobre desplazamiento el IPC, Instituto Popular de Capacitación, de Medellín, que sigue el fenómeno del éxodo del Nordeste antioqueño y la recepción de los desplazados en Medellín. Por otra parte, la sección de movilidad humana de la Conferencia Episcopal ha empezado a retomar el tema, con la creación del sistema RUT.



LA RESPUESTA DEL GOBIERNO

La presión de la opinión pública, nacional e internacional, los informes de la Iglesia católica y las actividades de varias ONG y organizaciones sociales fueron obligando al gobierno a tomar conciencia sobre el problema, que queda plasmada en la normatividad vigente en materia de desplazamiento, que los analistas consideran bastante adecuada en teoría, pero muy lejana de la realidad en su implementación concreta. Tanto la ley 387 de 1997 y el decreto 173 de 1998 como los documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), # 2804 de 1995, # 2904 de 1997 y # 3057 de noviembre 10 de 1999 señalan las medidas adoptadas por el Estado colombiano para afrontar el problema. Estas medidas se concretan en el Plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado, de la Red de Solidaridad Social, encargada por el actual gobierno de coordinar el desarrollo y la operación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada.

Así, la ley 387 de 1997 define como "desplazada" a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y sus actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Y aduce como razones del desplazamiento conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de Derechos Humanos,

infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.¹⁵

Frente a ese problema, la política oficial define como objetivos:

- a. la prevención del desplazamiento por un sistema de alerta temprana que permita prever situaciones de riesgo, mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo y generar transformaciones locales que disminuyan la vulnerabilidad de la población.
- b. Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas a través de conformación de alianzas entre el Estado, las ONG y las agencias internacionales especializadas.
- c. Promover la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas a través de incentivos para el retorno voluntario.
- d. Establecer mecanismos para proteger a la población antes, durante y después del desplazamiento.
- e. Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada.
- f. Establecer un sistema de ejecución descentralizada, que tenga en cuenta a las autoridades municipales y departamentales y facilite la participación del sector privado, agencias internacionales, Iglesia y ONG, en alianza con el Estado.
- g. Fortalecer la Red Nacional de Información sobre Desplazamiento, con base en un sistema de estimación global, un sistema de registro con mejor cobertura y con mecanismos de seguimiento y evaluación.¹⁶

Por su parte, el Plan de Acción Integral insiste en que hay que buscar:

11 Conferencia Episcopal, o.c., pp.67-68.

12 Conferencia Episcopal, o.c., 68-70.

13 Conferencia Episcopal, o.c., pp.75-77.

14 Conferencia Episcopal, o.c., pp.78-82.

15 Red de Solidaridad Social, Presidencia de la República, *Atención a la población desplazada por el conflicto armado- Compendio de Políticas y Normas*, Red de Solidaridad, Presidencia de la República, Naciones Unidas, CONPES, e INCORA, Bogotá, diciembre de 1999, p.49.

16 Red de Solidaridad Social, o.c., pp.59-60.

- a. Enfrentar las causas estructurales del fenómeno del desplazamiento.
- b. Trascender el tradicional enfoque asistencialista y puramente de emergencia.
- c. Fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas.
- d. Abordar el diseño y la ejecución de las acciones bajo un enfoque poblacional consistente con la heterogeneidad del fenómeno, y,
- e. Involucrar a la sociedad civil y al sector privado en la ejecución de las acciones.

En consecuencia, el Plan de Acción se dirige, en primer lugar, a fortalecer los mecanismos de prevención. En segundo lugar, busca mejorar la atención humanitaria de emergencia y proteger a los afectados. En tercer lugar, pretende reubicar y estabilizar en términos sociales y económicas a la población desplazada, y promover y garantizar la consolidación del retorno voluntario. Pero, estas medidas son complementadas en el Plan por un conjunto de acciones encaminadas a fortalecer el marco institucional y consolidar el sistema de información.¹⁷

