

WRITENET
Análisis independiente

WRITENET es una red de investigadores y escritores sobre derechos humanos, migración forzada y conflicto étnico y político. Writenet es una base de recursos para la gestión práctica (Reino Unido).

Dirección electrónica: writenet@gn.apc.org

COLOMBIA:

DESPLAZAMIENTO INTERNO – POLÍTICAS Y PROBLEMAS

Un informe de Writenet elaborado por Natalia Springer

solicitado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sección de Información sobre la Determinación de la Condición de Refugiado y la Protección (DIPS)

Junio 2006

Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas del ACNUR

Advertencia: Los documentos de Writenet son elaborados principalmente a partir de información, análisis y comentarios de disponibilidad pública. Todas las fuentes utilizadas se citan en el documento. El presente documento no es, ni pretende ser, exhaustivo con respecto a las condiciones del país estudiado, ni tampoco pretende ser concluyente con respecto al fondo de ninguna solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado o de asilo. La opinión vertida en el documento corresponde al autor y no necesariamente refleja la opinión de Writenet o del ACNUR.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

SIGLAS	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1 INTRODUCCIÓN	6
2 SUCEOS Y ACONTECIMIENTOS RECIENTES DEL CONFLICTO ARMADO.....	7
2.1 EL CONFLICTO ARMADO Y LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS	7
2.2 LA CRISIS HUMANITARIA DE GRAN ESCALA	11
2.3 CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL ESTADO	12
2.4 LA SITUACIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y DE LOS REFUGIADOS.....	16
3 TENDENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO	18
3.1 OBSERVACIONES SOBRE LA CRONOLOGÍA DEL DESPLAZAMIENTO	18
3.2 VARIACIONES REGIONALES: COMUNIDADES DE EXPULSIÓN Y DE ACOGIDA	19
3.2.1 <i>Expulsiones</i>	20
3.2.2 <i>Comunidades de Acogida</i>	22
3.3 GRUPOS EN RIESGO	23
3.3.1 <i>Poblaciones indígenas</i>	23
3.3.2 <i>Afro-colombianos</i>	25
3.3.3 <i>Mujeres y niños</i>	27
3.4 CAUSAS DEL DESPLAZAMIENTO	28
4 DERECHOS DE PROPIEDAD DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS	29
4.1 POSESIÓN DE TIERRAS EN LAS ÁREAS RURALES	29
4.2 DERECHOS DE PROPIEDAD DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y PÉRDIDA DE LOS PREDIOS.....	32
4.3 INCERTIDUMBRE LEGAL, INSEGURIDAD FÍSICA.....	34
4.4 RETORNO IMPOSIBLE	38
4.5 MECANISMOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD.....	39
4.6 EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD COLECTIVA.....	41
5 POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS.....	43
5.1 POSIBLE SURGIMIENTO DE PATRONES DE DESPLAZAMIENTO.....	43
5.2 POSIBLE IMPACTO DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ.....	45
5.3 ANÁLISIS DE LAS OPORTUNIDADES PARA EL RETORNO DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS.....	48
5.4 CAMBIO DE LOS PAPELES DE LOS ACTORES INTERNACIONALES.....	50
6 CONCLUSIÓN	51
7 BIBLIOGRAFÍA	53

Siglas

AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CNR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
COHRE	Centro de Derechos de Vivienda y Desahucio (Centre on Housing Rights and Evictions)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
PIB	Producto Interno Bruto
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
M-19	Movimiento 19 de abril
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
RSS	Red de Seguridad Social
RUP	Registro Único de Predios
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia
SUR	Sistema Único de Registro
UAO	Unidad de Atención y Orientación

Resumen Ejecutivo

El año 2006 es un año decisivo para Colombia. Las elecciones presidenciales y del Congreso brindaron a la población la oportunidad de analizar el desempeño de la administración Uribe y una amplia mayoría de electores no sólo decidieron renovar el mandato presidencial, sino también el de las fuerzas políticas que brindan apoyo al presidente en el Congreso. Esta doble victoria le ha concedido a Uribe un ámbito más amplio de acción para abordar los múltiples problemas que aún persisten en Colombia, a pesar de los logros significativos alcanzados durante su primer período. De particular relevancia entre estos desafíos es lograr la pacificación perdurable por medio del replanteamiento de las negociaciones con los paramilitares, reformando el proceso actual de desmovilización y reintegración de antiguos combatientes, y mediante el inicio de un proceso de paz con la guerrilla. Al parecer, el gobierno se ha percatado de esta oportunidad y ha modificado sustancialmente su posición durante los últimos meses mostrando una actitud de mayor apertura para negociar con los insurgentes, incluyendo un posible intercambio humanitario. Esta misión no será fácil ya que la industria y el comercio de los narcóticos, así como otras actividades comerciales ilícitas, todavía continúan otorgando incentivos importantes a los actores armados, para obtener el control de territorios y de rutas estratégicas.

Aunque las tácticas de guerrilla de las FARC parecen haber cambiado al haberse abstenido de sabotear en forma activa las elecciones de este año, aún mantienen firme su posición de no negociar con un gobierno al cual consideran ilegítimo. Por otra parte, las FARC también están intensificando su campaña contra el Ejército de Liberación Nacional, el cual ha iniciado conversaciones con la administración Uribe. Por su parte, las Fuerzas Armadas continúan con las operaciones de contrainsurgencia, que cuestan billones de dólares cada año y sólo han logrado resultados parciales hasta el momento. La desmovilización a gran escala de los grupos paramilitares ha tenido un impacto positivo en el desarrollo de la violencia política, incluyendo una disminución en las cifras de desplazamiento interno. No obstante, existe el peligro real de que este efecto no sea permanente debido a la falta de políticas gubernamentales coherentes así como la creciente anarquía de la violencia en varias partes del país. Los paramilitares que han sido desmovilizados tienen la capacidad de resurgir con facilidad para organizar pandillas criminales, escuadrones de la muerte, sicarios o guerrillas, especialmente si no disponen de otras opciones viables. Ante tal escenario, el conflicto podría retornar con rapidez a su antiguo nivel de brutalidad, incluyendo sobre todo el uso de medios muy violentos, como las masacres contra la población civil, que ha sido afectada por tanto tiempo. Esta situación tendría como consecuencia inevitable un incremento en el desplazamiento y generaría graves situaciones de emergencia humanitaria.

La situación del derecho de propiedad de los desplazados internos es aún muy preocupante. Se estima que cerca de cuatro millones de hectáreas de tierra han sido abandonadas por personas desplazadas por la fuerza. Esta cifra representa el triple de la cantidad de territorio que se redistribuyó por medio de las reformas agrarias ejecutadas desde 1961. Más del 90% de los hogares de desplazados internos simplemente ha abandonado sus hogares, y el resto ha vendido, forzados por la presión o la coerción ejercida por los actores armados que invadieron sus propiedades, amedrentándolos en forma explícita con amenazas. El Estado ha implantado en forma gradual algunos mecanismos para la protección temporal de los predios abandonados por los desplazados internos. Sin embargo, estos mecanismos han resultado inefectivos ante la incontenible magnitud de la crisis. Recién el año 2005 se estableció el Registro Único de Predios, una entidad cuya creación era indispensable para proteger a los propietarios desplazados. El ente gubernamental encargado de atender los asuntos relacionados con la propiedad rural, INCODER, carece del personal y de los fondos necesarios para cumplir con su misión. Su presupuesto para la inversión rural en el 2004 tan sólo alcanzó cubrir el uno por ciento de las necesidades estimadas de los desplazados internos. Los logros alcanzados en relación con la

distribución de la tierra han sido escasos en términos de cobertura y de impacto, y los esfuerzos en este sentido aún permanecen concentrados en pequeños proyectos experimentales. Con mucha frecuencia, las víctimas del desplazamiento forzado se ven desamparadas en sus esfuerzos por tratar de recuperar lo que sea de las propiedades que han perdido, las cuales con frecuencia pasan a formar parte de grandes proyectos de desarrollo agroindustrial protegidos por la potencia del fuego paramilitar y por el silencio oficial. El Gobierno del Presidente Álvaro Uribe parece no haber logrado hasta el momento formular una política estatal confiable y efectiva para afrontar esta situación, ya que ha asignado la mayor parte de sus recursos a la atención de emergencias humanitarias, la cual, dicho sea de paso, ha mejorado en forma considerable. Sin embargo, este estrecho enfoque ha perjudicado la búsqueda de soluciones a largo plazo para los desplazados internos (el reasentamiento o el retorno).

Las medidas concebidas como soluciones más bien contribuyen a agravar el problema. Un ejemplo al respecto es la Ley de “Justicia y Paz” adoptada en el 2005 que prevé una compensación muy limitada para las víctimas, mientras que garantiza la impunidad de quienes acumulan jugosas ganancias apoderándose de las propiedades abandonadas por los desplazados internos. Un logro positivo fue el fallo reciente de la Corte Constitucional por medio del cual se han corregido algunas de las deficiencias más evidentes de esta ley al declarar inconstitucionales algunas de sus disposiciones. Las siguientes acciones resultan de particular relevancia para garantizar la reclamación justa de las propiedades perdidas: ampliar la definición del concepto de “víctima” o “reclamante”, aplicar la responsabilidad civil a todos los miembros de un grupo ilegal que haya sido declarado culpable de haber cometido delitos, y eliminar las limitaciones que existen con respecto al deber de restitución y de reparación de las víctimas. Esta decisión debe considerarse dentro del contexto del mayor protagonismo que ha asumido la Corte Constitucional en el control de la política gubernamental de desplazados internos. Un fallo histórico (T-025-2004) ha contribuido a mejorar en forma significativa la situación durante los últimos dos años y medio. Presionado por la Corte, el Gobierno también se comprometió el 29 de noviembre del 2005 a aumentar sustancialmente el presupuesto destinado a brindar apoyo a los desplazados internos, el cual debía ascender a los 818.000 millones de pesos (US\$ 362.16 millones) en el 2006, con la garantía de que se invertiría un total de 5.100 billones de pesos (US\$ 2.26 billones) durante los próximos cinco años. Sin embargo, muchas de las órdenes de la Corte orientadas a dar solución a lo que ha denominado un “estado inconstitucional de la situación” aún están por ejecutarse. Otras instancias del Gobierno, como la Procuraduría General, que por lo general tiene la responsabilidad de fiscalizar (y criticar) las acciones del Gobierno, también contribuyen de otras maneras a mejorar la situación crítica del desplazamiento interno en Colombia.

Los actores internacionales tienen una importancia crucial en la mitigación de los efectos de la tragedia del desplazamiento en Colombia, no sólo porque asumen la responsabilidad de suministrar una gran parte de la asistencia humanitaria que se brinda a los desplazados internos, sino también mediante la formulación de estándares jurídicos (en particular los principios Pinheiro) que permiten evaluar el desempeño del gobierno.

1 Introducción

La República de Colombia se encuentra situada en el extremo noroeste de América del Sur. Tiene una población de 42.95 millones de habitantes y limita con Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela. Es el único país suramericano que tiene acceso al Mar Caribe y al Océano Pacífico. El país se ha caracterizado históricamente por su bajo nivel de integración nacional y una fuerte autonomía regional, lo cual resulta evidente en los centros urbanos que rivalizan entre sí, como Bogotá, la capital política; Medellín, el centro económico; Cali en el Valle del Cauca; y la importante ciudad portuaria de Barranquilla, ubicada en la costa del Caribe. Ninguna de estas regiones ha podido establecer de manera evidente su hegemonía sobre las demás, y las numerosas guerras civiles del siglo diecinueve más bien contribuyeron a profundizar las diferencias.

Durante la primera mitad del siglo veinte, un frágil consenso alcanzado por la elite permitió modernizar las estructuras socioeconómicas del país, pero este acuerdo se quebró a finales de la década de 1940. Luego vino un período de extrema violencia partidista, conocida como *la Violencia*, la cual cobró la vida de alrededor de 200.000 colombianos. Esta fue también la primera vez que el orden social de las áreas rurales fue perturbado por el impacto del terror partidista y por una política oficial de tierra quemada, que obligó a miles de campesinos a abandonar o a vender sus tierras a precios muy por debajo de su valor real.¹ Se estima que cerca de 393.000 fincas fueron abandonadas (40% del total), y que alrededor de dos millones de personas (más del 20% de la población rural) fue desplazada por la fuerza entre 1948 y 1966.² Los campesinos desplazados se trasladaron a zonas alejadas de nueva colonización o se unieron a los desempleados y los marginados que habitaban los barrios marginales en la periferia urbana. Una de las consecuencias duraderas de la *Violencia* fue la redistribución significativa que se hizo de la tierra, de la cual se beneficiaron empresarios, miembros de los grupos vigilantes armados y otros intermediarios.³ Otra herencia duradera que tuvo este episodio de la historia fue la creación de recuerdos marcados por el odio, el deseo de venganza y la desconfianza permanente entre las víctimas y sus descendientes.⁴

Después de un período de relativa paz bajo administraciones sucesivas del bipartidista, Liberal - Conservador, Frente Nacional (1958-1974), que restauraron el consenso de la élite y contribuyeron al desarrollo económico y social, el conflicto armado resurgió con la aparición de grupos insurgentes de izquierda. Entre estos grupos se encontraban las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Posteriormente, se fundaron otros grupos guerrilleros como el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Movimiento Armado Quintín Lame de constitución indígena, además surgieron los grupos paramilitares de derecha que pretendían luchar contra la insurgencia. Estos grupos paramilitares se unieron en 1997 bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A pesar de que se logró desmovilizar a algunos de estos grupos armados a principios de los años noventa, la guerra ha continuado intensificándose en forma dramática durante los últimos 20 años, y con ella ha aumentado el tamaño, los recursos y el poder militar de los grupos armados irregulares. En forma paralela, la

¹ Sánchez, G., *The Violence: An Interpretative Synthesis*, en C. Bergquist, R. Peñaranda y G. Sánchez (eds.), *Violence in Colombia*, Wilmington: Scholarly Resources Books, 1992.

² Oquist, P., *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*, New York: Academic Press, 1980.

³ Ortiz Sarmiento, C.M., *Estado y subversión en Colombia: La violencia en el Quindío Años 50*, Bogotá: Fono Editorial CEREC, 1985, pp. 309-321.

⁴ Sánchez, G., *Guerras, memoria e historia*, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2003.

acción débil e ineficiente del Estado y el aumento de la brutalidad de la violencia han agudizado el conflicto, y las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario se han convertido en una práctica común. La escalada de la violencia ha generado lo que se reconoce ampliamente como una de las peores emergencias humanitarias del mundo caracterizada por el desplazamiento forzado masivo. Ya para 1999, los organismos internacionales afirmaban que el fenómeno del desplazamiento interno había alcanzado tales proporciones en Colombia que se había convertido en una catástrofe humanitaria.⁵

2 Sucesos y acontecimientos recientes del conflicto armado

2.1 El conflicto armado y las violaciones de derechos humanos

Resulta difícil estimar el costo del conflicto interno que ha azotado a Colombia por varias décadas. Muchos miles de personas han muerto, millones han sido desplazados, y al menos un millón de personas, entre ellas los ciudadanos más emprendedores o con altos niveles de educación, han huido de Colombia en forma permanente. De acuerdo con algunos estimados, el conflicto armado está reduciendo el crecimiento del Producto Interno Bruto anual al menos en dos puntos porcentuales, y la falta de confianza ha mantenido la inversión privada muy por debajo de la capacidad real del país.⁶

Cuando se organizaron por primera vez los grupos guerrilleros colombianos en la década de 1960, estos grupos tenían metas sociales e ideológicas específicas, y un programa de reforma socialista y agraria, que ha perdido fuerza con el paso del tiempo. El conflicto adquirió mayor complejidad con el comercio ilícito de narcóticos y el surgimiento de nuevos actores. En la actualidad, el conflicto abarca un amplio espectro de actores y transcurre en escenarios multifacéticos muy variados, además de haber adquirido un carácter muy regionalizado. Las guerrillas son un proyecto nacional pero con fuertes vínculos regionales. Asimismo, el intento de fusionar los grupos paramilitares en las Autodefensas Unidas de Colombia bajo el liderazgo de Carlos Castaño ha fracasado, y ahora está perdiendo cada vez más relevancia con la disolución formal de la mayoría de estos grupos. Aunque los centros urbanos se han considerado en general como “islas de legitimidad” en donde las instituciones estatales y los servicios públicos son relativamente coherentes y efectivos, los actores armados ilegales han logrado apoderarse del control de “nichos de poder de distintas facciones”, específicamente, de los paramilitares en el norte y de las guerrillas en el sureste y suroeste del país. El resto del territorio de Colombia es objeto de la disensión y sujeto a las actividades depredadoras desplegadas por los actores armados tales como la extorsión, el lavado de dinero, el contrabando, la falsificación, el tráfico de drogas, el tráfico de armas y de personas, los secuestros, el sabotaje y los robos.⁷

Aunque el conflicto armado se ha extendido a casi todos los municipios, la geografía de la violencia se ha localizado fuertemente, lo que ha provocado que algunos departamentos, regiones y comunidades se

⁵ Organización de Estados Americanos, *Tercer Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 1999, p. 213.

⁶ Giugale, M., Lafourcade, O., y Luff, C. (eds.), *Colombia: The Economic Foundations for Peace*, Washington: Banco Mundial, 2002.

⁷ Palacios, M., *Between Legitimacy and Violence: Colombia's Three Countries*, *Harvard Review of Latin America*, Primavera 2003, pp. 18-20.

vean más afectadas otras.⁸ Hasta el momento, los factores más importantes que han impulsado la expansión de la confrontación armada en las zonas rurales han sido la interacción de las estrategias y de los planes político-militares de cada uno de los grupos, el grado de vulnerabilidad de cada región, al conflicto armado y el rumbo que han tomado las acciones de las diferentes fuerzas rivales en su afán por obtener ingresos.⁹

En materia de estrategia, las fuerzas estatales de seguridad han mantenido tradicionalmente una posición defensiva intentando mantener a la insurgencia alejada de los centros políticos y económicos y dejando a la guerrilla las zonas de colonización con escasa población. Durante el Gobierno de Álvaro Uribe, el Ejército revirtió esta posición y lanzó una serie de operaciones ofensivas significativas, como las que se emprendieron como parte del “Plan Patriota” con el apoyo de los Estados Unidos. Los grupos paramilitares de “autodefensa” que surgieron a principios de los ochenta iniciaron una ofensiva de terror en la década de los noventa contra el territorio de la periferia controlado por la guerrilla y lograron debilitar la base de poder de los insurgentes por medio de ataques dirigidos a la población civil. Después de expulsar por la fuerza a todos los habitantes que resultaran “sospechosos”, los paramilitares han instaurado su propio modelo de “colonización armada” y de redistribución de la tierra en los municipios “conquistados” (Córdoba, Urabá y Magdalena Medio).¹⁰ El Ejército de Liberación Nacional ha sufrido en particular una serie de graves reveses provocados por estas tácticas, y en la actualidad se encuentra negociando con el Gobierno un posible acuerdo. Aún está por verse si la reciente desmovilización de los grupos paramilitares será permanente y qué sucederá con sus territorios.¹¹ Las FARC, el grupo guerrillero más fuerte que ha participado en varias conversaciones frustradas de paz con los gobiernos anteriores, comenzó a expandir su actividad militar hacia el centro del país a finales de la década de los noventa, comenzando desde sus áreas de control en las zonas de colonización ubicadas al sur y al sureste del país.¹² Las operaciones de la guerrilla tienen como objetivo consolidar su dominio de los territorios tradicionales y de las rutas de abastecimiento, invadiendo y saqueando las áreas más desarrolladas del centro de Colombia, interrumpiendo las comunicaciones y las líneas de abastecimiento de energía eléctrica, y recuperando los territorios que han perdido frente a los paramilitares.¹³ Como respuesta a las recientes ofensivas de las fuerzas de seguridad, las FARC se han reorganizado para emprender emboscadas, operaciones de minado y de sabotaje de menor escala, aunque no menos efectivas.¹⁴

⁸ Gaitán Daza, F., Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia, in M. Deas and F. Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la Violencia en Colombia*, Bogotá: FONADE, 1995.

⁹ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Colombia's Conflict: Pointers on the Road to Peace, National Report on Human Development for Colombia 2003*, Bogotá: PNUD, 2003, pp. 65-6.

¹⁰ León, J., *País de plomo: Crónicas de guerra*, Bogotá: Aguilar, 2005.

¹¹ International Crisis Group, *Demobilising the Paramilitaries in Colombia: An Achievable Goal?* Bogotá, 5 de agosto del 2004.

¹² Echandía Castilla, C., Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: La guerrilla, en J. Arocha, F. Cubides y M. Jimeno (eds.), *Las violencias: Inclusión creciente*, Bogotá: Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales, 1998, pp. 35-65.

¹³ Rabasa, A. y Chalk, P., *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*, Santa Monica: RAND Corporation, 2001; Corporación Observatorio para la Paz, *Las verdaderas intenciones de las FARC*, Bogotá: Intermedio Editores, 1999.

¹⁴ Rangel, A., La sostenibilidad militar de la seguridad. Ponencia presentada en el Foro Sostenibilidad de la Seguridad Democrática, Bogotá, 23 de febrero del 2005.