Sin embargo, el diagnóstico oficial no parece captar la magnitud del problema cuando sostiene que, de acuerdo con la información de la Red Nacional de Información y la suministrada por las gobernaciones departamentales, se estima que la población desplazada es solo de 400.000 personas, que el fenómeno involucra solo a 139 municipios: de ellos, 80 expulsan población, 19 reciben y 40 expulsan y reciben.¹⁸ Uno de los problemas que el Informe oficial señala es que hay mucha dispersión en las fuentes que estiman el número global de desplazados y bastante deficiencia en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana. Según la Red de Solidaridad, estas deficiencias se deben a la falta de una metodología única, que ha dado lugar "a estimaciones no oficiales que generan confusión y que impiden tener una dimensión real del problema".¹⁹ Pero, habría que añadir, que normalmente las administraciones locales y departamentales tienden a subestimar la población desplazada, ya que generalmente apenas cuentan con recursos para aten-

der a la población a su cargo. Por eso, una metodología de recopilación de información debería buscar informantes más "neutrales" en las localidades expulsoras y receptoras.

El mismo diagnóstico señala, de manera auto-crítica, como otros problemas la dispersión de competencias entre las 19 entidades públicas involucradas, la ausencia de un sistema de seguimiento y de indicadores de gestión, que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas. Y confiesa que la concentración de actividades en las instituciones del Estado ha impedido que sus acciones pudieran complementarse con las de las ONG nacionales e internacionales y las agencias internacionales de experiencia en el campo. También falta una mejor canalización institucional de los esfuerzos técnicos y financieros de forma más equitativa entre las regiones. Se necesita promover instancias técnicas responsables de analizar la situación para comunicarse de manera oportuna con las entidades responsables.

Por otra parte, la ausencia de un mecanismo de Alertas Tempranas dificulta prevenir el problema, lo mismo que preparar y movilizar a la población en alto riesgo. Pero tampoco se hace efectiva la responsabilidad y participación de departamentos y municipios en la identificación y solución de un problema que es básicamente local o regional. Por eso, sostiene la Red de Solidaridad, en el marco del proceso de descentralización, las políticas deben diseñarse articulando los niveles nacional, regional y local, siempre en el marco de las políticas del gobierno nacional en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.²⁰

Otras críticas, externas al gobierno, son bastante más duras, como las del Informe de la Consejería en Proyectos, que señala que la situación no ha mejorado significativamente con el gobierno de Pastrana. Bajo el gobierno Samper, la Consejería Presidencial para la Atención de los Desplazados se defendía de los reclamos aduciendo falta de recursos para brindar las ayudas establecidas por la ley 387 de 1997. En los comienzos del actual gobierno, el tema parecía haber salido de las prioridades,

como se desprende de la falta de una clara definición de funciones frente al tema, unida al terremoto en el eje cafetero, la magnitud de la crisis económica y los esfuerzos del gobierno para hacer aprobar su plan de desarrollo. Esta situación hace concluir a los autores del informe, que, además de las críticas al articulado de la ley por la falta de acciones para prevenir el fenómeno y atacar sus causas, hay que añadir hoy, dos años después de la expedición de la ley, el bajo nivel de implementación de las medidas en ella señaladas, la falta de coordinación entre los niveles local y nacional del propio gobierno y la inexistencia de suficientes recursos para un problema en crecimiento.²¹ La ley todavía no se ha reglamentado y en la práctica se funciona por medio de protocolos, que son circulares internas, de carácter administrativo, del director de la Red y del Ministerio del Interior, a los encargados de ejecutar las políticas, por ejemplo, señalando a los secretarios de salud la obligación de que los hospitales presten servicios de urgencia a los desplazados-