El grado de vulnerabilidad de los municipios colombianos a la violencia armada no tiene una relación directa con la pobreza, pero los análisis empíricos han revelado que existe una correlación positiva entre la violencia y la desigualdad. Esta situación se da con mayor frecuencia en las áreas rurales donde la distribución súbita y desigual del crecimiento económico y la transformación social, crean amplias brechas entre los nuevos ricos y los pobres, a la vez que las instituciones estatales no logran regular los conflictos subsiguientes que resultan de esta polarización. Este fenómeno se puede observar en las zonas fronterizas y de colonización que tienen muchas veces economías prósperas, aunque con frecuencia ilícitas (se basan en la extracción de recursos naturales y en el contrabando), una posesión precaria de tierras y por una creciente población migratoria proveniente de otras partes del país que se arriesga ante la posibilidad de obtener grandes ganancias. En medio de esta situación, los índices de homicidio han aumentado considerablemente.¹⁵ En otras palabras, el Estado no puede (en el caso de las bonanzas legales) o no quiere (en el caso de las bonanzas ilegales) asumir su función como mediador. De esta manera, el vacío de poder que genera esta situación atrae a otros actores (guerrilla, paramilitares o delincuentes), que irrumpen en esta dinámica y compiten violentamente entre ellos por el poder. Por lo tanto, los grupos armados actúan no sólo como violentos intrusos en las diferentes regiones, sino también como creadores y ejecutores de modelos sociales alternativos que atraen a la población y que procuran solucionar los conflictos sociales por medio de formas autoritarias de resolución de disputas.¹⁶

El tercer factor que impulsa el conflicto es el comportamiento de los grupos armados ilegales impulsado por su afán para obtener recursos financieros.¹⁷ La guerra es una actividad costosa y que obliga a todas las partes involucradas a buscar constantemente nuevas fuentes de ingreso. Una economía rica en recursos como Colombia facilita esta tarea, y los repuntes económicos regionales, como los que ocurren con el petróleo en Arauca; con la coca en Putumayo, Guaviare y Caquetá; con el banano en Urabá; con el carbón en César y con la amapola-opio en la Cordillera de los Andes, han sido utilizados por varios actores ilegales armados para mantener sus operaciones.¹⁸ La estrategia de contrapartida que han utilizado las fuerzas de seguridad colombianas ha consistido en combatir estas actividades generadoras de ingresos mediante la destrucción de la base de las economías paralelas por varios medios, como por ejemplo, por medio del programa de fumigación aérea para la erradicación de la coca en las zonas controladas por la guerrilla.¹⁹

En vista de lo anterior, se puede afirmar que el conflicto armado actual es no solo una continuación de la historia colombiana sino también un nuevo fenómeno. Los prolongados conflictos socio-económicos en torno a la tierra y a los recursos librados por las diferentes fuerzas regionales, que siempre han valorado el poder local por encima de cualquier concepto abstracto de nación, se traslapan y convergen con los conflictos urbanos más recientes en los que las élites dominan a los sectores marginados y también con el conflicto entre el crimen organizado y el Estado.²⁰ En esta multifacética y violenta

¹⁵ Bejarano, J.A. et al., *Colombia: Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá: FONADE, 1997.

¹⁶ Aguilera Peña, M., La justicia guerrillera y la población civil 1964-1999, *Bulletin de l'Institut Francais des études andines*, Vol. 29, No. 3, 2000, pp. 435-61.

¹⁷ Collier, P., Doing Well out of War: An Economic Perspective, en M. Berdal y D.M. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder CO: Lynne Rienner, 2000.

¹⁸ Rangel, A., *Colombia: guerra irregular en el final del siglo*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998.

¹⁹ Zuluaga Nieto, J., La guerra interna y el desplazamiento forzado, M. Nubia Bello (ed), *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

lucha por el poder y el lucro, los factores regionales y locales desempeñan con frecuencia un papel más importante que las consideraciones de carácter nacional.²¹ Es probable que existan maneras específicas de interacción entre los actores armados y la población local, es posible que coincidan algunos conflictos locales con los regionales e incluso, la definición del enemigo puede variar entre las regiones.²² Por lo tanto, todas estas diferencias geográficas se deben tomar en consideración para determinar la dinámica del conflicto y el patrón que éste genera con respecto a las violaciones de los derechos humanos, así como para formular las soluciones adecuadas.

Las violaciones de los derechos humanos en Colombia no sólo ocurren en el contexto del conflicto armado, pero existe una estrecha relación entre toda la violencia que se ha registrado y los enfrentamientos continuos. El uso de tácticas terroristas por parte de las guerrillas y los paramilitares ha incrementado la barbarie del conflicto, y la cantidad de bajas civiles ha aumentado en forma paralela.²³ Ha quedado muy claro que todas las partes, incluidas las Fuerzas Armadas de Colombia, comparten la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.²⁴ Como lo señaló el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la situación de los derechos humanos continúa siendo crítica. La frecuencia de los actos de tortura y de las desapariciones, el creciente número de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros de las fuerzas de seguridad, los arrestos y las búsquedas masivas realizadas sin fundamento legal, los nexos continuos entre los funcionarios públicos y los grupos armados irregulares (en particular los paramilitares), las infracciones constantes al Derecho Internacional Humanitario perpetradas por los paramilitares y los grupos guerrilleros, en particular los homicidios múltiples y la toma de rehenes, los ataques indiscriminados a la población civil, las masacres, los actos de terrorismo, los desplazamientos forzados, el uso de minas antipersonal, el reclutamiento de menores, la esclavitud, los actos de violencia sexual son sólo algunas de las más atroces violaciones registradas hasta el momento.²⁵

No obstante, y a pesar de los múltiples problemas, las constantes negociaciones entre el Gobierno y los paramilitares han tenido resultados positivos. El retiro de circulación de miles de armas y de combatientes ha producido una disminución en la escala de la violencia registrada, incluyendo el desplazamiento interno. El hecho de que la desmovilización de una gran mayoría de grupos paramilitares no haya logrado detener por completo la violencia, demuestra que ésta continúa siendo provocada por muchos otros factores como las violaciones cometidas por la guerrilla y los crímenes violentos. Ahora le corresponde al Gobierno poner en práctica una estrategia que permita consolidar los beneficios que ha representado la desmovilización de los paramilitares, pero también debe buscar una solución duradera para contener a los demás actores violentos que aún continúan actuando. La primera propuesta requerirá de un cambio sustancial de la política gubernamental con respecto al

²⁰ Fischer, T., La constante guerra civil en Colombia, en P. Waldmann y F. Reinares (eds.), *Sociedades en guerra civil*, Barcelona: Paidós, 1999.

²¹ Livingstone, G., *Inside Colombia: Drugs, Democracy, and War*, New Brunswick: Rutgers University Press, 2004.

²² González, F.E., Bolívar, I.J. y Vázquez, T., *Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá: CINEP, 2003.

²³ Vargas Meza, R., The FARC, the War and the Crisis of the State, *NACLA Report on the Americas*, Vol. 31, No. 5, marzo-abril de 1998; Restrepo, J.A. y Spagat, M., *El Conflicto Colombiano: ¿Hacia dónde va?* Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto, 2005.

²⁴ Human Rights Watch, *War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law*, New York, 1998.

²⁵ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero del 2005.

proceso de las Autodefensas Unidas de Colombia, el cual ha sido muy deficiente y no ha logrado alcanzar el punto en que los beneficios sean irreversibles. Si no se adoptan con urgencia las medidas necesarias para reinstaurar dicho proceso, la violencia paramilitar puede resurgir, tornarse anarquista o transformarse en crimen organizado.²⁶ En relación con el segundo aspecto, el Presidente Uribe ha enviado recientemente algunas señales alentadoras al liderazgo de las FARC comunicando su interés en iniciar un proceso serio de negociaciones, incluyendo un plan humanitario de “intercambio de prisioneros”, lo cual resultaba impensable para el gobierno hasta hace algunos meses. La respuesta de la guerrilla también ha sido sorprendente al demostrar su disposición a negociar bajo ciertas condiciones tras haber rechazado tradicionalmente cualquier sugerencia orientada a negociar en forma directa con el Presidente Uribe.²⁷

2.2 La crisis humanitaria de gran escala

La población civil ha sido uno de los objetivos primordiales de la guerra por controlar el territorio. Los civiles que habitan las zonas de conflicto se convierten en blanco de la coerción y de la violencia perpetrada por los diferentes actores armados. El escenario se complica aún más por el hecho de que muchos grupos armados operan sus propias redes civiles de apoyo integradas por informantes, seguidores declarados y no declarados, comerciantes y administradores. Esta situación ha generado una atmósfera general de inseguridad, con fronteras y lealtades en constante cambio. En este contexto, todos los actores armados muestran un alto grado de desconfianza que a menudo conlleva a actos de depuración de traidores e infiltrados reales o supuestos.²⁸

Ante este escenario, no resulta sorprendente que los diferentes actores armados hayan declarado con frecuencia que todos los habitantes de un área o zona determinada sean “seguidores” de la guerrilla o de los paramilitares, para luego realizar expulsiones de gran escala. El terror se ha utilizado como una estrategia calculada de guerra, destinada a eliminar todos los potenciales factores hostiles y a crear un área homogénea por medio de la “limpieza social”, lo que facilita el control e inhibe los intentos del enemigo por reinstalarse en ese territorio.²⁹ Prácticas como los ataques contra blancos civiles, la toma de rehenes, asesinatos públicos, la tortura y las masacres, así como otras formas de violencia o amenazas específicas contra la población rural, son parte de este proceso y son las causas directas del desplazamiento involuntario de miles de personas. Al hacer caso omiso del principio humanitario fundamental que propugna la distinción entre combatientes y no combatientes, todos los actores armados desconocen el hecho de que la abrumadora mayoría de las personas victimizadas no están involucradas de ninguna forma en el conflicto.³⁰ Es evidente que ninguna de las partes del conflicto respeta esta norma.

²⁶ Véase, Springer, N. *Desactivar la Guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz*, Bogotá: Aguilar, 2005.

²⁷ BBC News, *FARC ‘Wants Colombia Peace Talks’*, 25 de junio del 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5112418.stm> [consultado en junio 2006].

²⁸ Véanse los testimonios en González Uribe, G., *Los niños de la guerra*, Bogotá: Planeta 2002 y en Yo sobreviví la masacre de Tacueyó, *Semana* [Bogotá], 5 de diciembre del 2005.

²⁹ Pécaut, D., *Guerra contra la sociedad*, Bogotá: Espasa Hoy-Planeta, 2001.

³⁰ Agence France Presse, *Colombian Rebels Empty a Township of its 5,000 Inhabitants*, 1 de noviembre del 2002.

Además del desplazamiento forzado que ocurre en forma de “estrategia deliberada de guerra”,³¹ las personas también abandonan sus hogares por motivos derivados del conflicto armado, como el temor a verse atrapados en el fuego cruzado, el deseo de escapar del chantaje o del secuestro (incluyendo el reclutamiento forzado), la frustración por la falta de oportunidades, o por la desertión de un grupo armado irregular. Asimismo, existe un número cada vez mayor de desplazamientos secundarios de un pueblo o de una ciudad a otra por varias razones, entre las que cabe destacar la falta de seguridad.

El efecto acumulativo de estos acontecimientos ha convertido a Colombia en el país con la población más numerosa del mundo de personas del interés del ACNUR. En una visita reciente, Judy Cheng-Hopkins, Alta Comisionada Asistente, expresó su inquietud con respecto al aumento en la cantidad de personas que huyen de sus hogares a causa de la violencia. La situación es “extremadamente preocupante”, manifestó, “particularmente porque no hay esperanzas de que las cifras disminuyan”. Sin embargo, la funcionaria de la ONU también reconoció los recientes avances en la capacidad de respuesta del Estado y consideró que el país podría llegar a superar la situación. “Colombia es un país de ingresos medios y cuenta con instituciones públicas fuertes. Con la ayuda de la comunidad internacional, Colombia tendría los medios para superar esta tragedia humana que se ha prolongado por tanto tiempo”, manifestó.³²

La gran mayoría de los desplazados internos se originan en las áreas rurales y por lo general huyen a un pueblo, a un centro urbano más grande, o a una ciudad como Bogotá. Sin importar las circunstancias, cada caso de desplazamiento presenta episodios traumáticos de dolor y sufrimiento, que motiva a las personas a abandonarlo todo, incluyendo sus proyectos de vida y el sentido de seguridad, a cambio de un futuro incierto.³³ Desde 1985, el conflicto ha generado más de tres millones de desplazados, casi un siete por ciento del total de la población actual.³⁴

2.3 Capacidad de respuesta del Estado

Las diferentes maneras y formas de desplazamiento interno reflejan la irregular y dispersa evolución territorial del conflicto. Es importante diferenciar entre el desplazamiento masivo de comunidades enteras, lo cual suele suceder en áreas remotas de difícil acceso del país, y el desplazamiento lento y paulatino de individuos y de familias que emigran hacia las zonas urbanas más extensas.³⁵ Casi todos los municipios de Colombia se ven afectados por el desplazamiento forzado, ya sea por la expulsión o

³¹ Deng, F., Declaración del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos. Presentada en el seminario internacional sobre desplazamiento: conflicto, paz y desarrollo, organizado por CODHES, Bogotá, 30 de mayo del 2000.

³² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *UNHCR Official Says Colombia Can Ease Humanitarian Tragedy with Help*, 13 de junio del 2006 (noticias), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=448ecd7a4> [consultado en junio 2006].

³³ Véase Molano, A., *Desterrados: Crónicas del desarraigo*, Bogotá: El Ancora, 2001.

³⁴ Centro Internacional de Monitoreo del Desplazamiento, *Global Statistics*, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000) [consultado en febrero 2006]; CODHES, Se reabre el debate sobre el desplazamiento forzado en Colombia, 30 Noviembre 2005 (comunicado de prensa).

³⁵ Meertens, D. Colombia: *Internally Displaced Persons and the Conditions for Socio-Economic Integration*, elaborado por Writenet para el ACNUR, octubre 2002.

la acogida de desplazados internos. La magnitud del problema constituiría un desafío significativo para la capacidad de respuesta de cualquier Estado, y con mucho más razón para Colombia, por ser un Estado históricamente débil cuyas entidades oficiales tienen una escasa representación en muchas de las zonas rurales y en la periferia urbana.³⁶

El impacto en las comunidades anfitrionas es muy variable. Por ejemplo, la situación es muy diferente en las capitales departamentales intermedias como Sincelejo (Sucre), con alrededor de 230.000 habitantes, o Valledupar (César) que tiene cerca de 270.000 habitantes, que han tenido que acoger entre 50.000 y 70.000 desplazados internos durante los últimos diez años, de lo que ha sido para las ciudades como Bogotá (con 7.6 millones de habitantes) o Medellín (con 3.0 millones de habitantes) acoger entre 80.000 y 100.000 desplazados durante el mismo período. Más dramática es aún la situación de Florencia (112.000), El Carmen (79.000) o Quibdó (73.000), cada una de las cuales han registrado entre 30,000 y 35,000 desplazados internos cada una.³⁷ Por lo tanto, no debe sorprender que los actores locales que responden en primera instancia a una crisis de desplazamiento interno (como los alcaldes, los defensores de los habitantes y los comandantes de la policía) se ven a menudo agobiados para brindar ayuda ante las afluencias de desplazados, lo que los obliga a solicitar de inmediato a la ayuda de agencias nacionales e internacionales.

En los grandes centros urbanos, las instituciones humanitarias privadas o de la Iglesia han sido con frecuencia las primeras en recibir a los desplazados internos recién llegados, a la vez que tratan de brindarles al menos protección temporal y ayuda alimentaria de emergencia mientras son reubicados.³⁸ No fue sino hasta hace poco que la Red de Seguridad Social (RSS) inició la apertura de nuevas Unidades de Atención y Orientación (UAO) para los desplazados internos en la periferia urbana de las grandes ciudades. A partir de junio del 2004, 23 de estas unidades ya se encontraban en funcionamiento.³⁹ Solamente la mitad de los desplazados internos que se encuentran oficialmente registrados reciben en realidad ayuda humanitaria de emergencia, y en la mayoría de los casos, reciben esta ayuda únicamente por un periodo máximo de tres meses.⁴⁰ Además, se debe señalar que esta cifra no toma en cuenta a todos aquellos que no han ingresado del todo al sistema, ya sea por temor, por falta de información, o a otras razones, como por ejemplo, la actitud de algunos oficiales que tratan de atribuir la reubicación a razones económicas y no al conflicto armado.⁴¹

A pesar del hecho de que el desplazamiento ya era un fenómeno masivo a principios de la década de los noventa, las instituciones estatales se mostraron en un principio renuentes a adoptar medidas en

³⁶ Rangel, La sostenibilidad, señala que El Salvador, en el punto más crítico de la guerra civil, tenía el doble de soldados por cada 100.000 habitantes que Colombia, y que Bolivia tiene actualmente más oficiales de policía en relación con su población que Colombia.

³⁷ Para consultar estadísticas sobre desplazamiento, véase, Colombia, Oficina del Presidente, Sistema Único de Registro, *Informe*, 2 de diciembre del 2005; cifras demográficas básicas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de Colombia*, 5ª edición, Bogotá, 2002.

³⁸ Director de un centro católico de acogida temporal de desplazados internos, Bogotá. Entrevista personal, 26 de diciembre, 2003.

³⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia: Agosto 2002 – Agosto 2004*, Bogotá, 2005, p. 173.

⁴⁰ Human Rights Watch, *Colombia: Displaced and Discarded: The Plight of Internally Displaced Persons in Bogotá and Cartagena*, Nueva York, octubre 2005.

⁴¹ CODHES, La política del avestruz, *Boletín*, No. 58, 1 de mayo, 2005.

beneficio de la población afectada. No fue sino hasta julio de 1997 cuando el Congreso aprobó una ley con el fin de abordar el problema. Se trata de la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.⁴² La ley 387 también definió quiénes podrían beneficiarse de dicha asistencia y se procedió a establecer el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia (SNAIPD).⁴³ No obstante, el “sistema” tenía como objetivo inicial integrar los esfuerzos de todas las entidades públicas y privadas dedicadas a brindar apoyo a los desplazados internos, pero no se previeron mecanismos específicos de coordinación. La ley agravó el problema con la creación de varias instituciones nuevas, así como de observatorios y sistemas de información que carecían de competencias definidas y de un mandato claro de división del trabajo. Entre ellas cabe señalar el Consejo Nacional Asesor para la Atención Integral a la Población Desplazada, el Fondo para la Atención Integral a la Población Desplazada y una serie de comités autónomos a nivel municipal, distrital y departamental que tenían como objetivo atender de inmediato las emergencias humanitarias.⁴⁴ Finalmente, cabe mencionar el controversial Artículo 15 de la ley, el cual estipulaba que los desplazados internos tenían derecho a recibir atención humanitaria de emergencia durante un periodo máximo de tres meses.⁴⁵

Un aspecto positivo de la ley es que por medio de ella se reconoció oficialmente, por primera vez, que el desplazamiento interno era un problema de gran magnitud y que el Estado tenía la responsabilidad tanto de prevenir un mayor desplazamiento, como de brindar asistencia a quienes ya habían sido desplazados. Desafortunadamente, resultó excesivamente difícil ejecutar estos objetivos en la práctica, ya que las cifras de desplazados internos aumentaron en forma desmesurada. Durante la administración del Presidente Andrés Pastrana (1998-2002), el Gobierno reconoció que las instituciones existentes no tenían la capacidad de hacer frente al problema del desplazamiento interno. Por lo tanto, se reorganizaron las acciones orientadas a brindar apoyo a los desplazados internos por medio del Documento 3.057 de noviembre de 1999 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y del Decreto 2.569 del 12 de diciembre del año 2000, los cuales centralizaron las tareas de coordinación y planificación estratégica en la Red de Seguridad Social (RSS) de la presidencia y crearon el Sistema Único de Registro (SUR). Los comités autónomos previstos por la Ley 387 de 1997 fueron sustituidos por nuevas estructuras denominadas “mesas permanentes de trabajo” en los centros urbanos más importantes.⁴⁶

A pesar de estas medidas positivas, la política de desplazamiento interno de Pastrana continuó sufriendo una seria carencia de fondos y resultó ineficiente para prevenir nuevos desplazamientos. Asimismo, fue evidente su ineficiencia para atender las necesidades de las comunidades desplazadas y su incapacidad de actuar oportunamente al quedarse rezagada con respecto al ritmo en que ocurrían de

⁴² Congreso de Colombia, Ley 387 de 1997, 18 de julio de 1997, *Diario Oficial*, No. 43.091, 24 de julio de 1997.

⁴³ Para consultar definiciones específicas, véase, Colombia, Red de Solidaridad Social, *Cifras sobre el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, 2002.

⁴⁴ CODHES, ¿Una Ley para desplazados?, en: *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Bogotá: CODHES; UNICEF, 1999, pp. 171-3.

⁴⁵ Vidal, R., Análisis de los aspectos operativos de la Ley 387 de 1997 en C. Tassara y otros (eds.), *El desplazamiento por la violencia en Colombia: Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el departamento de Antioquia*, Bogotá: CISP, 2000.

⁴⁶ Centro de Investigación y Educación Popular, *El desplazamiento forzado en Colombia durante el gobierno de Pastrana: Tendencias del fenómeno y análisis de las políticas públicas*, Bogotá, 2001.

los acontecimientos.⁴⁷ Durante el periodo 2000-2003, las instituciones de servicios públicos para la población desplazada apenas alcanzaron una cobertura máxima del 30.9%.⁴⁸ El año 2002 marcó un punto crítico para la población, ya que, según CODHES, 412.553 personas tuvieron que abandonar sus hogares a causa de la violencia.⁴⁹

Poco después de asumir el poder, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el cual consideró el desplazamiento interno como “el principal problema humanitario que enfrentaba Colombia como consecuencia del conflicto armado debido a su magnitud y a sus características”.⁵⁰ Por consiguiente, la administración se comprometió a reforzar las acciones para prevenir el desplazamiento, a mejorar la protección de la población en riesgo, a aumentar la capacidad de respuesta a situaciones de emergencia (nutrición, albergue, servicios de salud), a crear las condiciones necesarias para fomentar el retorno y a fortalecer el SNAIPD. A pesar de este claro compromiso, el cual fue convertido en ley (Ley 812 del 2003), la política de desplazamiento interno continuó resultando ineficiente por su enfoque restringido orientado a satisfacer principalmente las necesidades inmediatas de la población afectada. Incluso dentro de estos parámetros, la política demostró tener serias deficiencias en muchas áreas como la vivienda, la creación de empleo, la educación y los servicios de salud.⁵¹

La falta de una autoridad gubernamental central que asuma la responsabilidad de todos los asuntos relacionados con el desplazamiento interno continúa siendo un problema, lo cual ha provocado que “nadie se sienta responsable” de la situación.⁵² También se han hecho críticas en el sentido de que la política del gobierno continúa fundamentándose en el enfoque que considera al desplazamiento interno como un acontecimiento “misterioso” e “inexplicable” que afecta sólo a ciertos infortunados individuos, a quienes se les debe prestar ayuda durante un corto periodo de tiempo en forma dispersa y paternalista.⁵³ Las cifras registradas durante los dos primeros años de la administración Uribe revelan que 200.000 familias recibieron asistencia humanitaria de emergencia mientras que sólo se logró reasentar o retornar a 40.000 de ellas en forma permanente.⁵⁴ Por otra parte, la cobertura de la asistencia de emergencia ha mejorado en forma sustancial.