La falta de implementación de las normas legales se muestra en el hecho de que la conformación de un consejo nacional, consejos departamentales y municipales, el sistema nacional de información y el observatorio sobre el fenómeno se halla todavía en estado marginal. Y los pocos consejos conformados no cuentan con recursos suficientes para su funcionamiento y la implementación de sus planes. La información es fragmentaria e incompleta, con grandes diferencias con las estadísticas de CODHES y la Conferencia Episcopal, "la fuente más confiable", según el Informe. Mientras que el Sistema solo tiene registrados 381.755 desplazados entre 1996 y 1998, los datos de CODHES ascienden a 746.000 personas. Tanto que el propio gobierno ha confesado, en el II Informe sobre gestión estatal en la atención



integral a población desplazada por la violencia, en marzo de 1999, que sus informaciones son parciales e inexactas. El Informe termina señalando que en los últimos meses de 1999, se ha procurado cualificar el sistema con el apoyo de ONG nacionales e internacionales, pero el proceso ha sido muy lento, afectado por la falta de recursos.²²

Además, uno de los problemas más serios señalados por el Informe es la descoordinación entre las entidades oficiales y la falta de definición de responsabilidades entre ellas. Se juntan, según el Informe, el conflicto de competencias y la falta de responsabilidades concretas con un manejo excesivamente centralizado del sistema: las entidades encargadas de la ejecución de las medidas, como el INCORA, la Red de Solidaridad, el SENA, el ICBF y el Ministerio de Salud, no cuentan con las fun-

17. Red de Solidaridad Social, o.c., p.61.

18. Red de Solidaridad Social o.c., p.49.

19. Red de Solidaridad Social, o.c., p.62-63.

20. Red de Solidaridad Social, o.c., pp.51-52.

21. Consejería en Proyectos, *Colombia. Informe sobre desplazamiento forzado, 1998-1999...*, Lima, Perú, 1999, pp. 47-48.

22. Consejería en Proyectos, o.c., p.48.

ciones ni con las responsabilidades presupuestales bien definidas. Y tampoco han funcionado las instancias de coordinación previstas. Se anota que el Estado central delega sus responsabilidades en esta materia a los departamentos y municipios, que no tienen recursos para ello y responsabilizan a la Nación: los municipios receptores consideran que el problema no es de ellos y no ven razones para invertir en una población que solo les proporcionan más problemas.

Por otra parte, el cambio de gobierno impidió, inicialmente, la continuidad de los esfuerzos y el suficiente conocimiento del tema por parte de los nuevos funcionarios: en marzo de 1999 se suprimió la Consejería Presidencial encargada del problema y sus responsabilidades fueron adscritas al Viceministerio del Interior, que ejecuta sus planes a través de la Red de Solidaridad Social.²³ Pero mientras la Red asumía paulatinamente sus funciones, el problema de los desplazados quedó sin doliente en el gobierno central. Pasó mucho tiempo en el diseño de políticas claras, no se sabía con quién hablar sobre el problema, pues la responsabilidad quedaba muy difuminada, aunque hay que reconocer que existe sensibilidad frente al problema por parte de los funcionarios. En resumen, no se han logrado construir mecanismos para una atención eficaz.

También señala el Informe que los plazos de atención a las víctimas del desplazamiento, tres meses prorrogables a otros tres, no responden a la situación real de los desplazados, cuyos procesos de retorno o reubicación toman bastante más tiempo, si se toman en cuenta las condiciones del conflicto y la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad y protección de los ciudadanos en el retorno.

Además, muestra el Informe, los recursos siguen siendo exiguos: del presupuesto de 1998, se destinaron unos 45 millones de dólares, lo que significa que cada desplazado (calculando que en 1998 hubo alrededor de 300.000 desplazados) recibió del Estado unos 68 USA dólares al año. Este estimado muestra la ausencia de una política inte-

gral que vaya más allá de la atención alimentaria de emergencia y tenga en cuenta todas las necesidades de los desplazados, tanto en sus albergues temporales como en los sitios de retorno o reubicación, por ejemplo, aspectos como la educación de infantes y jóvenes, fuentes de empleo, salud (riesgos de enfermedades contagiosas), condiciones sanitarias y de manejo de basuras y aguas residuales. El Informe concluye que, en la mayoría de los casos, los desplazados no reciben una atención integral que debería incluir tanto la atención alimenticia como servicios de salud y de atención psicosocial, lo mismo que programas preparatorios encaminados hacia la reconstrucción de sus vidas y del tejido social perdido por el desarraigo y el abandono forzoso de sus tierras. Peor aún, en la mayoría de los sitios de recepción, incluyendo grandes ciudades como Bogotá y Cartagena, las autoridades locales no han asumido las consecuencias sociales del problema. Hasta el punto que la Personería de Bogotá ha llamado la atención, en varias ocasiones, a la administración distrital sobre su responsabilidad en el tema y el incumplimiento de las recomendaciones de entidades estatales y no gubernamentales en esta materia.²⁴



RESPUESTAS DE LAS ONG, IGLESIAS Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La labor de las organizaciones nacionales, internacionales y de la Iglesia católica colombiana ha sido, como muestra Mauricio García,²⁵ fundamental en la ayuda a los desplazados: ha llenado parcialmente los vacíos de la acción estatal y gozan de la confianza de las comunidades desplazadas. Por otra parte, la denuncia, investigación y recolección de información, hechas por la Iglesia y algunas ONG, ha permitido ir aclarando la situación. Otro aporte de estas instituciones es la constitución de redes de información, grupos de trabajo interdisciplinario

para la reflexión y divulgación, que ha permitido hacer consciente del problema a la comunidad internacional para su labor de presión al Estado colombiano. En esta labor, conviene destacar los esfuerzos de distintas universidades por abordar el tema en forma interdisciplinaria.

Los esfuerzos de coordinación son de diferente índole y cobertura: el GAD (Grupo de Apoyo a Desplazados), la DIAL (Asociación de agencias internacionales) y las mesas regionales de trabajo.

El GAD (Grupo de apoyo a desplazados) tiene como mandato el potenciar y articular las propuestas de las comunidades y grupos de desplazados para ayudar a construir en ellos una capacidad propositiva de interlocución, para lograr así que el Estado asuma su responsabilidad de formular y llevar a cabo políticas integrales orientadas a la prevención de las causas del desplazamiento interno en Colombia y a garantizar soluciones de corto, mediano y largo plazo para la población desplazada. El grupo está conformado por 13 organismos no gubernamentales: la Comisión Colombiana de Juristas, la Comisión Intercongregacional Justicia y Paz, la Sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Colombiana, ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos), FEDES (Fundación para la Educación y el Desarrollo), CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), MINGA (Asociación para la promoción social alternativa), Corporación AVRE, Corporación SEMBRAR, MENCOLDES (Fundación Menonita para el desarrollo), Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Humanidad Vigente y BENPOSTA.

El GAD se mueve en varias áreas temáticas: la interlocución e investigación, el apoyo a procesos organizativos regionales, el acompañamiento a nuevos éxodos, y la difusión y comunicación. Las estrategias de interlocución se dirigen a la comunidad internacional y al Estado colombiano para promover la formulación e implementación de políticas en esta

temática, mientras que el apoyo a procesos organizativos busca fortalecer los procesos de organización y resistencia de las comunidades desplazadas para promover su autonomía y la atención por parte del Estado. El acompañamiento a comunidades recientemente desplazadas pretende asegurar el compromiso de las autoridades locales y regionales en la protección y atención integral a ellas. Y, las estrategias de difusión se encaminan a la difusión y denuncia del problema, para buscar sensibilizar a la opinión pública, nacional e internacional, sobre el tema.

Los logros más importantes del GAD se han dado en el campo de la interlocución internacional y en el análisis de las tendencias del fenómeno, lo mismo que en la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas en el tema, que se registran en los informes anuales de los grupos miembros. Se tuvo, igualmente, una contribución para la elaboración del proyecto de ley correspondiente y en la discusión de los documentos CONPES sobre el tema.

La mayoría de las instituciones del GAD se concentran en el análisis e investigación sobre la temática, pero algunas (Humanidad Vigente, SEMBRAR, MENCOLDES, Justicia y Paz, MINGA y CINEP), acompañan, según el perfil de cada una, a las comunidades para fortalecer sus capacidades de interlocución y hacerlas conscientes de la exigibilidad de sus derechos. Algunas de ellas también prestan ayuda humanitaria directa y asesoría jurídica.