En el 2004, cientos de desplazados internos plantearon recursos de amparo ante la Corte Constitucional alegando que sus derechos constitucionales estaban siendo violados por la inacción o la deficiencia del Estado. Por esta razón, la Corte procedió a hacer una revisión integral de la política del gobierno, lo cual tuvo como resultado la sentencia T-025 del 2004 dictada el 22 de enero de ese año. Esta sentencia

⁴⁷ CODHES, Sin rumbo: La política de Pastrana frente al desplazamiento forzado, *Boletín*, No. 32, 7 septiembre del 2000.

⁴⁸ Colombia, Contraloría General de la República, La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿Sólo buenas intenciones?, *Economía Colombiana*, No. 307, 2005, pp. 104-13.

⁴⁹ CODHES, Comportamiento de desplazamiento, 1985-2005, por año, Bogotá, diciembre 2005.

⁵⁰ Colombia, Oficina del Presidente, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Bogotá, 2003, p. 78, <http://www.presidencia.gov.co/planacio/> [consultado en febrero 2006].

⁵¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Balance de la política pública de prevención*.

⁵² Human Rights Watch, *Colombia: Displaced and Discarded*.

⁵³ Villota M., M.E., El desplazamiento: un calvario que no termina, *Revista En Nombre de ...*, No. 2, mayo 2005.

⁵⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Balance de la política pública de prevención*, p. 164.

puso en evidencia una serie de serias fallas estructurales en los servicios públicos que el Estado suministraba a los desplazados internos y declaró la situación inconstitucional, por lo que procedió a prescribir una serie de recursos vinculantes que se analizarán a continuación.⁵⁵ Esta decisión obligó al Gobierno a emprender varias iniciativas importantes, entre las que cabe destacar la presentación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. Sin embargo, la Corte quedó insatisfecha con el ritmo y el alcance de las reformas, por lo que en el curso del año 2005, emitió varias órdenes complementarias dirigidas a diferentes entidades a las que se les solicitó intensificar sus esfuerzos.⁵⁶ Gracias a esta presión, se logró acelerar el ritmo de la reforma y el gobierno pudo cumplir su promesa del 29 de noviembre del 2005 de aumentar sustancialmente el presupuesto para la asistencia a los desplazados internos, el cual aumentaría a 818.000 millones de pesos (US\$ 362.16 millones) en el 2006, con la promesa de invertir un total de 5.100 billones de pesos (US\$ 2.26 billones) durante los próximos cinco años.⁵⁷

2.4 La situación de los desplazados internos y de los refugiados

La condición de desamparo y la desprotección pone a la población desplazada en una situación de extrema vulnerabilidad. Estudios psicosociales y sociológicos han revelado que el desplazamiento ocasionado por la violencia tiene los siguientes efectos en la población desplazada:⁵⁸

- Efectos de corto y mediano plazo: estrés, ansiedad, paranoia, pérdida de la autoestima, depresión, rabia, sentimientos de impotencia, deseo de venganza, enfermedades sicosomáticas, confusión y desesperación.
- Efectos de largo plazo: deterioro de las condiciones de vida, pérdida de la identidad local o regional, pérdida de la identidad cultural, destrucción de las formas tradicionales de organización, desempleo, desintegración familiar, aumento de las barreras sociales, cambios en las funciones familiares tradicionales, transformación de los patrones rurales de posesión de tierras, ruptura de las redes sociales y afectivas, enajenación, pérdida de credibilidad de las instituciones públicas, marginación política.⁵⁹

La mayoría de los desplazados internos sufren la pérdida total de su condición de ciudadanos. No sólo se ven forzados a abandonar todas sus pertenencias personales, las cuales suelen ser fruto de su ardua labor de muchos años, y ven destruidos sus proyectos de vida personales, sino que también ven interrumpidas sus formas colectivas de organización, participación y de identidad. La experiencia de la violencia crea un profundo trauma, el cual se hace aún más complejo por la indiferencia general o incluso la hostilidad del resto de la sociedad. Un hecho que han señalado muchos observadores es la

⁵⁵ Véase, Colombia, Corte Constitucional, *Sentencia T-025 de 2004*, 22 de enero, 2004.

⁵⁶ Colombia, Corte Constitucional, Tercera Sala de Revisión, Órdenes finales para el cumplimiento de la sentencia T-025-2004, 13 de septiembre, 2005 (comunicado de prensa).

⁵⁷ Presupuesto: Por fin, buenas noticias, *Semana* [Bogotá], 5 de diciembre, 2005, pp. 82-3.

⁵⁸ Véase Nubia Bello, M., Martín Cardinal, E. y Giovanni Arias, F. (eds.), *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000; Cervellin, S. y Uribe, F., *Desplazados: Aproximación psicosocial y abordaje terapéutico*, Bogotá: Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia, 2000.

⁵⁹ Véase también, Colombia, Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia*, Bogotá, 2002.

aparente paradoja que constituye la “invisibilidad” casi total de cientos de miles de desplazados internos en Colombia. En un país que ha inventado un discurso especial para neutralizar o negar la proximidad de la guerra, los desplazados son la expresión más evidente de la violencia excesiva que reina en las zonas rurales, en vista de lo cual, su existencia es negada en forma colectiva, su experiencia pasa inadvertida, y son tratados como “personas que viven en otro mundo”.⁶⁰ Esta actitud patológica adoptada muchos ciudadanos a menudo obliga a los desplazados internos a ocultar su condición de víctimas del desplazamiento forzado para evitar ser victimizados de nuevo, esta vez por la estigmatización y la discriminación social.⁶¹

Por lo general, la situación socioeconómica de los desplazados es mucho peor que la de la población pobre de Colombia en general. Además, se ha puesto en evidencia que el desplazamiento afecta de manera desproporcionada a los afro-descendientes y a los pueblos indígenas, quienes ya forman parte de la población más pobre del país.⁶² A continuación se presentan algunas estadísticas que muestran los efectos devastadores que causa el desplazamiento forzado en la población afectada.

- El 48.9% de los desplazados internos son desempleados y la economía informal constituye su único medio de supervivencia.
- El 46% de las familias desplazadas internas viven en habitaciones insalubres y en condiciones de hacinamiento, y el 21% habita en zonas de alto riesgo o de conflicto.
- El 50% de los hogares de desplazados internos viven en habitaciones improvisadas construidas con pedazos de tela, cartón o madera.
- El 21% de las familias desplazadas no tienen un cuarto de baño en sus hogares.⁶³
- Únicamente el 34% de los hogares de desplazados tiene acceso a los servicios básicos de salud.
- Más del 10% de los desplazados internos son analfabetos, el 37% no concluyó la educación primaria, y sólo el 3.9% ha logrado concluir la enseñanza secundaria.
- El 77% de los niños que asistieron a la escuela en sus áreas de origen no regresan a los centros educativos después de haber sufrido el desplazamiento, ya que se dedican a trabajar para brindar sustento a sus familias.⁶⁴

Quienes han sido víctimas del desplazamiento ocasionado por la violencia no sólo han sido aislados de su entorno social y de sus redes locales y personales, sino que también muchos de ellos han sido victimizados, torturados, maltratados físicamente, violados, o algún miembro de su familia ha sido asesinado o secuestrado. La mayoría de las unidades familiares se desintegran, lo cual obliga a una gran cantidad de mujeres a asumir el papel de jefas de hogar. El colapso de la seguridad, o incluso de la memoria, es parte integral de su experiencia.⁶⁵

⁶⁰ Blair, E., *Muertes violentas: La teatralización del exceso*, Medellín: INER; Editorial Universidad de Antioquia, 2005.

⁶¹ Women's Commission for Refugee Women and Children, *Millones no vistos: La Catástrofe del Desplazamiento Interno en Colombia*, Nueva York, marzo 2002, http://www.womenscommission.org/pdf/co2_es.pdf [consultado en febrero 2006].

⁶² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Colombia: Growing Impact of Forced Displacement, Ginebra, 25 de abril, 2005 (comunicado de prensa).

⁶³ Human Rights Watch, *Colombia: Displaced and Discarded*.

⁶⁴ CODHES y UNICEF, “Esta guerra no es nuestra”: Niños y desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, 2000.

⁶⁵ Pécaut, D., A propósito de los desplazados en Colombia, *Revista Estudios Políticos* [Medellín], No.14, enero-julio de 1999.

Como ya se ha mencionado, el desplazamiento interno se origina principalmente en las áreas rurales para luego extenderse a las ciudades, en particular Bogotá, en donde se estima que habita el 35% de la totalidad de la población desplazada de Colombia, aunque los estimados de las cifras totales varían de manera significativa, desde poco más de 100.000, según el registro oficial de desplazados internos de SUR, a más de un millón, según las organizaciones no gubernamentales y la Iglesia Católica.⁶⁶ Los desplazados de las áreas rurales se ven forzados a ganarse el sustento en un entorno hostil y no solidario, lo que les impide satisfacer sus necesidades básicas y regresar a sus hogares a causa de la continuidad del conflicto armado.

Además de las precarias condiciones de vida, los desplazados deben hacer frente a otro problema muy común. Debido a la naturaleza dispersa e individual de su desplazamiento, a los desplazados internos les resulta con frecuencia muy difícil organizarse en asociaciones o en otro tipo de esfuerzo colectivo. Las organizaciones que existen tienen una constitución precaria o se encuentran divididas entre sí, lo que facilita al Estado ignorarlos o restarles importancia como voceros.⁶⁷ A nivel local y municipal, los políticos no muestran mayor interés por los desplazados recién llegados, quienes no poseen documentos de identidad y no están incluidos en el registro electoral. Satisfacer sus necesidades no genera más votos, y los estudios locales revelan que, incluso ciudades como Cartagena, no tienen una política ni el presupuesto para brindar apoyo a los desplazados internos.⁶⁸

3 Tendencias del desplazamiento

3.1 Observaciones sobre la cronología del desplazamiento

La magnitud del desplazamiento interno reciente de Colombia ha aumentado de manera vertiginosa. Desde el 2002, cuando el desplazamiento alcanzó un punto máximo de cinco años, al menos 1.26 millones de personas han sido forzadas a abandonar sus hogares y sus comunidades. Es decir, más del 2.9 por ciento de los 43 millones que conforman el total de la población de Colombia fueron desplazados por la fuerza tan sólo durante los últimos cuatro años. Si se hace un estimado sólo de los tres primeros años de la administración del Presidente Uribe (de agosto 2002 a agosto 2005), la cifra sería de alrededor de 950.000 personas desplazadas o más de 300.000 desplazados internos en promedio por año.⁶⁹

Mientras que la década comprendida entre 1986 y 1995 se caracterizó por un índice de desplazamiento forzado que se mantuvo en un promedio estable relativo de 72.800 personas al año, la década siguiente ha presenciado una dramática escalada. A principios del año 1996, el valor más bajo era ya 2.5 veces más alto que el promedio de los 10 años anteriores. Durante los tres primeros años de 1996 a 1998, una mayor cantidad de personas fueron desplazadas por la fuerza en comparación con toda la década

⁶⁶ Medios para la Paz, *Personas en situación de desplazamiento forzado*, Bogotá, 2005, <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=44> [consultado en febrero 2006].

⁶⁷ González Perdomo, A., El papel de las políticas públicas en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales en la población desplazada. Ponencia presentada en el Segundo Foro Social Colombia, Bogotá, 4 de diciembre, 2004.

⁶⁸ CODHES, No hay peor ciego que el que no quiere ver: Una mirada al desplazamiento forzado y la crisis humanitaria y social en Cartagena, *Boletín*, No. 62, 24, octubre 2005.

⁶⁹ Para mayor referencia sobre las cifras citadas en este párrafo y en las secciones subsiguientes, véase CODHES, *Comportamiento de desplazamiento, 1985-2005*, por año, Bogotá, diciembre 2005, http://www.codhes.org/cifra/GraficoTendencias1985_2005.jpg [consultado en febrero 2006].

anterior. El promedio anual de la década que acaba de concluir fue de 289.000 desplazados, lo cual representa un aumento cuadruplicado del número de desplazados durante los 10 años anteriores.

Durante el periodo de 1996-2005, se observaron dos puntos máximos (308.000 y 412,553 desplazados internos respectivamente) en los años de las dos últimas elecciones presidenciales, 1998 y 2002. Después de estos acontecimientos, se pudo observar una disminución del desplazamiento interno, el cual fue muy pronunciado en el año 2003, seguido por un nuevo incremento del fenómeno. Este nuevo aumento revela que las causas primordiales del desplazamiento interno no han logrado ser todavía debilitadas en forma significativa, y la retórica del gobierno con respecto a un cambio radical y definitivo se puede considerar prematura. Las cifras provisionales del desplazamiento interno del 2005 parecen indicar que la situación de crisis se está profundizando de manera apreciable. Las cifras han alcanzado de nuevo los niveles extremos que se dieron durante la presidencia de Andrés Pastrana. Más de 250,000 personas fueron desplazadas por la fuerza de sus hogares durante los primeros nueve meses del 2005, lo que representa un aumento del 23% durante el mismo período con respecto al 2004.⁷⁰

En este contexto, se debe mencionar que las estadísticas del desplazamiento forzado estimadas por CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) -la organización no gubernamental líder en el campo de los derechos humanos en Colombia- no han sido reconocidas a nivel universal. El Gobierno sostiene que el número de desplazados internos registrados continúa disminuyendo, y que en la actualidad ha alcanzado su nivel más bajo desde 1999.⁷¹ Las cifras reportadas por la Red de Seguridad Social (RSS), administrada por el Gobierno, toman en cuenta únicamente a los desplazados internos que se registran para solicitar ayuda oficial, algo que no todas las víctimas del desplazamiento eligen hacer. Un aspecto interesante, sin embargo, es que los datos finales de la RSS con respecto a los desplazados internos que aparecen como registrados en años recientes corroboran los estimados de CODHES e incluso muestran cifras ligeramente superiores.⁷²

3.2 Variaciones regionales: comunidades de expulsión y de acogida

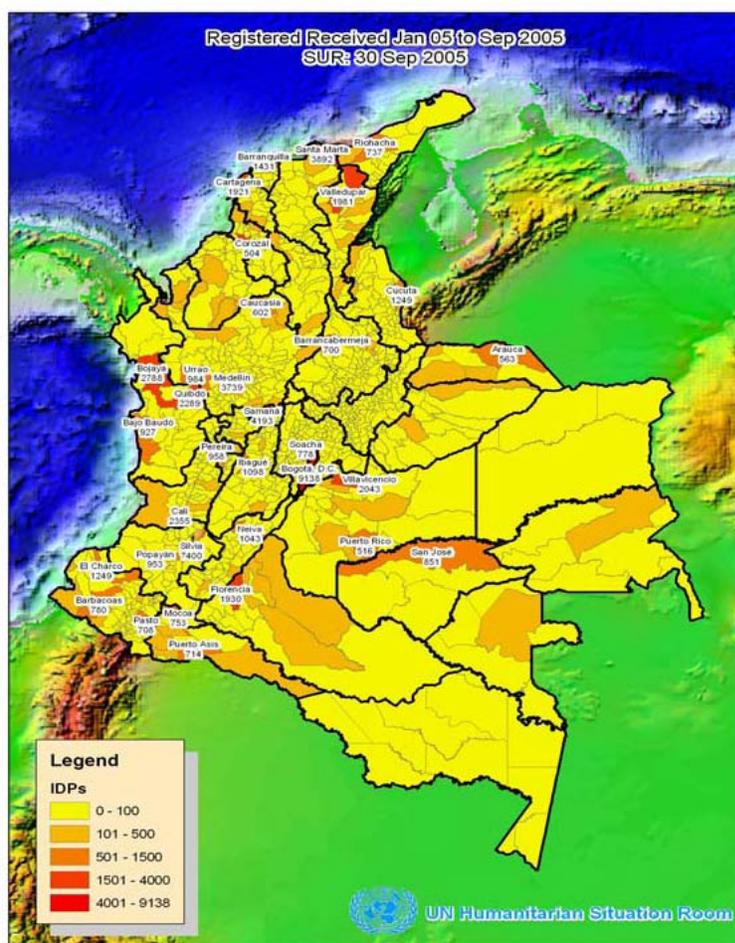
A pesar de las evidentes tendencias nacionales, y de acuerdo con las aclaraciones hechas anteriormente sobre la naturaleza local del conflicto, es necesario analizar el desplazamiento forzado desde una óptica regional. El mapa que se presenta a continuación muestra el total de desplazados internos según el lugar de llegada en septiembre del 2005.⁷³ También se debe tener presente que la situación cambia constantemente y que los patrones de desplazamiento varían conforme el conflicto armado evoluciona en las diferentes regiones.

⁷⁰ Cifras citadas de CODHES, Los 'límites' de la seguridad en las fronteras, *Boletín*, No. 65, 10 de noviembre, 2005.

⁷¹ Human Rights Watch, *Colombia: Displaced and Discarded*.

⁷² Colombia, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Desplazamiento forzado, Bogotá, 2005, <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/indicadores/2005/septiembre/desplazamiento.pdf> [consultado en febrero del 2006]; para consultar una comparación explícita de los dos conjuntos de cifras, véase Ibáñez, A.M. y Querubín, P., Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá: Universidad de los Andes, Mayo 2004.

⁷³ Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Sala de Situación Humanitaria Colombia, Mapa Analítico: Desplazados recibidos III trimestre 2005 (SUR), http://www.colombiassh.org/archivos/archivos/SUR_2005_III_rec.pdf [consultado en junio 2006].



3.2.1 Expulsiones

Cuatro departamentos -Bolívar, Antioquia, Caquetá y Tolima- fueron responsables del 42% de las expulsiones que ocurrieron durante el período de 1996 a mediados del 2005.⁷⁴ El registro acumulativo del gobierno de los desplazados internos durante los últimos diez años, el cual detalla su lugar de origen, proporciona una idea general de cuáles son algunos de los focos del desplazamiento forzado, y muestra que los municipios y pueblos de expulsión están por lo general ubicados en las zonas donde el conflicto armado es más intenso.⁷⁵

En estas cifras de largo plazo resaltan regiones como los Montes de María, una de las áreas más antiguas de actividad paramilitar en Colombia, y la Sierra Nevada de Santa Marta. Otras áreas geográficas que se pueden identificar con claridad son el Río Atrato en el Chocó, Antioquia Oriental, Urabá, Magdalena Medio, César y el Catatumbo. La mayoría de ellas son objeto de disputa de los grupos armados irregulares, y algunas están situadas a lo largo de las rutas de corredores estratégicos.⁷⁶

⁷⁴ Véase, *Boletín RUT Informa sobre el desplazamiento interno*, No. 24 y 25, junio 2005, <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/24y25/06trayectorias.htm> - _570 [consultado en febrero 2006].

⁷⁵ Véase, Colombia, Oficina del Presidente, Sistema Único de Registro, *Informe*, 2 diciembre, 2005.

⁷⁶ Véase, González, Bolívar y Vázquez, *Violencia política*.

También se debe destacar el hecho de que muchos de los municipios que tienen altos índices de desplazamiento acumulado están ubicados al noroeste de Colombia, donde las fuerzas paramilitares han establecido tradicionalmente sus centros de operaciones.⁷⁷ Por el contrario, Putumayo, Guaviare y la Cuenca del Pacífico en el sur son áreas que han sido dominadas por la guerrilla de las FARC y han sido afectadas por incursiones paramilitares y por luchas en la antigua zona desmilitarizada. El desplazamiento en los departamentos de Putumayo y Caquetá está estrechamente relacionado con el aumento de la producción de coca en estas regiones, lo cual ha generado conflictos relacionados con el control del comercio y ha provocado la militarización a gran escala de los departamentos y la fumigación aérea de miles de hectáreas de cultivos ilícitos con químicos de erradicación como el glifosato.⁷⁸ La política oficial de la erradicación de la coca es en sí directamente responsable de muchos desplazamientos forzados y de una gran cantidad de acciones arbitrarias emprendidas por las fuerzas de seguridad en contra de la población civil.⁷⁹

Sin embargo, algunas áreas donde el conflicto es muy intenso, como Arauca, el Valle Norte Central, Nariño o el Cauca Norte, parecen no mostrar patrones de expulsión de largo plazo. Existen varias explicaciones posibles para esta situación. En primer lugar, hay algunos grupos –como los habitantes indígenas del Cauca– que muestran patrones de desplazamiento particulares, por ejemplo, se mudan en forma colectiva, pero siguiendo un patrón circular y sin alejarse mucho de sus áreas de origen tradicionales. En segundo lugar, hay un número cada vez mayor de comunidades que se ven prácticamente sitiadas y asediadas por los actores armados, los cuales cierran todas las rutas de acceso al municipio e impiden el paso de las personas y de los medios de transporte. En algunos de los peores casos incluso se niega la ayuda humanitaria a la población civil.⁸⁰ Es lógico pensar que estos habitantes abandonarían sus hogares si pudieran hacerlo, pero se ven forzados a permanecer donde están. Por último, existe el problema del subregistro, lo cual afecta en cierta medida a todos los registros de desplazados internos. La interacción de los diferentes factores y dinámicas regionales hacen que la frecuencia y la naturaleza del desplazamiento forzado varíen de manera significativa por áreas geográficas.⁸¹

Más recientemente, se han registrado expulsiones en Antioquia (Yondó), Bolívar (San Juan Nepomuceno), Chocó (Istmina, Medio San Jan), Guaviare (San José del Guaviare), Nariño (Policarpa, los Andes-Sotomayor), Norte de Santander (Hacari, Ocaña) y Putumayo (Puerto Asís), y además se identificaron más comunidades en riesgo en Chocó, Guajira, Sucre, César, Santander, Tolima, Valle del Cauca, y el Cauca.⁸² Desafortunadamente, los oficiales encargados rara vez dan seguimiento a las alertas tempranas que informan de comunidades que están en riesgo de desplazamiento, emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría, por las Naciones Unidas y por otras

⁷⁷ Rangel, A. (ed.), *El poder paramilitar*, Bogotá: Editorial Planeta, 2005.