Otras instancias de coordinación son de carácter regional en Medellín, Urabá (Alto y Medio Atrato), Meta, Sincelejo y Bogotá. En Medellín, se coordinan los esfuerzos del IPC, Corporación REGION, ENS (Escuela Nacional Sindical) y FEDES, con apoyo de OXFAM y DIAKONIA. En el Urabá ampliado se tiene un trabajo mixto entre ONG y agencias de cooperación internacional: Pastoral Social de la diócesis de Apartadó, Justicia y Paz, CINEP, SEMBRAR, OXFAM, PCS, Médicos del Mundo, Médicos sin fronteras, PBI (Brigadas Interna-

23. Consejería en Proyectos, o.c., pp. 48-49.

24. Consejería en Proyectos, o.c., pp. 49-50.

25. Mauricio García, "Los desplazados por la Violencia en Colombia. Con su dolor sin rumbo", en *Universitas Humanística*, # 47, año XXVII.

cionales de Paz), CARITAS española, Christian Aid, DIAKONIA, el Consejo Noruego para refugiados, PTM (Paz y Tercer Mundo), Swiss Aid, la embajada del Canadá y la oficina humanitaria de la Unión Europea. En el Meta, trabajan en coordinación ANDAS (Asociación Nacional de Ayuda Solidaria), BENPOSTA, Humanidad vigente, DIAKONIA, Consejería en Proyectos y la Pastoral Social de la diócesis. En Bogotá se coordinan los esfuerzos de SEMBRAR, ANDAS, Humanidad Vigente, FEDES y MENCOLDES, y en Sincelejo, Justicia y Paz, la diócesis y AVRE, que además acompaña a varias de las otras entidades en el aspecto psicosocial.

Otra modalidad de coordinación está representada por la DIAL, Asociación de agencias internacional, que agrupa a Christian Aid, PCS (Project Counselling Service), DIAKONIA, Save the Children, OXFAM y el Consejo Noruego para refugiados. Y existe también un ámbito de coordinación intrajesuítico, que trata de articular las diversas obras de los jesuitas en este problema: Programa por la Paz, SJR (Servicio Jesuita a Refugiados), la Universidad Javeriana, el CINEP, las parroquias de Tierralta y San Pedro, y el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Pero la mayor parte de la ayuda humanitaria es prestada por el CICR, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Iglesia católica (Pastoral Social y parroquias), y algunas agencias de cooperación internacional como OXFAM y el PCS (Consejería en proyectos para refugiados), junto con algunas entidades del gobierno. La ACNUR no presta atención humanitaria en Colombia, pues no tiene línea de ayuda directa sino de asesoría técnica al gobierno y otras asociaciones: ha prestado buena ayuda para la documentación, certificación y registros (cédulación, registro civil, etc). Recientemente, ha establecido varias oficinas regionales para la capacitación, instrucción y apoyo a los grupos de cada región.

Sin embargo, la labor de estas instituciones no está exenta de dificultades: más allá de los problemas de cobertura de su acción, otras dificultades se originan en intereses políticos o posiciones a favor de uno u otro de los bandos en conflicto. Por ello,

se considera que el servicio a los desplazados debe ser claramente de carácter humanitario, que mantenga total autonomía frente a los actores del conflicto. Otro de los problemas es la notoria dispersión de esfuerzos de las distintas organizaciones, lo que disminuye la efectividad de sus actividades, aunque se registran importantes gestiones de coordinación, como las anteriormente señaladas.

Pero sería necesario una mayor articulación de los trabajos, evitando "la competencia negativa", lo mismo que las diferencias de concepción sobre el tema y su eventual solución, los prejuicios y celos frente a compartir la información. Una mayor comunicación permitiría compartir preguntas, inquietudes, enfoques, aciertos y desaciertos, salidos de la experiencia de cada institución, para ir construyendo conjuntamente una metodología de investigación y de intervención, de carácter más integral. Esto permitiría enriquecer mutuamente la teoría con la información empírica sobre el tema: para ello, se necesitaría ir creando rutinas apropiadas de recopilación de información, sistematización y análisis.