⁷⁸ Ramírez, M.C., *Entre el Estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2001.

⁷⁹ CODHES, *La otra cara del plan Colombia*, Bogotá, 6 de diciembre, 2005 (comunicado de prensa).

⁸⁰ International Crisis Group, *Colombia's Humanitarian Crisis*, Bogotá; Bruselas, 9 de julio, 2003.

⁸¹ Véase, por ejemplo, la información sobre acontecimientos de desplazamiento interno en los informes periódicos de la OCHA Sala de Situación Humanitaria Colombia, disponible en: <http://www.colombiassh.org/> [consultado en junio 2006].

⁸² Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria, Sala de Situación Humanitaria Colombia, *Informe Mensual Marzo/Abril 2006*, http://www.colombiassh.org/imagenes_nuevas/documentos/03-04SSH06.pdf [consultado en junio 2006].

organizaciones. No cabe duda de que la prevención del desplazamiento se debe mejorar aún en forma sustancial.

3.2.2 Comunidades de Acogida

Como ya se ha mencionado, el desplazamiento interno ha mostrado una tendencia general ascendente durante el último año. Sin embargo, la situación es muy diferente en lo que respecta a las comunidades de acogida, es decir, los lugares donde llegan los desplazados internos en Colombia.

Aunque la mayoría de las comunidades han recibido más desplazados internos de los que habían recibido durante un período similar del año anterior, algunas comunidades (como Barranquilla y Risaralda) han recibido menos o solamente unos pocos desplazados más (Medellín, Florencia, Bucaramanga y Puerto Asís). La gran mayoría de los municipios ha mostrado un crecimiento en la cantidad de desplazados internos que varía entre el 10% y el 100%, mientras que cinco municipios (Sincedejo, Valledupar, Ibagué, Popayán y San José del Guaviare) han recibido una cantidad que varía entre el doble y el triple de desplazados internos con respecto al año anterior.⁸³

Los casos más extremos se ubican dentro de dos categorías. Por una parte se encuentran las grandes ciudades o suburbios que han experimentado un aumento en la afluencia de desplazados internos, la cual varía entre el 200% y el 1,000%. Tal es el caso de Bogotá, Cali, Cartagena y Soledad ubicadas en las afueras de Barranquilla. Esta situación se explica por el hecho ya mencionado de que los desplazados internos por lo general buscan la relativa seguridad del anonimato que ofrecen las grandes áreas urbanas.

Por otra parte, hay pequeños pueblos con aldeas circunvecinas que experimentaron muy poco desplazamiento o no lo experimentaron del todo en el 2004, pero que recibieron grandes cantidades de desplazados internos durante un período de tres meses del año 2005. Un ejemplo de esta situación es la comunidad de Silvia (Cauca), la cual tiene un total de alrededor de 40.000 habitantes, de los cuales el 82% viven en las áreas rurales del distrito y en donde se establecieron más de 7.500 víctimas del desplazamiento, en su mayoría indígenas.⁸⁴ Un crecimiento similar se observó en las cifras de desplazados internos en dos municipios de las llanuras del pacífico del departamento sur de Nariño, El Charco y Barbacoas, lo cual obedece a la escalada del conflicto armado en este departamento de ubicación estratégica.⁸⁵ Por último, el caso de Manizales, la capital de Caldas, también se deben considerar dentro del contexto de la creciente violencia que afecta a las comunidades indígenas de este departamento, las cuales están concentradas en la sección noroeste de Caldas (en el municipio de Riosucio). Estas comunidades han organizado recientemente una serie de protestas contra las incursiones de los grupos armados en sus tierras tradicionales.⁸⁶

⁸³ Véanse los datos publicados en CODHES, Los "límites" de la seguridad.

⁸⁴ Colombia, Alcaldía Municipal Silvia Cauca, *Municipio de Silvia Cauca*, n.d., <http://www.silviacauca.gov.co/bsn/turismo/formato.php?&id=1> [consultado en febrero 2006].

⁸⁵ Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, *Boletín de Noticias*, 3 de diciembre del 2005.

⁸⁶ Consejo Regional Indígena de Caldas, Comité Ejecutivo, Marcha por la vida, la libertad y el respeto de los indígenas de Caldas, Riosucio, 2 de marzo del 2003 (comunicado de prensa).

A partir de estos datos, se pueden establecer dos tendencias que parecen ser contradictorias. Por una parte, el desplazamiento interno está concentrado a nivel regional. Las estadísticas oficiales de la Red de Seguridad Social revelan que 13 de los 32 departamentos de Colombia han recibido el 75% de la población desplazada por la fuerza. Estos departamentos son Antioquia, Bolívar, Sucre, Magdalena, Valle, Bogotá, Cesar, Córdoba, Santander, Atlántico, Chocó, Norte de Santander y Nariño. De ellos, los primeros seis han recibido más del 48% de todos los desplazados internos. Por otra parte, el desplazamiento interno se está extendiendo rápidamente en términos geográficos. Mientras que en el año 2000 sólo 420 de los 1.119 municipios de Colombia fueron afectados por el desplazamiento interno (es decir, el 37.5%), el fenómeno se había extendido a 904 municipios (80.9%) en el 2004, lo que representa el doble de los municipios afectados en tan solo cuatro años; es decir, que tan solo un quinto de la totalidad de la población colombiana no se vio afectada.

3.3 Grupos en riesgo

3.3.1 Poblaciones indígenas

De la discusión anterior debe resultar claro que el millón de personas indígenas que habitan en Colombia se han convertido en blanco primario de los grupos armados debido a la importancia estratégica que tienen las reservas indígenas, pero también porque esta población se ha negado a rendirse ante las demandas de ninguno de los bandos, insistiendo en su neutralidad en el conflicto armado.⁸⁷ En consecuencia, hay comunidades enteras que se encuentran en riesgo de desaparecer una vez que han sido forzadas a abandonar sus territorios tradicionales.

Recientemente, las guerrillas, y en particular los grupos paramilitares, parecen haber organizado una campaña de exterminación de los pueblos indígenas, acción que ha sido condenada en reiteradas oportunidades por los observadores nacionales e internacionales. Además, la situación ha sido objeto de varias intervenciones y ha obligado a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a emitir órdenes de protección internacional.⁸⁸ En el transcurso del año 2005, seis comunidades indígenas diferentes han planteado demandas antes la sede de la Corte en San José, pero el Gobierno colombiano ha reaccionado con lentitud. Las masacres de los líderes y activistas indígenas, como las que se perpetraron en Riosucio (Caldas) el 24 de noviembre del 2001 y luego el 8 de junio del 2003, así como en Ubarba (Caldas) el 17 de agosto del 2005 ocurren cada vez con mayor regularidad.⁸⁹

Un reciente informe emitido por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) reveló que 21.711 hombres, mujeres y niños indígenas fueron forzados a abandonar sus hogares y sus territorios entre el 1 de enero y el 9 de diciembre del 2005, a un ritmo de más de 12 familias por día. Esto significa que más del 2.1% del total de la población indígena de Colombia fue desplazada por la fuerza en tan solo un año, una cantidad casi cuatro veces mayor con respecto al porcentaje de desplazados del

⁸⁷ Derechos y Democracia, *Informe: Misión a Colombia para Investigar la Situación de los Pueblos Indígenas Mayo 27–Junio 3 del 2001*, Ottawa: Derechos y Democracia en colaboración con la Asamblea de Primeras Naciones de Canadá, 2001.

⁸⁸ Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución [...] Caso Pueblo Indígena Kankuamo*, (Corte I.D.H., Ser. E, 2004), 5 de julio del 2004, http://www.corteidh.or.cr/seriee/Kankuamo_se_01.doc [consultado en febrero 2006].

⁸⁹ Organización Nacional Indígena de Colombia, *Masacre indígena en el departamento de Caldas, Bogotá*, 18 de agosto del 2005 (comunicado de prensa).

resto de la sociedad colombiana. Los grupos de víctimas más numerosos en el 2005 fueron de la tribu Nasa en el oeste de Colombia (14,000) y del pueblo de los Awa que habitan en Nariño y Putumayo (4.600).⁹⁰

No obstante, la mayoría de los 80 grupos indígenas de Colombia corren el mismo riesgo. Las personas están huyendo del creciente conflicto en el departamento de Putumayo, algunas de las cuales cruzan la frontera para ingresar a Ecuador. El pueblo de los Embera-Katio en el Chocó, el pueblo Páez en el norte del departamento del Cauca y los Kankuamos en César se encuentra bajo la presión constante de grupos armados y corren el riesgo de perder sus tierras ancestrales. Incluso las comunidades indígenas pequeñas, relativamente aisladas y poco afectadas que se encuentran en la cuenca del Amazonas, donde la población es muy dispersa, se han convertido recientemente en blanco de la violencia armada.⁹¹ Las estadísticas públicas revelan que sólo en el año 2005 ocurrieron más de 600 incidentes, desde amenazas hasta torturas y asesinatos.⁹² Sin embargo, estas cifras sólo muestran una parte de la historia ya que muchas de las amenazas y actos de violencia no son denunciados por temor a represalias.

El éxodo provocado por la gran cantidad de violaciones cometidas contra las comunidades indígenas representa una amenaza no sólo para las vidas de las personas sino también para las culturas indígenas. La cultura indígena guarda una estrecha relación con las tierras ancestrales y el desplazamiento por lo general provoca el colapso total de la autoridad tradicional y de los patrones culturales. Al igual que muchas otras personas, las familias indígenas desplazadas a menudo huyen a grandes ciudades donde les resulta muy difícil iniciar una nueva vida en medio de un entorno ajeno. Además, es importante señalar que los crímenes y los abusos de derechos humanos que se cometen en contra de las personas indígenas casi nunca son denunciados, y por lo tanto, no reciben castigo. De acuerdo con ONIC, más de 1.600 indígenas fueron asesinados en los últimos veinte años, de los cuales 60% perdieron su vida durante los últimos cinco años. Se ha reportado que tan solo un grupo pequeño como el pueblo de los Wiwa en la Sierra Nevada de Santa Marta ubicado al norte del país perdió a 12 miembros de su comunidad con una población estimada de 1.850 habitantes durante los primeros ocho meses del año 2005.⁹³

La violencia armada en contra de los grupos indígenas se está intensificando. Por ejemplo, a principios de diciembre del 2005, la ONG colombiana Fundación Hemera emitió una advertencia temprana según la cual la vida y la integridad física de los miembros de Emberá-Dobidá de la reserva de Mamey Dipurdú, ubicada en el municipio del Carmen del Darién (Chocó), corrían grave peligro en vista de que el bloque paramilitar “Elmer Cárdenas”, que se ha negado a participar en el proceso de desmovilización, invadió su territorio y tomó posesión de sus alimentos y del territorio colectivo, y

⁹⁰ Organización Nacional Indígena de Colombia, Desplazamiento y muerte rondan la vida y los territorios indígenas, Bogotá, 10 de diciembre del 2005 (comunicado de prensa), <http://www.onic.org.co/nuevo/comunicados.shtml?x=72> [consultado en febrero 2006].

⁹¹ Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, *La Agonía del jaguar: Derechos humanos de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana*, Bogotá, noviembre 2003.

⁹² Véase Organización Nacional Indígena de Colombia, Desplazamiento y muerte.

⁹³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Colombia: Indigenous Groups Badly Affected by Conflict, Ginebra, 9 de diciembre del 2005 (comunicado de prensa), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=439961674&page=news> [consultado en junio 2006].

acusó a los líderes de la comunidad indígena de ser colaboradores de la guerrilla.⁹⁴ El Director de la Oficina de de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Jan Egeland, advirtió en marzo de ese año que hay 12 pequeños grupos indígenas en Colombia, como el Nukak Maku, se encuentran en riesgo de desaparecer.⁹⁵ Una de las principales diferencias entre las comunidades indígenas y otros grupos de víctimas es que, debido a su grado de cohesión social y sentido de pertenencia, los indígenas suelen oponer resistencia pacífica pero masiva en contra de los actores armados u organizan grandes movimientos de protesta para denunciar el abandono que sufren por parte del gobierno.⁹⁶

3.3.2 Afro-colombianos

Otro grupo que ha sido víctima de la violencia en forma desproporcionada son los afro-colombianos que viven a lo largo de la costa, principalmente la costa del Pacífico (donde constituyen el 75% de la población) y en las regiones de Urabá y Cartagena (donde representan el 55% de la población). Históricamente, estos grupos han sido marginados y discriminados, y viven en las regiones más pobres y menos desarrolladas del país. Se ha estimado que el índice de desplazamiento de las comunidades afro-colombianas supera en un 20% al índice nacional de desplazamiento. De hecho, el índice de desplazamiento más alto de Colombia en el 2003 se registró en el departamento del Chocó, en donde el 75% de la población son afro-descendientes. De acuerdo con la información suministrada por el Gobierno nacional, el 10.78% de la población desplazada son afro-descendientes, y el 7.85% es de origen indígena.⁹⁷ Es relevante señalar que la población afro-descendiente y los indígenas constituyen en conjunto únicamente el 11% de la población nacional.⁹⁸ La organización no gubernamental CODHES estima que los afro-colombianos constituyen todavía un porcentaje más alto que alcanza el 33% del total de la población desplazada, y que, solo en el año 2003, 40.512 afro-colombianos fueron desplazados a nivel nacional.⁹⁹

La difícil situación de los afro-colombianos se ve agravada por la continua intensificación de la violencia en la costa del Pacífico, particularmente en los departamentos del Chocó, Valle, Cauca y Nariño, los cuales han llegado a adquirir un valor estratégico para los actores armados. En su lucha por obtener el control del comercio de narcóticos en la costa, la guerrilla, los paramilitares y la mafia de la droga han convertido áreas, como el corredor que se extiende entre Pasto y Tumaco en Nariño, o la ciudad porteña Buenaventura ubicada en el Pacífico, en zonas de guerra, con consecuencias fatales para la población civil. Buenaventura tuvo el índice de homicidios más alto de toda Colombia en el año

⁹⁴ Bloque de las Autodefensas invade resguardo Emberá en el Chocó, *Actualidad Étnica* [Bogotá], 9 Diciembre 2005, http://www.etniasdecolombia.org/periodico_detalle.asp?cid=3049 [consultado en febrero 2006].

⁹⁵ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, *UN Emergency Relief Coordinator Concerned by Situation of Colombian Indigenous People*, Nueva York, 5 de mayo del 2006 (comunicado de prensa), <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EGUA-6PHLDP?OpenDocument> [consultado en junio 2006].

⁹⁶ Andrade Casama, L. E., Colombia: Resistencia e iniciativas de paz de los pueblos indígenas, 18 de mayo del 2005, <http://www.voltairenet.org/article125259.html> [consultado en junio 2006].

⁹⁷ Colombia, Defensoría del Pueblo, *Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado*.

⁹⁸ Indigenous Peoples and Afro-Colombian Communities in Giugale, Lafourcade and Luff (eds.), *Colombia*.

⁹⁹ United States Office on Colombia, *The Impact of War on Afro-Colombians: A Community Under Siege*, Washington, Julio 2004.

2005, al ocurrir 365 muertes por cada 100.000 habitantes, lo cual representa 14 veces más del promedio nacional.¹⁰⁰

El intenso programa de fumigación aérea del gobierno con el herbicida glifosato en el departamento de Putumayo también ha contribuido a desplazar grandes extensiones de cultivo de coca a la comunidad vecina de Nariño, lo que ha intensificado aún más el conflicto. Desde diciembre del 2005, varias organizaciones comunitarias afro-colombianas advirtieron que sus tierras comunitarias tradicionales, ubicadas a lo largo del curso de los ríos Yurimangui y Raposo en el municipio de Buenaventura, fueron invadidas por las fuerzas armadas, y además, manifestaron sus temores con respecto a la seguridad de los miembros de las comunidades.¹⁰¹ Una misión internacional de verificación integrada por representantes de la Defensoría del Pueblo, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y varias organizaciones no gubernamentales visitó la región e informó que la situación humanitaria de la población era extremadamente preocupante.¹⁰²

Una situación similar se presenta en el departamento del Chocó, en donde miles de afro-colombianos han tenido que abandonar sus hogares bajo la amenaza de convertirse en víctimas de los constantes enfrentamientos armados.¹⁰³ El Chocó ya es de por sí la región más pobre y menos desarrollada de Colombia. El 80% de su población vive en condiciones de extrema pobreza y la tasa de analfabetismo es tres veces más alta que en el resto del país. Todos los indicadores básicos del índice de desarrollo humano se encuentran muy por debajo del promedio nacional.¹⁰⁴ Durante los últimos años, el Chocó ha sido escenario de múltiples atrocidades, incluyendo la masacre de Bojaya en el 2002, en la que 120 personas perdieron su vida. Otras comunidades han expresado temores similares con respecto a la seguridad de sus habitantes y no han dudado en acudir a los mecanismos de denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de defender sus intereses. En un caso que involucró a las comunidades afro-colombianas de Jiguamiandó y Curbaradó en el valle del río Atrato, una región con altos niveles de conflicto armado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas provisionales de protección en marzo del 2003, argumentando que el Estado colombiano tenía la obligación de proteger a los civiles que se encontraban bajo amenaza. Un año y medio después, la Corte descubrió que las medidas recomendadas estaban siendo ignoradas casi por completo y que las comunidades protegidas habían sido sometidas a numerosas y constantes incursiones armadas, además de ser víctimas de asesinatos y desapariciones forzadas.¹⁰⁵

¹⁰⁰ CODHES, *Navidad en medio del terror: Informe extraordinario sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos*, Bogotá, 21 de diciembre del 2005, http://www.codhes.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=180 [consultado en febrero 2006].

¹⁰¹ Proceso de Comunidades Negras en Colombia et al., *Aumenta la amenaza en las comunidades negras de la Costa Pacífica*, diciembre 2005 (comunicado de prensa).

¹⁰² Red Hermandad y Solidaridad Colombia, *Informe sobre visita de acompañamiento a las comunidades negras del territorio ancestral de los ríos Naya, Yurumangui, Cajambre, Mayorquin y Raposo*, 12-17 diciembre 2005, Bogotá, 2006, <http://www.nasaacin.net/noticias.htm?x=1782> [consultado en febrero 2006].

¹⁰³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Cientos de personas continúan huyendo en el departamento del Chocó*, Bogotá, 23 de febrero del 2005 (comunicado de prensa).

¹⁰⁴ Gibbs, T. and Leech, G., *Displacing Development in the Chocó*, *Colombia Online Journal*, 12 de octubre del 2003, <http://www.colombiajournal.org/colombia169.htm> [consultado en febrero 2006].

¹⁰⁵ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución [...] Caso de las comunidades de Jiguamiandó y del Curbaradó*, 17 de noviembre del 2004, <http://www.corteidh.or.cr/seriee/index.html> [consultado en febrero 2006].

3.3.3 Mujeres y niños

Las mujeres y los niños son entre los civiles quienes se ven más afectados por la violencia y el desplazamiento en Colombia. Aún cuando no son atacados por pertenecer a un grupo específico, la violencia los impacta con fuerza. Por ejemplo, en el 2005, el 66% del total de desplazados por la violencia eran personas menores de 18 años, un aumento en comparación con el 55% de 1996.¹⁰⁶ Todos los grupos armados ilegales del conflicto reclutan a niños soldados y se estima que el número de niños reclutados para estos fines es de alrededor de 10.000.¹⁰⁷ Hay otros niños que participan en grupos urbanos de milicia. Hace poco varios organismos internacionales y el Estado de Colombia emprendieron esfuerzos significativos que lograron que cerca de 800 niños menores de 18 años abandonaran los grupos guerrilleros y paramilitares; sin embargo, el resto de los menores continúan enfrentando situaciones atroces.¹⁰⁸

De igual forma, las mujeres tienen un alto grado de vulnerabilidad en el conflicto armado ya que generalmente son las que deben mantener unidas a las familias desplazadas, además de ser doblemente discriminadas por su condición de mujer y de desplazadas internas. Una familia de desplazados internos consta en promedio de seis miembros, tres o cuatro de los cuales son menores de edad. Si, como suele suceder, las mujeres tienen que asumir la función de jefe de familia, deben alimentar a estos niños con un ingreso promedio del 68% del salario mínimo legal de Colombia. Los estudios han revelado que la condición nutricional de la población de desplazados internos suele deteriorarse en forma considerable principalmente después de que concluye el suministro de ayuda de emergencia suministrada por el gobierno, la cual se brinda por tres meses. En vista de que las familias desplazadas han sido desprovistas de sus medios de subsistencia, sus miembros se ven obligados a comprar alimentos a precio de mercado, lo que les consume prácticamente todos sus ingresos.¹⁰⁹

A pesar de que las mujeres y las niñas representan casi la mitad de toda la población de desplazados internos, no existe una política integral dirigida a satisfacer sus necesidades específicas en términos de atención médica y reproductiva. Casi un tercio de todas las mujeres desplazadas internas han experimentado un aborto involuntario, o sus bebés han muerto ya sea durante el embarazo o poco después del parto. Asimismo, sólo el 63% ha recibido tratamiento médico. Es común que los hospitales y las clínicas rechacen a las mujeres desplazadas internas por su incapacidad para pagar los servicios. A pesar de que, según el Ministerio de Protección Social, el 52% de las desplazadas internas han sido víctimas de la violencia física y el 36% han sido objeto de abuso sexual, la violencia por motivos de género continúa siendo un grave problema que no recibe la atención que requiere.¹¹⁰

¹⁰⁶ Véase CODHES, Niños desplazados por la violencia: Rostros inocentes de una tragedia acumulada, en *Un país que huye*, p. 97; Comité Internacional de la Cruz Roja, *IDPs in Colombia: A Joint needs assessment by the ICRC and the World Food Programme*, Bogotá, marzo 2005.