Además, por parte de las instancias oficiales, no se garantizan los espacios de participación de estas organizaciones de la Sociedad Civil en los sistemas creados por el Estado, lo que hace que la participación de las ONG en ellos sea ambigua: aunque se menciona la vinculación de representantes de los desplazados y de las organizaciones en el Consejo Nacional y en los Comités municipales, distritales y departamentales, no es claro cuál es el papel que van a cumplir allí, ni el nivel de autonomía que van a tener. Sería importante permitir la cooperación entre el Estado, las comunidades, iglesias y organizaciones, pero también se debería fomentar la labor de veeduría que ellas pueden y deben realizar sobre las responsabilidades estatales.²⁶

En otros casos, las labores de estas instituciones se reducen a acciones puntuales, y a veces un tanto improvisadas, generalmente centradas en la ayuda humanitaria de emergencia, sin una mirada global e integrada del problema, que integre diversas dimensiones y tenga en cuenta el contexto social y político del país, tanto en lo nacional como

NÓMADAS

Departamento de Investigaciones, Fundación Universidad Central, Octubre /99 - Abril/2000 No.11

La migración regional
Mauricio García 27

en lo regional y local. Y analice la manera cómo el desplazamiento forzoso responde a dinámicas más amplias, de las cuales es producto, pero, a su vez, él ayuda a reforzar. Pero la lectura del conflicto social y político no puede ser polarizante, ni simplista, sino que debe dar cuenta de la complejidad del problema e involucrar la perspectiva de los desplazados como responsables de la reconstrucción de sus propias vidas: los desplazados solo dejan de serlo cuando estabilizan "su vida interior y exterior... y asumen el compromiso de constituirse en actores sociales en la reconstrucción de su proyecto como sujetos capaces de reinventar sus vidas, en estos nuevos escenarios, a pesar de la memoria viva de la violencia."²⁷

Por otra parte, se ve la necesidad de un análisis más complejo del problema, que vaya más allá de la comprensión del fenómeno y permita proyectar políticas de intervención para prevenir el problema y para diseñar soluciones más adecuadas. Así, se requieren estudios más concretos de las dinámicas locales de poder que se dan en las poblaciones expulsoras y receptoras, lo mismo que

La migración regional de los jóvenes por un nuevo destino

del impacto político del desplazamiento en los dos polos: qué efectos produce en uno u otro caso. También se deberían analizar las modificaciones en los procesos de identidad y las redes de pertenencia social a las que se van articulando los nuevos pobladores. Estos análisis deben complementarse con estudios serios sobre el impacto de los nuevos pobladores en los medios urbanos, tanto en las grandes ciudades como en poblaciones medianas y pequeñas: ¿qué efectos están produciendo en los servicios públicos? ¿qué problemas se están generando? ¿qué posibilidades ofrecen los desplazados? Y con otros estudios que evalúen de manera más profunda el trauma psicológico y social del desplazamiento, especialmente en la población juvenil e infantil.²⁸

El conflicto social y la migración
Mauricio García 28

La migración regional de los jóvenes por un nuevo destino

El conflicto social y la migración
Mauricio García 28



El conflicto social y la migración
Mauricio García 28

NÓMADAS

SUSCRIPCIÓN por 2 Números por el precio de uno


COLOMBIA \$1000 AMÉRICA LATINA ESTADOS UNIDOS \$1500 EUROPA LATINA \$1500

Si desea suscribirse por cuatro números, el precio es de \$4000 (incluye envío de los cuatro números anteriores)

NOMBRE _____
DIRECCIÓN _____
CIUDAD _____

FORMA DE PAGO _____
OFPNACION ORGANIZACIÓN BANCO

Envíe este formulario a: FUNDACIÓN UNIVERSIDAD CENTRAL - Departamento de Investigaciones, Calle 73 No. 15 - 95 - 260, Bogotá, Colombia. Teléfono: 321 18 05



G 143

26 - Mauricio García, o.c, pp. 26-27.

27 - Mauricio García, o.c., p.28.

28 - Mauricio García, o.c, p.31.