¹⁰⁷ González Uribe

¹⁰⁸ Human Rights Watch, *'You'll learn not to Cry': Child Combatants in Colombia*, Nueva York, septiembre 2003.

¹⁰⁹ Programa Mundial de Alimentos y Comité Internacional de la Cruz Roja, *Identificación de las Necesidades Alimentarias y No Alimentarias de los Desplazados Internos: Una Encuesta Conjunta de las Poblaciones Desplazadas Internamente en Colombia*, Bogotá, marzo 2005.

¹¹⁰ Amnistía Internacional, *Colombia: Scarred Bodies, Hidden Crimes: Sexual Violence in the Armed Conflict*, Londres, 2004.

3.4 Causas del desplazamiento

Algunos análisis diferencian entre dos causas fundamentales para explicar el desplazamiento, la violencia y el temor con respecto a la seguridad por una parte, y la pobreza estructural y la falta de oportunidades por otra parte.¹¹¹ No obstante, el desplazamiento, el cual es un paso radical que por lo general se toma como respuesta de emergencia ante una amenaza inmediata, no es una acción que se adopte únicamente por la falta de oportunidades, aunque en algunos casos en particular resulte a veces difícil hacer la diferencia. Esta lógica genera controversia con respecto a las causas y a la naturaleza del fenómeno, y conlleva a la creencia de que el desplazamiento forzado por la violencia no es tan generalizado como parece.

La enorme mayoría (97%) de los desplazados internos de Bogotá entrevistados por representantes de ONGs y de la Iglesia, señalaron la violencia real o los temores a ser víctimas de ella como la razón principal de su desplazamiento.¹¹² Lo que sí resulta claro de este estudio a todas luces es que el terror dirigido a la población rural -el cual encuentra su máxima expresión en masacres y asesinatos selectivos, así como en otras violaciones atroces de los derechos humanos que presencian o experimentan los desplazados internos- crea una cultura perversa fundada en el temor la cual explica la mayoría de los casos observables de desplazamiento. La violencia es sin duda el factor que genera el desplazamiento, y las principales fuerzas responsables, principalmente de los asesinatos y masacres, son los grupos paramilitares, aunque se considera que los grupos guerrilleros participan en la misma medida en las acciones dirigidas específicamente a generar el desplazamiento forzado.¹¹³

Asimismo, es importante señalar que las tácticas utilizadas para aterrorizar a la población pueden cambiar, pero los resultados finales son casi siempre los mismos. Uno de estos cambios tácticos ocurrió durante los años de 1998 al 2002, cuando la violencia paramilitar se encontraba en su apogeo. El número de masacres aumentó en forma constante hasta que llegaron a ocurrir al ritmo de casi dos masacres por semana en el año 2000. De ahí en adelante, el método preferido ha sido el asesinato selectivo, el cual ha resultado ser igualmente efectivo en términos de desplazamiento, pero no genera tanta censura.¹¹⁴ Habrá que ver si las acciones formales recién concluidas de desmantelamiento de los grupos paramilitares lograrán alterar en forma permanente el balance de la violencia y del terror.

El proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, que inició en el 2003, ha tenido un impacto positivo en la disminución del número de violaciones graves de los derechos humanos que se han registrado. Sin embargo, la guerra continuará mientras la guerrilla siga luchando, y esto a provocado que sean responsables por una cantidad considerable de atrocidades y de otros acontecimientos que generan el desplazamiento interno. También es probable que los insurgentes intenten ocupar territorios y utilizar recursos que han sido abandonados por los grupos paramilitares, lo que obligaría a estos últimos a retomar las armas. Conforme se disuelve el movimiento paramilitar, las FARC están intensificando sus actividades y creando nuevas dinámicas locales caracterizadas por la confrontación violenta. Este proceso de reconfiguración de los conflictos locales y regionales ha provocado que

¹¹¹ Manrique Reyes, A., La prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos: El caso de las masacres y el desplazamiento forzado in C. Tassara et al. (eds.), *El desplazamiento por la violencia en Colombia: Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el departamento de Antioquia*, Bogotá: CISP, 2000.

¹¹² Fuente: CODHES, *Un país que huye*, p. 364.

¹¹³ Women's Commission for Refugee Women and Children, *Millones no vistos*.

¹¹⁴ Véase Colombia, Ministerio de Defensa, *Informe Anual Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2002-2003*, Bogotá, 2004.

zonas enteras sean sometidas a bloqueos por parte de las fuerzas armadas irregulares, las cuales quedan aisladas e incomunicadas del resto del país. Los departamentos del Chocó, Putumayo, Nariño y la región de Catatumbo (Norte de Santander) son particularmente vulnerables a este tipo de acciones y a las emergencias humanitarias que éstas conllevan.¹¹⁵ La confrontación violenta también ha provocado el retorno de las masacres como instrumento de guerra. Un ejemplo reciente de esta situación es el caso del municipio de Curumaní (César) en donde cerca de 200 hombres fuertemente armados invadieron varias aldeas del lugar, matando a 22 campesinos e intimidando a muchos más entre el 4 y el 7 de diciembre del 2005.¹¹⁶ Aún no se ha identificado con claridad a los responsables de esta masacre.

4 Derechos de propiedad de los desplazados internos

4.1 Posesión de tierras en las áreas rurales

La gran mayoría de las personas que son desplazadas por la fuerza provienen de áreas rurales. Según CODHES, este es el caso del 91% de todos los desplazados internos que se encuentran en Bogotá.¹¹⁷ Para ellos, la tierra es su recurso vital y por lo general el único recurso de que disponen, la pérdida del cual puede representar literalmente una amenaza para su existencia. Además, la mayoría de los analistas coinciden en que la lucha por la tierra constituye en sí uno de los motores de la violencia política y particularmente del desplazamiento forzado.¹¹⁸

La tenencia de tierras en Colombia ha sido siempre un tema muy complejo que tiene un gran potencial para generar conflictos. Desde el siglo diecinueve, cuando el país tenía una población mucho más dispersa, y había grandes extensiones de tierras públicas sin desarrollar, el proceso de colonización y la delimitación de fronteras presentaron enormes dificultades. No existía un sistema confiable de registro de la propiedad, ni un catastro o estudios topográficos del territorio nacional. Por otra parte, el gobierno consideraba los terrenos públicos como fuente de ingresos, ya que vendía certificados de deuda a inversionistas privados, los cuales eran redimibles por títulos de propiedad. Desde el inicio, esta práctica generó una situación de confrontación entre los “empresarios de la tierra” y los campesinos colonizadores, quienes colonizaban y cultivaban la tierra, pero que tenían un derecho precario sobre los predios o del todo no disponían de ningún título de propiedad. Por su parte, los inversionistas adquirían enormes extensiones de tierras por medio de las concesiones que hacía el gobierno, principalmente por razones especulativas.¹¹⁹ Los subsiguientes conflictos fueron resueltos

¹¹⁵ Global IDP Project, *Colombia: Respuesta gubernamental al problema del desplazamiento interno criticada al agudizarse el conflicto*, Ginebra, 27 de mayo del 2005.

¹¹⁶ CODHES, Paramilitares acusados de masacre en nororiente colombiano, Bogotá, 12 de diciembre del 2005 (comunicado de prensa).

¹¹⁷ CODHES, *Un país que huye*.

¹¹⁸ Para información general sobre el tema de la posesión de tierras, véase, por ejemplo, Reyes Posada, A. y Bejarano, A.M., Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica, *Análisis Político*, No. 5, 1988, pp. 6-27; Machado, A., *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá: El Ancora, 1998; Salgado, C. y Prada, E., *Campesinado y protesta social en Colombia, 1980-1995*, Bogotá: CINEP, 2000; Farjado, D., Situación y perspectivas del desarrollo rural en el contexto del conflicto colombiano. Ponencia presentada en el seminario de la FAO: Situación y perspectivas para el desarrollo agrícola y rural en Colombia, Santiago, 2002; Ibáñez y Querubín, *Acceso a tierras y desplazamiento forzado*.

¹¹⁹ Para una discusión detallada, véase LeGrand, C., *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1830-1936*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986.

por medios violentos y los vencidos, usualmente los ocupantes ilegales y los pequeños colonizadores, se veían obligados a trasladarse a terrenos ubicados en la periferia que aún no había sido reclamados, para comenzar una nueva vida.¹²⁰

No debe resultar sorprendente el hecho de que no cesaran los conflictos, las protestas y los desahucios en las zonas de colonización, especialmente en aquellas que disfrutaban de prosperidad económica, como fue el caso de Urabá durante los años en que se cultivó el banano en gran escala. La lucha por la tierra fue un factor que contribuyó de manera significativa al estallido de *La Violencia* en las zonas rurales durante las décadas de 1940 y 1950. En 1936 y a principios de la década de 1960 se implantaron dos reformas agrarias que solucionaron de manera efectiva un número limitado de reclamos presentados por quienes ocupaban ilegalmente las tierras, pero que no lograron modificar la estructura socioeconómica de la desigualdad. Estos patrones históricos marcados por la colonización, el conflicto y la violencia aún son evidentes en zonas de colonización más recientes como Guaviare, Putumayo o Arauca.¹²¹ No obstante, los miembros influyentes de la clase dirigente colombiana, como el ex presidente Alfonso López Michelsen, consideran que la reforma agraria ha dejado de ser una necesidad nacional para convertirse en un “anacronismo” en vista de la tecnología y de los métodos de producción modernos.¹²² Sin embargo, este argumento resulta poco convincente cuando se lo compara con las especificidades de la situación actual.

Colombia se caracteriza por la desigualdad extrema en la distribución de la tierra, lo cual se ha intensificado con el paso de los años. Entre 1986 y 1994, la proporción de tierra que estaba en manos de los terratenientes más poderosos (que poseían más de 1.000 hectáreas) aumentó del 25% al 38%, mientras que la posesión de tierras de menos de 100 hectáreas disminuyó de un 40% al 35%.¹²³ Los índices de pobreza en el sector rural se mantuvieron en alrededor del 80%, la pobreza extrema en 37%, más del doble que las cifras urbanas.¹²⁴ Aun cuando la población rural ha disminuido en términos relativos, ésta ha continuado creciendo en términos absolutos pasando de 6 millones de personas en 1938 a 11.6 millones en 1993, mientras que la población económicamente activa del sector agrícola aumentó de 1.9 millones en 1938 a 2.7 millones en 1993. El número de los llamados “trabajadores independientes” en el sector agrícola pasó de 600.000 en 1938 a 700.000 en 1964 hasta llegar a 800.000 en 1993.¹²⁵

La crisis del sector rural colombiano se ha intensificado por la combinación de factores, entre los cuales cabe destacar el impacto de la depreciación de los productos agrícolas en el mercado mundial, la eliminación gradual de la mayoría de los subsidios gubernamentales como parte de la política de

¹²⁰ Parsons, J., *La colonización antioqueña en el Occidente de Colombia*, Bogotá: El Ancora, 1997; Rausch, J., *The Llanos Frontier in Colombian History, 1830-1930*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993.

¹²¹ Molano, A., *Siguiendo El Corte: Relatos de guerra y de tierras*. Bogotá: El Ancora, 1987.

¹²² López Michelsen, A., *Palabras pendientes. Conversaciones con Enrique Santos Calderón*, Bogotá: El Ancora, 2001, pp. 23-5.

¹²³ Machado, *La cuestión agraria*, pp. 72-3.

¹²⁴ Brizzi, A., Gomez, N., MacMahon, M., Agriculture and Rural Development in Giugale, Lafourcade and Luff (eds.), Colombia, p. 489.

¹²⁵ Mondragón, H., Colombia: Agrarian Reform, Fake and Genuine, *Land Research Action Network*, 5 de septiembre del 2005, <http://www.landaction.org/display.php?article=329> [consultado en febrero 2006].

apertura o liberalización económica, la degradación de los recursos naturales, y el creciente impacto del conflicto armado y del cultivo ilícito de narcóticos.¹²⁶

Durante la década de 1990, la retirada o el desmantelamiento del aparato estatal no sólo provocó el surgimiento de nuevos actores locales y regionales poderosos sino que generó una situación en la que el desarrollo como objetivo ha sido reemplazado por la simple supervivencia.¹²⁷ En 1994 se hizo un intento dirigido a revertir esta situación por medio de la promulgación de nuevas leyes de reforma agraria que fracasó por completo.

La degradación progresiva del sector rural de Colombia ha tenido varias consecuencias graves que se presentan a continuación.

- Deterioro macroeconómico de la producción agrícola. El total del área cultivada ha disminuido de 3.7 millones de hectáreas en 1990 a 3.1 millones en 1997 (excluidos el café y las flores). Únicamente el 30% de la tierra apta para la agricultura se utiliza para cultivos (con variaciones regionales significativas). Una de las causas que ha provocado esta situación es que el país se ha convertido en un importador neto de productos agrícolas y alimenticios.¹²⁸
- Crecimiento del área de tierra dedicada al pastoreo. Datos de casi 800 municipios han revelado que la desigualdad en la tenencia de tierras está asociada en gran medida con una mayor expansión de la actividad ganadera en áreas de vulnerabilidad ecológica, que no son aptas para la producción agrícola y con la subexplotación de las tierras agrícolas. Más del doble del área apta para el pastoreo se utiliza para apacentar ganado.¹²⁹
- Concentración constante de la propiedad de la tierra ocasionada en gran medida por la violencia y el desplazamiento. Ya para mediados de la década de 1990, el 1.24% de los grandes agricultores eran propietarios del 55.28% del área cultivable, mientras que el 78% de las personas clasificadas como pequeños agricultores compartían tan solo el 7.8% de la tierra. Los desplazamientos continuos que han forzado a los pequeños propietarios de tierras y a los aparceros a abandonar sus propiedades han intensificado la desigualdad en la distribución.
- La importancia cada vez mayor que adquieren los megaproyectos de desarrollo agroindustrial, como por ejemplo el plan destinado a cultivar cientos de miles de hectáreas de árboles de palma africana en Vichada y en otros departamentos del Amazonas.¹³⁰

¹²⁶ Jaramillo, C. F., La agricultura colombiana en la década del noventa, *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, noviembre 1998.

¹²⁷ Brizzi, Gómez y MacMahon, *Agriculture and Rural Development*, p. 504.

¹²⁸ Farjado, D., *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*, Cuadernos Tierra y Justicia, No. 1, Uppsala: Universidad de Uppsala, 2002.

¹²⁹ Machado, A., Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto, Bogotá: Universidad Nacional, 2003 (documento sin publicar); véase también Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Bogotá, 2002.

¹³⁰ Colombia, Oficina Presidencial, Vichada contará con 64 mil hectáreas para sembrar palma africana, Bogotá, 10 de julio del 2003 (comunicado de prensa), <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/julio/10/04102004.htm> [consultado en febrero 2006].

4.2 Derechos de propiedad de los desplazados internos y pérdida de los predios

No existen estadísticas confiables sobre las extensiones de tierra abandonadas por las personas que han sido objeto del desplazamiento forzado en Colombia. La Procuraduría General señala que cerca de 2.6 millones de hectáreas han sido afectadas por esta situación y la Red de Seguridad Social señala que se trata de 6.8 millones de hectáreas.¹³¹ Los organismos internacionales estiman que la cifra se encuentra alrededor de 4 millones de hectáreas, lo cual representa el triple de la cantidad del territorio redistribuido por el gobierno mediante todas las reformas agrarias emprendidas desde 1961.¹³² Debido a la magnitud del desplazamiento interno en Colombia, a la falta de interés del gobierno y a la renuencia de muchos desplazados internos de colaborar con las autoridades, es escasa la información confiable que existe sobre la situación de sus propiedades. Llama particularmente la atención el hecho de que no existía una entidad centralizada que registrara las propiedades abandonadas por los desplazados internos hasta que en el año 2005 se creó el Registro Único de Predios (RUP), aun cuando el decreto 2007 emitido en el año 2001 estipuló el deber del Estado de proteger dichas tierras.¹³³ El Procurador General, Edgardo Maya, advirtió recientemente que el RUP necesita una reestructuración total, ya que a junio del 2006 abarcaba únicamente 70.000 hectáreas.¹³⁴ Por esta razón, es que toda la información que hay disponible es recabada a partir de declaraciones voluntarias que hacen las víctimas del desplazamiento forzado. Algunos observadores también han señalado que las pérdidas de predios denunciadas por las mismas familias de desplazados internos se deben considerar con cautela, ya que en algunos casos existe la tendencia a exagerar la extensión real de sus propiedades con el fin de obtener un trato más beneficioso en un potencial programa de devolución de tierras.¹³⁵

Según datos recolectados durante una encuesta realizada a 1.322 hogares en Bogotá por iniciativa de la Conferencia Episcopal de Colombia, la gran mayoría de las personas desplazadas (83%) eran propietarios de sus propias parcelas, de las cuales una mayoría abrumadora (66%) eran propietarias de extensiones de 10 hectáreas o menos. Para muchos de ellos, esta parcela era su principal o la única fuente de ingresos. Es lógico que con estos antecedentes sociales y económicos, las familias de desplazados internos no estén del todo preparadas para llevar una vida en un entorno urbano extenso.¹³⁶ Hallazgos similares han sido revelados por un estudio realizado por la Universidad de Los Andes, el cual descubrió que cerca del 50% de los hogares encuestados habían poseído predios antes de su desplazamiento, y casi el 80% de los hogares señalaron que sus ingresos dependían de esa tierra. Asimismo, la gran mayoría señaló que habían tenido que abandonar sus tierras bajo la amenaza de la fuerza. El tamaño promedio de los predios abandonados era de alrededor de 20 hectáreas por familia desplazada, aunque con algunas variaciones regionales.¹³⁷ Con respecto al hogar de la familia, existen

¹³¹ CODHES, Procuraduría raja proceso de reinserción y reparación, 20 de junio del 2006 (comunicado de prensa).

¹³² Deininger, K. and Lavadenz, I., Colombia: Política Agraria en Transición, *Banco Mundial en Breve*, No. 55, octubre 2004.

¹³³ Colombia, Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural, Decreto 2007 [sobre la población rural desplazada por la violencia], 24 de septiembre del 2001; Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto 250 [Plan para la Atención de la Población Desplazada], 7 de febrero del 2005.

¹³⁴ CODHES, Procuraduría raja proceso de reinserción.

¹³⁵ Ibáñez y Querubín, *Acceso a tierras y desplazamiento forzado*, p. 12.

¹³⁶ CODHES, *Un país que huye*, p. 371.

datos similares recabados por investigaciones empíricas realizadas entre las poblaciones afectadas. Una encuesta realizada entre hogares de desplazados internos en Cartagena y Bogotá reveló que el 72% de ellos habían vivido en una casa de la cual eran propietarios antes del desplazamiento. Después del desplazamiento, solo el 25% de esas familias llegaron a vivir en una casa propia, mientras que la proporción de familias que vivían en apartamentos arrendados o compartidos, quizá la forma más precaria de residencia, aumentó del 2% al 34%.¹³⁸

Una interrogante que resulta fundamental para el tema que nos ocupa es lo que sucede con los predios una vez que los inquilinos originales los abandonan luego de ser amenazados por la violencia o de convertirse en víctimas de ella. Cabe reiterar que es escasa la información que existe al respecto. Según datos recopilados en la década de 1990, la gran mayoría de los hogares encuestados simplemente abandonaron sus propiedades sin tener tiempo de hacer el traspaso de las mismas. La proporción de las personas que abandonaron sus predios osciló entre 71.6% en 1995 y 94.4% en 1997.¹³⁹

Los predios abandonados suelen terminar siendo incorporados a otras propiedades adyacentes de mayor extensión o son redistribuidos por los agentes de desplazamiento entre las personas que forman parte base de apoyo. Por esta razón es que a las campañas de desplazamiento forzado también se les ha denominado “contrarreformas agrarias”, ya que dichas campañas son realizadas por fuerzas armadas extraoficiales con el propósito de tomar el control de los predios de la población desplazada. Estas tierras adquiridas en forma ilícita son por lo general “legalizadas” por medio de agentes corruptos que actúan como cómplices para ese fin, o por medio del apoyo incondicional de las autoridades locales. De esta manera, los granjeros y las empresas agroindustriales locales y regionales se benefician en forma sistemática del éxodo de los pequeños propietarios de tierras, a la vez que los comandantes paramilitares cumplen su deseo de crear zonas de control socialmente “homogéneas”. Un ejemplo de lo primero fue la enorme expansión territorial emprendida por grandes narcotraficantes en la zona de Magdalena Medio y otras regiones.¹⁴⁰ Uno de los pioneros de esta tendencia fue Fidel Castaño, líder paramilitar, que asentó a cientos de antiguos guerrilleros y a sus propios combatientes que estaban temporalmente desmovilizados, por medio de la creación de una fundación familiar.¹⁴¹

Ambos fenómenos van de la mano, ya que los terratenientes en expansión, sean señores de la droga o no, por lo general requieren de un cuerpo de seguridad privada para poder conservar sus posesiones y mantener niveles mínimos de seguridad en sus territorios, lo cual los induce a formar alianzas con las estructuras paramilitares locales existentes o a crear nuevas estructuras. Desde la óptica de la víctima, el hecho de que sus tierras estén siendo usurpadas por una fuerza económica ilícita y poderosa, que recurre a un poderoso ejército ilegal para ejercer su autoridad, constituye sin duda un factor desalentador para procurar la reparación, para denunciar la pérdida, o para emprender alguna otra forma de resistencia.

¹³⁷ Erazo, J.A. y otros, *Diversas Causas y Costos del Desplazamiento: ¿Quién los compensa?*, *Planeación y Desarrollo*, Vol. 30, No. 3, julio-septiembre 1999.

¹³⁸ Kirchhoff, S., and Ibáñez, A.M., *Displacement due to Violence in Colombia: Determinants at the Household Level*, Documento de trabajo sobre política de desarrollo, No 41, Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung, octubre 2001.

¹³⁹ CODHES, *Un país que huye*, p. 419.

¹⁴⁰ Reyes Posada, A., *Compra de tierra por narcotraficantes*, en Thoumi, F. (ed.), *Drogas ilícitas en Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel, 1997.

¹⁴¹ Human Rights Watch, *War without Quarter*.

En síntesis, la información que existe sobre el desplazamiento forzado y el despojo de las propiedades de los desplazados internos sugiere que es posible determinar algunas de las principales tendencias de esta situación. Antes del desplazamiento, la mayoría de las familias rurales de desplazados internos pertenecían a la clase social de pequeños propietarios de tierras de una extensión máxima de 20 hectáreas y de una pequeña finca o casa. La expulsión de estas propiedades fue, en la mayoría de los casos, una experiencia violenta y traumática, además de ser una iniciativa usualmente ejecutada con intereses políticos y económicos. Los desplazados internos están siendo tratados como “excedentes de población” en las zonas rurales en donde su presencia es considerada como un obstáculo para la ejecución de proyectos ambiciosos de desarrollo. De igual forma, los desplazados no tienen lugar en el mercado de trabajo urbano, lo que significa que son relegados al sector urbano informal, a nuevas zonas de colonización, a las economías de extracción o a la producción primaria de narcóticos ilegales.¹⁴²

4.3 Incertidumbre legal, inseguridad física

La situación de los propietarios desplazados está por lo tanto caracterizada por dos problemas. Por una parte, se ven confrontados por adversarios que respetan poco o nada los principios morales, con tal de obtener lo que desean. Esto significa que es más recomendable quedarse tranquilo y aceptar incluso las grandes pérdidas sufridas de fortuna y de estatus que representa el desplazamiento, que arriesgarse a sufrir el castigo o la venganza del agresor o de sus cómplices, ya sean conocidos o desconocidos. Las campañas de desaparición y asesinato perpetradas contra los portavoces de las organizaciones no gubernamentales, los activistas de la sociedad civil y otros grupos que tratan de crear solidaridad entre las víctimas del desplazamiento interno, no ocurren por accidente, sino que son el resultado de una cuidadosa estrategia que tiene como objetivo desintegrar a la población de desplazados internos y minimizar el peligro que representaría una fuerza de oposición con mayor cohesión.¹⁴³

Los desplazados internos que tratan de recobrar sus propiedades perdidas o de reclamar indemnización, suelen descubrir que las instituciones estatales encargadas de proteger sus derechos están sobrecargadas, que son ineficientes y que no muestran interés, lo cual no se debe a la falta de legislación necesaria para regular el problema, sino todo lo contrario. En sus intentos por abordar los enormes problemas socioeconómicos que sufren los desplazados internos, el Gobierno ha aprobado un sinnúmero de medidas legales, comenzando con la Ley 387 de 1997, la cual fue concebida con el objetivo de establecer un régimen detallado de la política pública para el desplazamiento interno. Desde entonces, todos los gobiernos han reconocido la necesidad de mejorar la situación de los desplazados internos y se han adoptado una gran cantidad de planes, análisis, decretos ejecutivos y otras medidas.¹⁴⁴ A continuación se presenta una lista no exhaustiva de las regulaciones y recomendaciones más importantes que se han adoptado:

- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El documento 2804 de 1995 trata sobre las consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia.

¹⁴² Farjado, *Tierra*.

¹⁴³ Naciones Unidas, Informe de la Comisión de Derechos Humanos, p. 5.

¹⁴⁴ Montoya Ortiz, D., *La política nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*, Bogotá: Fundación Foro Nacional Para Colombia, agosto 2004.

- La Ley 387 de 1997 adopta medidas para prevenir el desplazamiento forzado.
- El documento 3057 de 1999 de CONPES titulado “Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”.
- El documento de la Red de Seguridad Social (RSS) titulado “Plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno forzado por el conflicto armado”, 1999.¹⁴⁵
- El Decreto 2569 del año 2000 el cual define la condición de los desplazados internos y establece el Sistema Único de Registro (SUR).
- La Ley 812 del año 2003 por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 titulado “Hacia un Estado Comunitario”.
- El Decreto 250 del 7 de febrero del 2005 titulado “Plan Nacional de Asistencia Integral a la Población Desplazada por la Violencia”.¹⁴⁶

Se ha observado que Colombia es probablemente uno de los países más avanzados en materia de legislación de desplazamiento interno en el mundo, pero en la práctica muchas de esas normas legislativas son ignoradas de manera rutinaria.¹⁴⁷

Con respecto al asunto específico de los bienes inmuebles de los desplazados internos, conviene en primera instancia mencionar el Artículo 27 de la Ley 387 de 1997, el cual estipula que “La perturbación de la posesión o abandono del bien mueble o inmueble, con motivo de una situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor, no interrumpirá el término de prescripción a su favor”.¹⁴⁸ Esta medida fue creada teniendo en mente a los desplazados internos que no tenían títulos legales de propiedad de las tierras que abandonaron, sino que solamente ocupaban terrenos públicos o que tenían otros títulos semi-legales de tenencia de tierras.

El Decreto 2007 del año 2001 constituyó un paso muy importante en la ejecución de algunas de las normas contenidas en la Ley 387 de 1997. El decreto introduce la protección pública para los patrimonios de las personas desplazadas y un procedimiento para la asignación de tierras en casos de reasentamiento. El mecanismo se fundamenta en una declaración de un estado de riesgo inminente de desplazamiento forzado en un área o región en particular que permite a la autoridad competente, es decir, al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), tomar posesión de las propiedades de aquellas personas que abandonan el área. De acuerdo con el decreto, la venta de propiedades en dichas zonas solamente se permite con la autorización explícita de la Junta local de Asistencia Integral a los Desplazados Internos y de INCORA. Las familias desplazadas pueden solicitar un intercambio de sus propiedades y de sus casas abandonadas por una propiedad similar ubicada en otra región del país, y estas familias tienen prioridad ante INCORA con respecto a otros solicitantes.¹⁴⁹

Con el fin de poner a prueba la ejecución del Decreto 2007, la agencia oficial de desplazados internos, la Red de Seguridad Social, realizó varios estudios pilotos durante el año 2002 en los municipios de Carmen de Bolívar (Bolívar) y Landázuri (Santander) con la cooperación del ACNUR. En el año 2003,

¹⁴⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999- 2002*, Bogotá, octubre 2002.

¹⁴⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política de prevención*.

¹⁴⁷ Global IDP Project, *Colombia: Respuesta gubernamental*.

¹⁴⁸ Congreso de Colombia, Ley 387.

¹⁴⁹ Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural de Colombia, Decreto 2007.

la RSS emprendió otro proyecto piloto denominado “Protección del patrimonio de la población rural desplazada y fortalecimiento de la estructura social” con la asistencia del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones. Existen informes oficiales que sugieren que los resultados han sido muy positivos, entre los que cabe destacar el establecimiento de un sistema de monitoreo y de acuerdos con gobiernos locales y regionales.¹⁵⁰ En el este de Antioquia, en las municipalidades piloto de San Carlos y Granada, se protegieron 617 propiedades con un área de 2,132.89 hectáreas en el transcurso del año 2004.¹⁵¹

No obstante, las evaluaciones independientes de los resultados alcanzados por medio de la política mencionada revelan una serie de problemas, los cuales se presentan a continuación.

- Cuando la información de las propiedades registradas en el proyecto de inventario se comparaba con los datos existentes del registro local de la propiedad, se detectaba un alto nivel de subregistro según el cual cerca del 50% de las propiedades no aparecían registradas en el proyecto.
- Varios hogares que estaban bajo protección solicitaron un permiso retroactivo para vender en forma voluntaria sus propiedades, pero en la mayoría de estos casos había pruebas de que la solicitud de cesión de propiedades se debía a la presión externa que se ejercía sobre los propietarios para que otras personas pudieran adquirir las tierras.
- Sólo una proporción limitada de la población afectada está participando en esta iniciativa, lo que obstruye la ejecución eficaz del decreto.
- Por el contrario, la gran cantidad de posibles solicitantes que hay, hace dudar que sea posible lograr la ejecución universal del decreto, y la Red de Seguridad Social ha estimado que tan solo el 15% de los desplazados internos registrados en el 2001 se beneficiaron de esta regulación.
- El programa es muy deficiente debido a la mala organización, a la falta de capacidad institucional y de coordinación con otras instituciones.
- La pérdida continua de capital también ha tenido como efecto la limitación del crédito comercial, lo cual a su vez inhibe la adquisición de más tierras.
- El decreto no distingue entre propietarios y no propietarios de tierras, lo cual representa un obstáculo debido al predominio de formas precarias de tenencia de tierra que existe en muchas regiones.
- La opción de un canje de propiedades, estipulada en el decreto, no se ha realizado en la práctica hasta el momento.
- Otro aspecto que no ha sido contemplado todavía por el decreto es el asunto de las hipotecas sobre las propiedades, lo cual afecta a muchas familias desplazadas que han asumido deudas que están respaldadas por sus propiedades. Después del desplazamiento, estas obligaciones financieras no son atendidas, lo cual pone en riesgo los bienes hipotecados.
- Finalmente, muchos propietarios no cuentan con la documentación necesaria para demostrar que son propietarios de las tierras y es probable que sea necesario aplicar formas más flexibles de registro de títulos de propiedad.¹⁵²

En su último informe semestral, la Oficina del ACNUR en Colombia critica los esfuerzos realizados hasta el momento por el Gobierno de la siguiente manera:

¹⁵⁰ Colombia, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2004*, Bogotá, 2005.

¹⁵¹ Colombia, Red de Solidaridad Social, *Proyecto Antioquia: Protección de bienes patrimoniales de la población rural desplazada y fortalecimiento del tejido social comunitario*, Medellín: Gobernación de Antioquia, 2005.

¹⁵² Para consultar un análisis detallado de estos problemas, véase Ibáñez y Querubín, *Acceso a tierras y desplazamiento forzado*.

Los resultados con respecto a la distribución de la tierra han sido mínimos en su cobertura y su impacto y están concentrados en experiencias piloto de pequeña escala. Entre 1996 y el 2004, se han adquirido 25.838 hectáreas para beneficio de 1.740 familias desplazadas a un costo de 37.286 millones de pesos (16.4 millones de dólares). Sin embargo, en mayo del 2004, el gobierno estimó que 42.124 hogares desplazados no habían recibido atención.¹⁵³

La situación se ha complicado aún más con la decisión adoptada por el gobierno de Álvaro Uribe en el año 2003, de disolver la institución estatal encargada de la reforma agraria y de la ejecución del Decreto 2007, así, el INCORA, fundado en 1962 y que había logrado crear una buena reputación entre los agricultores, y reemplazarla por una agencia denominada INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural), dotada de un presupuesto muy inferior y con 50% menos del personal.¹⁵⁴ Aunque la decisión se presentó como un ejemplo de reforma de la administración pública, ha dado la impresión de que la reforma agraria no representa una verdadera prioridad para el Gobierno.

Como resultado de las múltiples solicitudes realizadas por 1.150 familias desplazadas, La Corte Constitucional, el ente superior encargado de velar por el orden jurídico, que ya había indicado en varios fallos anteriores que las políticas públicas de desplazados internos representaban una violación inconstitucional de los derechos civiles de la población desplazada, decidió hacer un análisis profundo de todas las acciones adoptadas por el Gobierno en materia de desplazamiento interno. Este proceso tuvo como resultado el fallo T-025-2004, por medio del cual llegó a la conclusión de que el trato que recibía la población desplazada constituía una desviación tal de las normas constitucionales, que la política en su totalidad se debía considerar como un “estado inconstitucional de la situación”.¹⁵⁵ La Corte Constitucional encontró en múltiples ocasiones una serie de deficiencias en las políticas y en las disposiciones estatales, sobre todo con respecto a su incapacidad de brindar protección a la población desplazada, especialmente ante su seria condición de vulnerabilidad y con respecto a la falta de fondos para ejecutar eficazmente las políticas de apoyo para los desplazados internos. Por consiguiente, y con base en su mandato constitucional, la Corte ordenó al Gobierno, a sus entidades e instituciones a superar el estado inconstitucional de la situación por medio de la adopción de una serie de medidas específicas, las cuales se presentan a continuación:

- adoptar un presupuesto acorde con las necesidades identificadas de la población registrada de desplazados internos;
- desarrollar un plan de acción para corregir las deficiencias de la acción estatal;
- informar a las víctimas de desplazamiento forzado sobre sus derechos fundamentales;
- adoptar en un término de seis meses todas las medidas necesarias con el fin de garantizar el nivel mínimo de protección definido por la Corte Constitucional para todos los desplazados internos;
- garantizar la participación plena de la población desplazada en el proceso de toma de decisiones;
- sancionar a los funcionarios o entidades públicas que hayan obligado a los desplazados internos a acudir a recursos jurídicos para hacer valer sus derechos.¹⁵⁶

¹⁵³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Balance de la política pública de prevención*.

¹⁵⁴ Comienza recorte en el agro, *El Tiempo* [Bogotá], 15 de junio del 2003.

¹⁵⁵ Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T/025 del 2004*, 22 de enero del 2004.

¹⁵⁶ *Ibid.*

Este hito jurídico ha tenido un impacto considerable sobre el debate de los asuntos relacionados con los desplazados internos de Colombia y ha servido como punto de referencia para otras organizaciones nacionales e internacionales que se desempeñan en el campo del desplazamiento interno.¹⁵⁷ La Corte Constitucional retiró la definición y el ámbito de la protección de los desplazados internos de las manos del gobierno y lo obligó a dedicar al problema los recursos y el tiempo necesarios, principalmente por medio de un estricto control de la ejecución de sus órdenes. Luego de conceder varias prórrogas al Gobierno, la Corte misma declaró en su “orden final de ejecución” del 13 de septiembre del 2005 que el avance en el mejoramiento de la situación era “lento e irregular” y procedió a establecer un plazo final. Gracias a las circunstancias políticas favorables y al apoyo de la sociedad civil y de la comunidad internacional, la Corte pudo crear las condiciones adecuadas y el Gobierno respondió aumentando en forma considerable el presupuesto destinado a la ejecución de la política del desplazamiento interno.¹⁵⁸ No obstante, al emitir órdenes con estrictos plazos de tiempo, la Corte ha agotado los límites de su propio poder, ya que la ejecución de la política depende en todo caso de la amplia gama de instituciones ejecutivas que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), las cuales tienen la competencia jurídica para ese fin. Sin embargo, será necesario emprender un estricto plan de seguimiento con el fin de evitar problemas de incumplimiento. Sólo el futuro demostrará si el cambio de dirección en la atención pública de los desplazados internos otorgada después del fallo T-024 será permanente o si podría ser aún revertida.

4.4 Retorno Imposible

El Plan Nacional de Desarrollo actual del Gobierno de Colombia enfoca el apoyo para los desplazados internos a través de un programa piloto cuyo objetivo es procurar el retorno de 30.000 familias desplazadas de campesinos, e incluye subsidios de vivienda, procesos de registro de propiedades, apoyo y capacitación para mejorar la productividad y generar ingresos.¹⁵⁹ No obstante, el retorno no es la única opción viable, y en las circunstancias actuales, resulta de hecho la menos factible. Mientras que las condiciones de seguridad local dependan de la inestabilidad que generan los enfrentamientos entre actores armados, y mientras continúe la crisis humanitaria, la promoción de los programas de retorno masivo más bien parecen contribuir a la victimización y al desarraigo de la población civil.¹⁶⁰ Sin embargo, el Gobierno continúa promoviendo el retorno como la única solución a la crisis del desplazamiento. Las personas desplazadas, las organizaciones no gubernamentales y los funcionarios de muchas agencias internacionales han criticado en forma categórica la política de retorno del Gobierno, y en particular, han señalado que la falta de seguridad constituye un obstáculo para el retorno seguro. En las palabras que expresara un funcionario de la UNICEF en agosto del 2004: “No hay ninguna señal que indique que exista alguna de las tres condiciones necesarias para el retorno. No hay seguridad, no hay condiciones dignas, ni tampoco suele haber voluntad”.¹⁶¹

¹⁵⁷ Véase, por ejemplo, CODHES, ¡Cómo el cangrejo! El gobierno frente al desplazamiento en *Reelección: El embrujo continúa*, Bogotá: Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.

¹⁵⁸ Presupuesto: Por fin, buenas noticias, *Semana* [Bogotá], 5 diciembre del 2005, pp.82-83.

¹⁵⁹ Véase, Oficina del Presidente de Colombia, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Bogotá, 2003, <http://www.presidencia.gov.co/planacio/> [consultado en febrero 2006].

¹⁶⁰ Suárez Morales, H.D., ¿Hay condiciones para retornos?, *Revista En Nombre de ...*, No. 2, mayo 2005.

¹⁶¹ Human Rights Watch, *Colombia: Displaced and Discarded*.

Desde la perspectiva del Gobierno, hay varias razones por las que se ha decidido dar prioridad a la política de retorno. En primer lugar, resulta menos costoso en términos económicos retornar a los desplazados internos a sus hogares rurales que reasentarlos. En segundo lugar, los alcaldes de los pueblos y los municipios de acogida suelen mostrarse renuentes a aceptar a los desplazados internos porque los asocian con los actores armados y con la inseguridad pública. Finalmente, existe una razón estratégica en el sentido de que los retornados son utilizados como símbolo de la presencia estatal. Desafortunadamente, ninguna de estas razones contempla las necesidades y las preferencias de los desplazados internos. En vista de la grave situación de seguridad que existe en sus comunidades de origen, y de la falta de garantías que permitan el retorno seguro, así como la falta de acceso a la tierra y al trabajo, la mayoría de ellos no desean regresar a esas comunidades, tal y como lo revelan, por ejemplo, las respuestas registradas en la base de datos católica RUT, la cual indica que cerca del 65% de los desplazados internos prefieren permanecer en el sitio donde se encuentran y que sólo poco más del 12% desean regresar a sus antiguas comunidades.¹⁶² La explicación más probable que se puede encontrar para esta situación es el temor generalizado a enfrentar represalias u otras formas de violencia, dada la conocida naturaleza violenta que caracteriza a los usurpadores de tierras.¹⁶³

A pesar de las preferencias manifestadas por muchas de las víctimas del desplazamiento, el Gobierno brindó asistencia para procurar el retorno de más de 70.000 desplazados internos a sus comunidades de origen en más de 130 operaciones de retorno realizadas entre el primero de agosto del 2002 y el 31 de diciembre del 2004. Además, según el ACNUR, la mayoría de estos casos ocurrieron entre uno y cuatro meses después del desplazamiento original, sin que se produjera un cambio significativo en la situación general de seguridad y sin que se ofrecieran alternativas reales que permitieran a las víctimas del desplazamiento forzado tomar una decisión con base en sus preferencias.¹⁶⁴ El desplazamiento renovado constituye un riesgo real en tales circunstancias.

En todo caso, la política oficial de retorno no está logrando los resultados esperados. A pesar del considerable presupuesto que se ha asignado a estos programas de retorno y de reubicación, sus resultados son apenas modestos: menos del diez por ciento de todas las familias consignadas en el Sistema Único de Registro del desplazamiento han participado en los programas de reubicación, y tan solo el uno por ciento de ellas ha logrado realmente regresar.¹⁶⁵

4.5 Mecanismos para la protección de los derechos de propiedad

La entidad gubernamental principal encargada de todos los asuntos de la propiedad en las zonas rurales es el recién establecido Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Esta entidad no sólo es responsable de la ejecución del Decreto 2007 que ya se ha mencionado, sino también del establecimiento de un registro especial para los predios abandonados denominado el Registro Único de Predios, en el cual los desplazados internos pueden registrar las propiedades que se han visto forzados a abandonar. Como se ha señalado, ese instituto tiene escaso personal y un reducido presupuesto,

¹⁶² *Boletín RUT Informa*

¹⁶³ Forrero, E., El desplazamiento interno forzado en Colombia. Documento presentado en el Centro Woodrow Wilson para Expertos Internacionales, Washington, septiembre 2003.

¹⁶⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Solicitud de información sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutive de la Sentencia T-025 de 2004, relativo a los mínimos de atención a la población desplazada [Carta a la Corte Constitucional], Bogotá, 18 de marzo del 2005, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3909.pdf> [consultado en febrero 2006].

¹⁶⁵ Ibáñez y Querubín, *Acceso a tierras y desplazamiento forzado*.

situación que le impide cumplir con la gran tarea que se le ha encomendado. En su presupuesto para el año 2005, INCODER ni siquiera incluyó una partida de fondos específicos para la población desplazada, y la totalidad de su presupuesto para la inversión rural cubrió tan solo un uno por ciento de las necesidades de los desplazados internos proyectadas por el ACNUR.¹⁶⁶ Incluso si se estima su impacto de acuerdo con sus modestas metas, las cuales no se limitan ni se enfocan en los desplazados internos, el Instituto ha logrado cumplir con menos de la mitad del número de adjudicaciones de predios que se había propuesto.¹⁶⁷

De las 16.025 hectáreas que fueron tomadas y distribuidas por INCODER en el transcurso del 2004, 6.469 de ellas provenían de intervenciones públicas en incidentes de desplazamiento interno. El resto eran propiedades de comunidades indígenas y terrenos confiscados a delincuentes por medio de la ley, en particular narcotraficantes. Sólo el ultimátum de la Corte Constitucional parece haber producido un cambio de dirección, e INCODER ha anunciado recientemente que invertirá su presupuesto del 2006 para comprar tierras que serán distribuidas entre las familias desplazadas. No obstante, aún queda por ver de qué manera se distribuirán los fondos entre el año 2007 y el 2010. Aunque estos fondos han sido asignados a los planes operativos de los diferentes años financieros, aún no se han establecido las prioridades para atender las necesidades de los desplazados internos.¹⁶⁸

En resumen, la política pública sobre el desplazamiento interno sufre de una serie de debilidades fundamentales, las cuales se mencionan a continuación.¹⁶⁹

- Las normas existentes son a menudo confusas y deficientes ya que no indican con claridad las responsabilidades de cada institución.
- Los decretos complementarios o ejecutivos no son adoptados a cabalidad y las instituciones convocadas por la normativa nacional no son creadas o no se logran desarrollar.
- Hay una falta de voluntad política para ejecutar las normas jurídicas existentes. Las comunidades afectadas no se toman en cuenta durante la elaboración de una ley. Por el contrario, quienes participan en este proceso tienen sus propios intereses creados.
- Hay una falta de fondos, retrasos en los desembolsos y elementos confusos relacionados con la descentralización.
- Los procesos de registro de la propiedad son excesivamente burocráticos, lo que provoca que muchos desplazados internos se queden fuera del sistema.
- Por temor a atraer afluencias masivas de desplazamiento, los Gobiernos regionales y locales tratan de evitar esta situación minimizando los servicios de apoyo para los desplazados internos.
- Existe un cierto grado de desconfianza y de discriminación contra las personas desplazadas.
- Las autoridades nacionales prefieren descargar sus responsabilidades en organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

¹⁶⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Solicitud de información.

¹⁶⁷ Colombia, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, *Informe Anual 2004*, Bogotá, 2005.

¹⁶⁸ Colombia, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, En marcha plan para atención a población desplazada, Bogotá, 28 noviembre del 2005 (comunicado de prensa), <http://www.incoder.gov.co/Noticia.asp?Id=424> [consultado en febrero 2006].

¹⁶⁹ González Bustelo, M., *Desterrados: Desplazamiento forzado en Colombia*, Barcelona: Médicos sin Fronteras, diciembre 2001.

Por lo tanto, la situación real es que si bien Colombia posee una amplia gama, aunque incompleta, de mecanismos e instituciones que podrían contribuir a proteger los derechos de propiedad de los desplazados internos, los logros del país en este sentido han sido muy limitados. En algunos casos, las instancias simplemente no funcionan, como suele suceder con muchas de las Juntas Municipales para la Asistencia Integral de los Desplazados Internos, o son ineficientes, como es el caso del INCODER. Otros entes, como la policía, no cumplen con sus funciones relacionadas con el desplazamiento interno porque prefieren atender otros asuntos más urgentes.

El principal mecanismo de reparación que va quedando a las actuales o potenciales víctimas del desplazamiento es recurrir a los tribunales, sin embargo, esta opción presenta al menos dos inconvenientes. En primer lugar, esta estrategia sólo sería viable si el apelante posee algún tipo de prueba de posesión de la propiedad legalmente reconocida, y en segundo lugar, dado que las audiencias judiciales son públicas, los peticionarios y el juez correrían serios riesgos personales a manos de los nuevos propietarios o de sus allegados. Por otra parte, no existe garantía alguna de que un fallo favorable de la Corte vaya a ser respetado por el acusado.

En la práctica, el enfoque más probable consiste en no recurrir a un representante del Estado, sino más bien en tratar de llegar a un acuerdo con la fuente misma de la amenaza, lo cual explica por qué el sector agrícola se ha convertido en la principal fuente de ingresos de los actores armados por medio de emolumentos de protección, extorsión, pagos por rescate, entre otros tipos de “contribuciones” que resultan difíciles de cuantificar. Tal y como lo han señalado los observadores, esto significa que la sociedad colombiana ha preferido adaptarse, en vez de oponer resistencia, a las actividades de los grupos criminales, con el agravante de que las instituciones y las salvaguardias de la sociedad se van desgastando cada vez más.¹⁷⁰ Además, se debe aclarar que mientras que es muy probable que los miembros de las clases rurales con mayor solvencia económica tengan mayor acceso a este tipo de arreglo ilegal, los pequeños terratenientes y agricultores que son propietarios de unas pocas hectáreas no tienen la capacidad de aceptar ese tipo de demandas, y por lo tanto, se vuelven aún más vulnerables a la violencia y al desplazamiento.

4.6 El problema de la propiedad colectiva

Para algunas comunidades étnicas de Colombia, la relación social y cultural con la tierra es mucho más fuerte que para el colombiano promedio. El Artículo 329 de la Constitución colombiana de 1991 reconoció esta realidad en el caso de los pueblos indígenas, estableciendo la naturaleza colectiva e inalienable de las tierras que conforman las reservas indígenas. Para las comunidades afro-colombianas que viven en la costa del Océano Pacífico, el reconocimiento resultó un poco más complicado, ya que su condición especial fue reconocida de manera implícita en el Artículo Transitorio 55 de la Constitución, quedando sujeta a un informe emitido por un comité de expertos. La base legislativa que estableció sus derechos a la propiedad colectiva fue adoptada por medio de la Ley 70 de 1993. El Artículo 7 de esta ley define igualmente que las tierras de propiedad colectiva de las comunidades afro-colombianas son inalienables y que no pueden ser hipotecadas ni confiscadas.¹⁷¹

En teoría, estas disposiciones son claras e inequívocas. En la práctica, es poco lo que estas garantías jurídicas pueden hacer para prevenir que las empresas sedientas de tierras, aliadas con los escuadrones

¹⁷⁰ Bejarano, J.A., Violence, Security and Economic Growth in Colombia, 1985-1995, *Colombian Economic Journal*, Vol. 1, No. 1, 2003, pp. 36-57.

¹⁷¹ Congreso de Colombia, Ley 70 de 1993, 27 de agosto de 1993, *Diario Oficial*, No. 41,013, 31 de agosto de 1993.

paramilitares, tomen el control de las propiedades colectivas que se encuentran supuestamente bajo “protección”. Un ejemplo de esta situación es el de las comunidades afro-descendientes de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó, las cuales comenzaron a sufrir la presión de las incursiones paramilitares en el año 2001, cuando sus tierras colectivas fueron invadidas por primera vez por el bloque paramilitar “Elmer Cárdenas”. Desde entonces, las agresiones armadas han ocurrido con tanta frecuencia que doce comunidades afro-colombianas de la región se han visto forzadas a abandonar sus tierras.¹⁷² Tal y como lo denunció el Defensor del Pueblo, varias empresas agroindustriales grandes comenzaron de inmediato a apoderarse de las tierras abandonadas para utilizarlas en el cultivo palma africana y la ganadería. Para noviembre del 2004, un total de 21.142 hectáreas de propiedad colectiva habían sido transformadas de esta manera. La investigación también reveló que las empresas habían adquirido contratos y títulos de propiedades fraudulentos, lo que les permitió tomar posesión de 14.881 hectáreas de “tierra inalienable”.¹⁷³

Bajo la presión internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ordenó al Gobierno de Colombia actuar para proteger a los civiles desplazados y expropiados, el nuevo INCODER entró en escena y llegó a la conclusión legal inevitable de que las tierras habían sido ilegalmente ocupadas y que el título de propiedad colectivo pertenecía de manera “inalienable” a las comunidades afro-colombianas desplazadas. Sin embargo, aparentemente luego de ser sometido a una significativa presión externa, el INCODER cambió su decisión inicial de otorgar más de 100.000 hectáreas a 1.125 familias desplazadas de estas comunidades y se retractó del reconocimiento de una solicitud de 10.162 hectáreas que ya había otorgado.¹⁷⁴ Este incidente constituye un ejemplo preocupante del problema generalizado de la falta de autonomía y de poder para tomar decisiones que aqueja a la nueva institución, la cual es responsable de aclarar el limbo jurídico que pesa sobre millones de hectáreas de tierras abandonadas por los desplazados internos. Este caso, al igual que las recientes evidencias de que los dos directores principales de la policía secreta de Colombia han estado colaborando con comandantes paramilitares, constituye otro ejemplo del desgaste gradual que sufren las instituciones estatales por causa de los intereses privados.¹⁷⁵

Tanto para los pueblos indígenas como para los afro-colombianos, el desplazamiento forzado es una experiencia doblemente traumática, no sólo porque se rompe de manera violenta el vínculo que tiene la comunidad con sus tierras ancestrales, sino también por el uso que los nuevos inquilinos hacen de las tierras, el cual suele provocar daños ambientales y la destrucción forestal, constituye una forma adicional de violación de derechos. En la prolongada y a menudo frustrante lucha para recobrar las tierras, casi nunca se sabe quién debe asumir el liderazgo ni la representación de la comunidad. No se puede negar que INCODER también ha tenido logros esporádicos, como el caso de 661 familias afro-colombianas del valle del río Dagua, que recibieron en enero del 2006 un total de 14.698 hectáreas colectivas en una ceremonia pública organizada por INCODER.¹⁷⁶ No obstante, los ataques contra

¹⁷² Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Palma de Muerte, silencio y complicidad institucional, *Agencia de Prensa Rural*, 20 de abril del 2005, <http://www.prensarural.org/jyp20050420.htm> [consultado en febrero 2006].

¹⁷³ Colombia, Defensoría del Pueblo, Violación de derechos humanos por siembra de palma africana en los territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó, Bogotá, 8 de abril del 2005 (comunicado de prensa).

¹⁷⁴ *Informe Mensual de la Sala de Situación Humanitaria*, Vol. 4, No. 10, octubre / noviembre del 2005, http://www.colombiassh.org/imagenes_nuevas/documentos/10-11SSH-05ext.pdf [consultado en febrero 2006].

¹⁷⁵ Forero, J., 2 Top Directors Leave Colombia's Secret Police as Scandal Mounts, *New York Times*, 28 de octubre del 2005.

estas reservas y comunidades continúan ocurriendo en forma despiadada, por lo que no cabe duda de que el Gobierno debe afrontar este desafío con carácter de urgencia.

5 Posibles escenarios futuros

5.1 Posible surgimiento de patrones de desplazamiento

El futuro del conflicto colombiano es aún incierto. A principios del año 2006, todos los acontecimientos apuntaban hacia una nueva oleada de violencia política, como es costumbre en los años electorales.¹⁷⁷ Las FARC aceleraron sus actividades armadas, sus ataques y sus incursiones en varias partes del país, atacando de manera cada vez más implacable a las fuerzas estatales de seguridad. Por ejemplo, los rebeldes dinamitaron ocho pozos de petróleo en Orito (Putumayo) así como una torre de electricidad cerca de la frontera con Ecuador, dejando a 300.000 personas sin energía eléctrica.¹⁷⁸ Las Fuerzas Armadas también aumentaron la presión y renovaron sus esfuerzos para rastrear y capturar a los máximos líderes de la guerrilla, al llamado “Secretariado”. Los paramilitares y sus aliados, que se suponían que iban a abandonar el escenario militar, se involucraron sin embargo en “campañas armadas” ocasionales. Por su parte, los grupos disidentes, que no se habían integrado al proceso de negociación, permanecieron activos. Afortunadamente, la ampliamente temida escalada militar no ocurrió y las elecciones se realizaron en condiciones relativamente pacíficas, aunque no estuvieron exentas de incidentes. Uno de los incidentes más graves fue el secuestro por parte de las FARC de alrededor de 35 miembros de un jurado electoral del Chocó, cerca de la frontera con Panamá.¹⁷⁹

Al inicio del segundo mandato del Presidente Uribe, dos temas definirán el futuro del conflicto y del país. El primero se refiere al proceso de negociación con las fuerzas paramilitares, lo cual resultó positivo en un principio, pero que ha entrado en crisis. El Gobierno ha tratado de desarmar y dismantelar a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) sin indicar con claridad qué es lo que se ofrece a cambio. Esta política conlleva involuntariamente el peligro cada vez mayor de que los grupos paramilitares en desmovilización, que ya se encuentran desunidos y recelosos, se fragmenten aún más y que sus integrantes se unan a grupos de crimen organizado, escuadrones de la muerte o realicen actos de extorsión. Si esto sucediera, aumentaría la violencia, pero sería esporádica, localizada y estaría concentrada en las áreas de mayor conflicto, además de que resultaría más difícil de controlar y sería utilizada por múltiples actores que buscarían cumplir con sus propias agendas. En el futuro previsible, es probable que no sucedan operaciones ofensivas de gran escala o incursiones por parte de los actores armados ilegales, como lo hicieron las Autodefensas Unidas. El impacto que tendría esta situación en el desplazamiento implicaría la reducción del desplazamiento masivo, pero aumentaría el desplazamiento individual o de familias, así como el desplazamiento secundario e interurbano.

¹⁷⁶ Colombia, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Gobierno nacional entrega títulos colectivos a comunidades afrodescendientes en el Valle, Bogotá, 19 de enero del 2006 (comunicado de prensa), <http://www.incoder.gov.co/noticias/verNoticia.asp?Id=498> [consultado en febrero 2006].

¹⁷⁷ *Crisis Watch*, No. 29, 2 de enero del 2006, p. 10.

¹⁷⁸ Reuters, Colombian Rebels Bomb Oil Wells, Energy Tower, 2 de enero del 2006.

¹⁷⁹ Elecciones colombianas culminan con hechos aislados de violencia, *El Comercio* [Lima], 28 de mayo del 2006, <http://www.elcomercio.com.pe/EdicionOnline/Html/2006-05-28/onlMundo0513434.html> [consultado en junio 2006].

El segundo tema gira en torno al eventual proceso de paz con las FARC y el Ejército de Liberación Nacional. No cabe duda de que el resultado electoral ha fortalecido la posición de Uribe para emprender un verdadero proceso de negociaciones (el cual sin duda obligará a hacer concesiones si se desea obtener resultados). Declaraciones recientes del gobierno en este sentido han sido alentadoras. Tan sólo dos días después de su reelección, el Presidente reconoció de hecho que existía un conflicto armado, al manifestar la intención del gobierno de explorar medios para lograr un acuerdo negociado.¹⁸⁰ Las FARC, sin las cuales no se lograría una solución negociada para el conflicto armado, en un principio afirmaron que la reelección de Uribe significaba “más de lo mismo: guerra e intervención, desintegración de nuestra América, tratados comerciales que ceden la soberanía nacional (...) y más represión”,¹⁸¹ dejando de esta manera muy claro que no dialogarían con este Gobierno. No obstante, en un giro inesperado de los acontecimientos, el portavoz de las FARC, Raúl Reyes, anunció en la televisión venezolana que la insurgencia estaría dispuesta a dialogar con el Gobierno bajo ciertas condiciones (una zona desmilitarizada y la suspensión de la ayuda militar estadounidense).¹⁸² Aun cuando estas condiciones resultan en realidad inaceptables para el Gobierno, al menos es evidente que ambas partes están actuando de alguna manera, lo que podría poner fin al estancamiento del diálogo.

El efecto de las posibles negociaciones de paz sobre los patrones de desplazamiento resulta más difícil de valorar, ya que la lucha armada continuará mientras que no se declare un cese al fuego. De hecho, las negociaciones podrían tener un efecto catalizador a corto plazo sobre la violencia, en vista de que todas las partes tratarán de fortalecer sus posiciones en la mesa de negociación. Otro riesgo es la posible confrontación entre los grupos armados que participen en las negociaciones y los detractores que decidan no participar, como sucede en el departamento de Arauca donde el frente local de las FARC le ha declarado la guerra al ELN, el cual ha estado negociando con el Gobierno desde diciembre pasado.¹⁸³ En el caso de que las FARC se muestren renuentes a negociar, el Gobierno podría aumentar la presión militar sobre la organización con el fin de tratar de obligarla a entrar en negociaciones. En todos estos escenarios, es probable que resurja la violencia acompañada no solo de una escalada de emergencia humanitaria sino también de nuevos episodios de desplazamiento interno. Durante la última oleada de conflicto armado intenso acaecida en la época navideña del 2005, al menos 11 de los 32 departamentos de Colombia se vieron afectados por la crisis humanitaria en la que hubo masacres perpetradas por grupos ilegales, imposiciones de “huelgas armadas” y un incremento en el uso de minas antipersonal por parte de la guerrilla. Además, las fuerzas armadas aplicaron tácticas severas, incluidas las detenciones masivas, los bombardeos aéreos y atomizaciones indiscriminadas con herbicida.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Logan, S., A President's Chance to Improve Colombia, *ISN Security Watch*, 22 de junio del 2006, <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?id=16250> [consultado en junio 2006].

¹⁸¹ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, Marquetalia es Colombia entera avanzando hacia la victoria, con el inicio de 48 combatientes: 42 Aniversario de las FARC-EP, 1964-2006, 26 de mayo del 2006 (comunicado de prensa), <http://www.farcep.org/?node=2,2093,1> [consultado en junio 2006].

¹⁸² Noticias BBC

¹⁸³ Taille, M., Colombie: les guérillas en guerre ouverte, *Libération* [París], 16 de junio del 2006.

¹⁸⁴ CODHES, *Navidad en medio del terror*.

5.2 Posible impacto de la Ley de Justicia y Paz

La Ley de Justicia y Paz promulgada en el año 2005 ha sido una de las iniciativas del Gobierno de Álvaro Uribe que han generado las más enconadas controversias. Esta iniciativa surgió de las negociaciones de desarme y desmovilización que se realizaron entre el Gobierno y las Autodefensas Unidas y otros grupos paramilitares, cuyos comandantes pidieron garantías de inmunidad contra el enjuiciamiento por atrocidades y crímenes contra la humanidad cometidos durante el curso de su lucha de veinte años. La primera versión de la ley que presentó el gobierno fue retirada del Congreso después de ser calificada como muy indulgente por parte de la comunidad de derechos humanos colombiana y por representantes de los organismos internacionales, así como de algunos gobiernos. Posteriormente, el gobierno presentó una versión revisada del proyecto de ley en la cual se incorporaron algunos elementos de fondo, pero todavía permitía a los actores principales de violaciones de derechos humanos escapar de la pena merecida. De acuerdo con el gobierno, esta ley era necesaria para pacificar al país y para garantizar la desmovilización de alrededor de 20.000 combatientes paramilitares irregulares.

Una tercera versión revisada de la Ley de Justicia y Paz fue finalmente adoptada como la Ley 975 por el parlamento colombiano el 21 de enero del año 2005. El título de la ley es más amplio que el ámbito de acción de la propia ley, la cual se enfoca principalmente en la desmovilización de los combatientes, y ni siquiera contempla el desmantelamiento de las amplias estructuras de apoyo paramilitar.¹⁸⁵ Los observadores internacionales han hecho comentarios particulares en relación con varios aspectos de la ley, los cuales se señalan a continuación.¹⁸⁶

- A pesar de que su objetivo principal consiste en desmovilizar a los combatientes, la ley no hace mención alguna a la existencia de un conflicto armado ni a la aplicabilidad del derecho internacional humanitario.
- Los miembros de los grupos armados irregulares (en principio esto también se aplica a las guerrillas), que deseen desmovilizarse, deben hacer la solicitud correspondiente y pueden ser admitidos al proceso siempre y cuando el grupo al que pertenezcan haya acordado cesar sus actividades.
- Los autores de delitos cometidos durante el transcurso del conflicto “pueden” suministrar información sobre sus crímenes pero no están obligados a hacerlo, como tampoco tienen la obligación de disculparse con las víctimas o revelar información sobre las propiedades adquiridas ilegalmente (y mucho menos devolverlas).
- Se establece una pena máxima de cinco a ocho años para los delitos imperdonables, la cual se puede reducir por buena conducta y tiempo servido durante el período de detención previo al proceso judicial.
- Los intereses de las víctimas son ignorados y el Estado no reconoce ningún deber de reparación independiente de la situación de los autores del ilícito. Las víctimas y sus familias sólo son elegibles para recibir indemnización cuando el excombatiente ha sido condenado.
- El Gobierno no está obligado a investigar quiénes financian o apoyan a los paramilitares. Todas las investigaciones están sujetas a la decisión que adopte el Procurador General sobre si se debe o no

¹⁸⁵ Amnistía Internacional, *Colombia: The Paramilitaries in Medellín: Demobilization or Legalization*, Londres, septiembre 2005.

¹⁸⁶ Valencia Villa, H., *La Ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 2005.

enjuiciar al acusado (principio de oportunidad). Esta decisión se debe adoptar y las audiencias se deben iniciar en un término de 60 días a partir de la desmovilización de un combatiente.

Con respecto al tema de las tierras y la forma en que se manejarán durante el proceso de la desmovilización de paramilitares, la ley de Justicia y Paz estipula expresamente que se deben garantizar los intereses de las víctimas y reitera en varias ocasiones la importancia de respetar los derechos a la memoria, a la reparación y a la justicia. No obstante, la ley no contempla ninguna acción específica ni viable que permita garantizar estos resultados. Por el contrario, las funciones prácticas de reparación del sinnúmero de víctimas del terror y la violencia de Colombia son delegadas a una comisión especial integrada por 13 miembros denominada Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNR), la cual, sin embargo, no ha sido dotada de los recursos necesarios para emprender su ambicioso mandato. La legislación complementaria, el Decreto 4760, adoptada a finales del 2005, estableció varios entes adicionales, las llamadas juntas regionales de restitución cuya función aún no es clara.¹⁸⁷ El Decreto 4670 también estipula claramente que el sistema penal estatal no procesará a los criminales por transacciones ilegales sobre propiedades, especialmente si no media ningún otro crimen vinculado con ellos.

Las reacciones internacionales se han caracterizado por las fuertes críticas contra la legislación de la ley de Justicia y Paz. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, por ejemplo, ha manifestado dudas sobre las implicaciones del Decreto 4760 del 2005 de la siguiente manera: “[la ley] no ha logrado establecer el marco jurídico adecuado para las personas que no pertenecen a grupos armados ilegales, pero que han participado en la adquisición, posesión, tenencia y transferencia de propiedades adquiridas en forma ilegal, que son cedidas para la reparación de las víctimas”. Además, dicha Oficina señala que, al aplicar el principio de oportunidad, la Procuraduría General debería tomar en consideración las obligaciones internacionales del Estado colombiano con respecto a la administración de la justicia y la lucha contra la impunidad.¹⁸⁸

Mientras que el estatus jurídico de la ley permanece en el limbo mientras está pendiente el análisis de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, se inició el proceso de desmovilización de los beneficiarios, de los combatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia y del Bloque Elmer Cárdenas, hasta concluirlo con éxito en abril del 2006. Se reportó la desmovilización de un total de 30.944 combatientes, se decomisaron 17.564 armas, y lo que resulta más interesante aún, se confiscó un total de 25.601 hectáreas de propiedades rurales “presuntamente relacionadas con la actividad de las Autodefensas Unidas”.¹⁸⁹ Esta última cifra representa el 0.6% de los casi cuatro millones de hectáreas que han sido abandonadas por víctimas del desplazamiento forzado.

El 18 de mayo del 2006, la Corte Constitucional, luego de intensas deliberaciones, finalmente dictó su veredicto sobre la constitucionalidad de la Ley de “Justicia y Paz”. Muchos peticionarios habían argumentado que la ley había sido aprobada transgrediendo las obligaciones internacionales de Colombia con respecto a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de violaciones masivas de

¹⁸⁷ Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto No. 4760 del 30 de diciembre del 2005 por el cual se regula parcialmente la ley 975 de 2005, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2006/enero/documentos/decreto4760.pdf> [consultado en febrero 2006].

¹⁸⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, The Regulations Regarding the ‘Justice and Peace Law’ [...], Bogotá, 4 de enero del 2006 (comunicado de prensa).

¹⁸⁹ Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Proceso de paz con las Autodefensas: Informe ejecutivo*, Bogotá: Presidencia de la República, junio 2006.

derechos humanos. La Corte Constitucional decidió por 7:2 votos que la ley no era *per se* inconstitucional, pero que varias de sus disposiciones eran incompatibles con la Constitución y, por lo tanto, debían ser eliminadas. La Corte también interpretó varias cláusulas de manera unidireccional e inequívoca. En general, se interpretaron de la forma más favorable para las víctimas. De esta manera, la participación de las víctimas en las audiencias se hizo obligatoria, se ampliaron los requisitos que deben cumplir los condenados para recibir un trato penal beneficioso (reducción de sentencias), y se modificó el requisito legal original según el cual el Procurador General debía acusar formalmente al autor del crimen en un término de seis meses, con el fin de disponer de períodos más extensos para la investigación.¹⁹⁰

Con respecto a la cuestión medular del presente informe, es decir, el estatus de la vivienda y las propiedades de los desplazados internos, la Corte ha mejorado el débil procedimiento de acusación contra los criminales. La Ley 975 estipulaba la admisibilidad de la reparación y la restitución únicamente “en la medida de lo posible” y cuando estos recursos estuvieran “disponibles”. La Corte eliminó estos resquicios legales. Además, introdujo la responsabilidad solidaria de todos los miembros de un grupo armado ilegal desmovilizado de indemnizar a las víctimas, incluso si las atrocidades fueron cometidas por un solo miembro del grupo. En resumen, la Corte ha hecho lo posible en el ámbito jurídico para mejorar la ley y ha tomado en cuenta la mayoría de los asuntos planteados por los críticos.

Ahora que la Corte se ha pronunciado, el asunto ha sido devuelto a las entidades ejecutivas encargadas de aplicar la ley. Sin embargo, aún persisten una serie de dudas, las cuales se espera que sirvan para estimular la búsqueda de soluciones en beneficio de la justicia y la reconciliación. Sobre el tema del proceso judicial, el Gobierno ha presentado una lista de 2.180 perpetradores al Procurador General para que indague a profundidad las acusaciones. Esta lista incluye alrededor del 7% de todos los paramilitares desmovilizados que fueron acusados de haber cometido los delitos más graves.¹⁹¹ Si la mayoría de estas personas se someten a la ley y reciben sentencias, se lograría sentar un precedente muy significativo en un país en donde el promedio de los índices de impunidad oscila alrededor del 97%. Estas sentencias también tendrían un impacto importante en la restitución de las propiedades robadas ya que un recurso de reparación planteado contra un perpetrador es admisible únicamente cuando éste ha recibido una condena formal. Una vez que cualquier miembro de un grupo armado ilegal es declarado culpable, sus víctimas también pueden presentar reclamaciones contra otros miembros, debido a la responsabilidad solidaria que se puede reclamar a partir de la determinación de culpabilidad de uno de los miembros del grupo.

A pesar de estas posibilidades de carácter plenamente jurídico, la administración eficaz de las peticiones de restitución y reparación planteadas por cientos de miles de víctimas del desplazamiento interno parece ser imposible por medio del sistema judicial. Esto es todavía más cierto cuando la mayor parte de las tierras de los desplazados internos han sido tomadas por terceras partes que aparentemente no están vinculadas con los responsables de los crímenes. Por lo tanto, sólo se podría confiscar y restituir por orden judicial una mínima parte de esas tierras, sin tener que realizar investigaciones extensas. El poder judicial de Colombia carece de recursos para cumplir eficazmente con una tarea de esta magnitud y, por otra parte, las autoridades judiciales se deberían concentrar en asegurar las sentencias firmes condenatorias, en particular a aquellos que se niegan a someterse a la

¹⁹⁰ Colombia, Corte Constitucional, Comunicado de prensa sobre demanda contra la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005, 18 de mayo del 2006, Expediente D-6032, Sentencia C-370/06. Obsérvese que la decisión final aún no se habían hecho pública en el momento de esta publicación.

¹⁹¹ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Balance del Proceso de Impunidad y Desafíos, 15 de junio del 2006, <http://colombia.indymedia.org/news/2006/06/45020.php> [consultado en junio 2006].

Ley de Justicia y Paz. Asimismo, es de suponer que la mayoría de las víctimas no tienen ni el tiempo ni el dinero para pasar años en los tribunales tratando de demostrar que fueron desposeídos de sus propiedades originales.

En vista de lo anterior, muchos desplazados internos solicitan la indemnización a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y a los Fondos Nacionales para la Reparación de las Víctimas que la Comisión administrará. El Procurador General, Edgardo Maya, ya ha hecho la advertencia de que la Comisión tendrá a cargo una gigantesca tarea en lo que respecta a propiedades y territorio, ya que si lo que pretende es instaurar la reparación integral, deberá devolver todos los bienes materiales que se han perdido, lo cual parece del todo improbable. Mientras que la sociedad colombiana tiene grandes expectativas de la labor de la Comisión, la experiencia internacional demuestra que la reparación individual y colectiva de las víctimas siempre ha sido incompleta, ha señalado Maya, quien también ha advertido que todas las propiedades que la Comisión puede utilizar para efectos de reparación, tendrían que ser devueltas de manera voluntaria por los criminales, pero la Comisión no tiene poder coactivo para garantizar el cumplimiento de esta acción.¹⁹² Ante las difíciles circunstancias, las instituciones estatales dedicadas a procurar la reparación e indemnización de las víctimas, como los desplazados internos, han desplegado esfuerzos encomiables para establecer estructuras operativas y procurar fondos adicionales con el fin de corregir las deficiencias previsibles y brindar asistencia al mayor número posible de víctimas.

Aunque la Ley de Justicia y Paz, enmendada por la Corte Constitucional, no es la solución ideal para resolver las difíciles disyuntivas que enfrentan cientos de miles de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, no cabe duda de que es un buen punto de partida.¹⁹³ Es probable que muchas de las víctimas nunca logren recuperar sus propiedades originales, pero al menos podrán tener la esperanza de recibir algún tipo de compensación económica por sus pérdidas, para así, comenzar de nuevo sus vidas en alguna otra parte de Colombia. La ley ha sido claramente expuesta y el desafío del Presidente reelecto y su gabinete consiste en instaurar mecanismos que permitan indemnizar de manera rápida y adecuada a la población de desplazados internos, además de proveer los fondos necesarios que permitan ejecutar a cabalidad estas acciones.

5.3 Análisis de las oportunidades para el retorno de los desplazados internos

Los principios Pinheiro, los cuales hacen honor al nombre del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la restitución de las Viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, constituyen estándares relativamente nuevos que establecen el derecho de los desplazados internos a retornar a sus hogares originales, o a ser indemnizados plena y adecuadamente. Los principios incluyen el derecho del retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, el derecho a la protección contra otros desplazamientos, así como otros derechos similares.¹⁹⁴ Estos derechos no son en realidad nuevos ni es la primera vez que se plantean. Las Naciones Unidas y otros organismos internacionales

¹⁹² Colombia, Procuraduría General, Palabras del señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, en el acto de instalación del seminario “Territorio, patrimonio y desplazamiento”, Bogotá, 23 de noviembre del 2005.

¹⁹³ Comisión Colombiana de Juristas, La Corte Constitucional protege los derechos de las víctimas y de la sociedad colombiana a la verdad, la justicia y la reparación, Bogotá, 19 de mayo del 2006 (comunicado de prensa).

¹⁹⁴ Centro de Derechos de Vivienda y Desahucio, *The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*, Ginebra, [2006], <http://www.cohre.org/downloads/principles.pdf> [consultado en febrero 2006].

han utilizado argumentos similares en sus relaciones con el Gobierno colombiano con el fin de tratar de contener las iniciativas de retorno prematuras y precipitadas. No obstante, se recomienda con vehemencia la codificación de dichos principios, ya que éstos proporcionan al sistema de las Naciones Unidas y a los representantes interesados del Estado y de la sociedad civil un instrumento y una fuente de información adicional muy importante sobre la condición actual del derecho internacional de los derechos humanos. Es evidente que los principios en si mismos no son de carácter vinculante, pero constituyen un documento importante del *soft law* cuya relevancia normativa aumentará con el tiempo.¹⁹⁵ Hasta ahora, el conocimiento de estos principios y su aplicación han sido muy limitados en Colombia, lo cual es lamentable por la relevancia directa que tienen estos principios para resolver la situación de cientos de miles de colombianos que han sido desplazados de sus hogares por la fuerza.

En términos prácticos, los principios Pinheiro contienen una serie de recomendaciones y acciones que podrían ser adoptadas por actores nacionales e internacionales con el fin de mejorar la asistencia pública que se brinda a los desplazados internos. Al mismo tiempo, los principios también constituyen un conjunto de normas que se pueden utilizar para medir el rendimiento de un servicio o de una actividad en particular. Se podrían citar una serie de ejemplos aplicados al caso de Colombia, pero basta con mencionar unos cuantos a manera de ilustración.

- El principio 19 establece una prohibición clara e inequívoca de las leyes arbitrarias y discriminatorias que predisponen el proceso de restitución. Resultaría útil hacer un nuevo análisis de la Ley de Justicia y Paz a la luz de este principio, ya que la ley parece tener precisamente un efecto perjudicial sobre las propiedades de los desplazados internos, tal y como se señaló anteriormente.
- El principio 12 estipula que los Estados deben establecer los procedimientos, las instituciones y mecanismos que de una manera equitativa, oportuna, independiente, transparente y no discriminatoria, y con su apoyo, permitan evaluar y dar curso a las reclamaciones relativas a la restitución de las viviendas, las tierras o el patrimonio, así como dotar a estas instancias de los recursos económicos, humanos y de otra naturaleza que sean necesarios para facilitar la restitución. Estas recomendaciones tienen una validez particular para Colombia en donde, como se ha visto, existe una entidad con escasez de personal, de fondos y de autonomía que trata de resolver una gran cantidad de casos pendientes, muchos de los cuales ni siquiera se llegan a considerar.
- El principio 10 reconoce el derecho que tienen los refugiados y de los desplazados internos a un retorno voluntario en condiciones seguras y dignas, a sus lugares habituales de residencia con base en su propia decisión individual, libre e informada de retornar, para lo cual se les deberá suministrar también información relacionada con los aspectos legales y de seguridad. Si esta norma fuera ampliamente conocida y aceptada por los oficiales estatales de Colombia, se podría detener la ejecución de la política actual que se aplica sin consultar a la población afectada, y que por lo tanto, resulta contraproducente y perjudicial.

Con respecto al asunto más general de las oportunidades de retorno para los desplazados internos colombianos, la mayoría de los analistas tienen claro que en la actualidad no existen las condiciones necesarias para garantizar un retorno seguro, debido al conflicto continuo y a la incapacidad de las fuerzas de seguridad del Estado de proveer un entorno seguro permanente para los desplazados internos que deciden retornar.¹⁹⁶ En consecuencia, el retorno no es actualmente una posibilidad realista

¹⁹⁵ Hillgenberg, H., A Fresh Look at Soft Law, *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 3, 1999, pp. 499-515.

en la mayor parte del país. Sin embargo, el Estado puede contribuir de manera significativa a preparar el terreno que permitiría garantizar el retorno eventual de la población desplazada. Para aplicar esta estrategia, sería necesario poner obstáculos que impidan que los actores que tienen a cargo las funciones de desplazamiento interno se aprovechen de la situación que ellos mismos han creado para satisfacer sus intereses políticos y económicos. Casi todos los instrumentos legales que se necesitan para lograr este objetivo ya existen. Lo que se necesita con urgencia es la voluntad política para ejecutarlos.

5.4 Cambio de los papeles de los actores internacionales

La situación en las áreas rurales es compleja y no existen soluciones fáciles debido a la interacción entre los intereses regionales y locales, a la dinámica del conflicto, y a los esquemas de desarrollo agroindustrial, además de la presencia cada vez más débil del Estado. En muchos sentidos parece evidente que el Gobierno de Colombia preferiría delegar a la comunidad internacional la responsabilidad de los asuntos relacionados con el desplazamiento interno, pero al mismo tiempo parece resentir la creciente importancia y transparencia de los mecanismos de control y de vigilancia internacionales. El asunto de las tierras, por varias razones que ya se han discutido en el presente informe, tiene crucial importancia y es un tema de gran sensibilidad política y económica. Ante esta disyuntiva, el Gobierno estará muy atento a las acciones que adopten los organismos internacionales y a sus representantes en el país, y podría manifestar su oposición o descontento con respecto a una política o asunto en particular, lo cual generaría también una situación difícil para los organismos internacionales que tienen presencia en el país. Es evidente que estas organizaciones deben subrayar la naturaleza estrictamente humanitaria de su labor y, es probable, que tengan que emprender esfuerzos especiales para evitar verse involucrados en las controversias públicas que ocasionalmente genera el Gobierno para consumo nacional.

No cabe duda de que es preciso adoptar medidas concretas para mejorar la deplorable situación que aqueja a los millones de desplazados internos colombianos que han sido expropiados en las zonas rurales. Si bien el Gobierno tiene la mayor parte de responsabilidad, los actores internacionales pueden contribuir de diversas maneras a afrontar este importante desafío centrando sus esfuerzos en tres áreas prioritarias, las cuales se indican a continuación.

- Es importante despertar conciencia e informar sobre los principios Pinheiro. Con este conjunto de estándares, la comunidad internacional dispondría de un catálogo jurídico escrito que permitiría evaluar el desempeño y educar a los diferentes actores sobre los aspectos más importantes relacionados con la satisfacción de las necesidades de la población de desplazados internos. El sistema íntegro de las Naciones Unidas y las organizaciones especializadas como el Centro de Derechos de Vivienda y Desahucio deben establecer como prioridad informar a los desplazados internos y a los funcionarios públicos sobre los requisitos mínimos del trato que se debe dar a las propiedades abandonadas por los desplazados internos, a la luz de los principios Pinheiro.
- Asimismo, es preciso fomentar la participación de las poblaciones desplazadas por medio del desarrollo de sus capacidades, para lo cual habría que fortalecer la labor, el alcance y el capital humano de las organizaciones de personas desplazadas.

¹⁹⁶ Véanse las opiniones de los expertos en desplazamiento citadas en Human Rights Watch, *Colombia: Displaced and Discarded*, pp. 23 ff.

- Por otra parte, es necesario planificar y ejecutar en forma integrada el replanteamiento y la reforma de algunas áreas específicas que urgen ser mejoradas. En este sentido, es necesario mejorar todo el sistema de prevención del desplazamiento interno, cuyas capacidades se han visto seriamente deterioradas (alerta temprana, intervención en las crisis, entre otros aspectos).

6 Conclusión

Las elecciones presidenciales y legislativas constituyeron oportunidades importantes para que la población valorara el desempeño del Gobierno de Uribe, y la mayoría de los electores no sólo renovaron el mandato del Presidente, sino también de las fuerzas políticas que lo apoyan en el Congreso. Esta doble victoria le ha otorgado a Uribe un ámbito más amplio de acción para abordar los múltiples problemas que aún persisten en Colombia, a pesar de algunos logros apreciables alcanzados durante su primer mandato. Entre estos desafíos, la pacificación perdurable tiene una relevancia particular. Para este propósito, es necesario replantear las negociaciones con los paramilitares, reformar el proceso actual de desmovilización y reintegración de los antiguos combatientes, así como iniciar un proceso de paz con la guerrilla. Al parecer, el Gobierno ha reconocido esta oportunidad modificando sustancialmente su posición durante los últimos meses y mostrando una actitud más abierta para emprender negociaciones eficaces, incluso para lograr un intercambio humanitario con los insurgentes. Sin embargo, esta tarea no será fácil ya que la industria y el comercio de narcóticos y otros negocios ilícitos continúan otorgando incentivos significativos a los actores armados, motivándolos de esta manera a luchar por obtener el control de territorio y de rutas estratégicas.

Aunque las tácticas de guerrilla de las FARC parecen haber cambiado, en el sentido de que se han abstenido de sabotear las elecciones este año, todavía mantienen su posición rígida de no negociar con un Gobierno que consideran ilegítimo. Las FARC también están intensificando su campaña contra su rival de menor magnitud, el Ejército de Liberación Nacional, el cual ya ha iniciado negociaciones con la administración Uribe. Por su parte, las Fuerzas Armadas continúan sus operaciones de contrainsurgencia que cuestan miles de millones de dólares cada año y que han logrado pocos resultados hasta el momento. La desmovilización a gran escala de los grupos paramilitares ha producido un impacto positivo en la evolución de la violencia política, ya que ha permitido reducir las cifras de desplazamiento interno. No obstante, existe el peligro real de que no se logre mantener esta reducción por la falta de políticas gubernamentales coherentes, así como por la creciente anarquización de la violencia en varias partes del país. Los paramilitares desmovilizados pueden ser fácilmente reactivados en forma de pandillas criminales o escuadrones de la muerte, o bien, convertirse en sicarios o guerrillas, especialmente cuando éstos no disponen de otras alternativas viables. Ante este escenario, el conflicto podría retornar rápidamente a su antigua dimensión de brutalidad, incluyendo el uso de medios violentos, como las masacres contra la población civil, que ha sido la más afectada por tanto tiempo, lo cual tendría como consecuencia inevitable el incremento del desplazamiento y de grandes crisis humanitarias.

La situación relacionada con las propiedades de los desplazados internos continúa siendo muy preocupante. Se estima que alrededor de cuatro millones de hectáreas de tierra han sido abandonadas por personas desplazadas por la fuerza, lo cual representa el triple de la cantidad de territorio que se ha redistribuido mediante todas las reformas agrarias públicas instauradas desde 1961. Más del 90% de los hogares de desplazados internos han abandonado sus hogares, y el resto de las familias se han visto obligadas a vender sus propiedades bajo la presión o coerción de los actores armados que invadieron sus tierras y los amenazaron sin escrúpulo alguno. El Estado ha instaurado en forma paulatina una serie de mecanismos para proteger temporalmente las propiedades abandonadas por los desplazados internos; sin embargo, estos mecanismos han resultado ser deficientes ante la abrumadora magnitud de

la crisis. El Registro Único de Predios, que es indispensable para proteger a los propietarios desplazados, no fue creado sino hasta el año 2005. INCODER, La entidad gubernamental a cargo de los asuntos de las tierras rurales, no cuenta con el personal suficiente y carece de los fondos necesarios. Su presupuesto total destinado a la inversión rural en el 2004 solamente logró satisfacer un uno por ciento de las necesidades estimadas de los desplazados internos. Los logros relacionados con la distribución de la tierra han sido mínimos en términos de cobertura e impacto, y continúan estando enfocados en pequeños proyectos experimentales. Con mucha frecuencia, las víctimas del desplazamiento forzado deben luchar solos para tratar de salvar algo de las propiedades que han perdido, las cuales suelen pasar a formar parte de grandes proyectos de desarrollo agroindustrial que cuentan con el apoyo de la potencia del fuego paramilitar y del silencio oficial. Al parecer, el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe ha demostrado ser incapaz hasta el momento de formular una política estatal confiable y eficaz para abordar este problema, ya que ha destinado la mayoría de sus recursos a los programas de respuesta de las crisis humanitarias, área que de hecho ha mejorado en forma considerable. Sin embargo, el estrecho enfoque gubernamental se ha aplicado a expensas de las soluciones duraderas para los desplazados internos, como serían el retorno o el reasentamiento.

Algunas de las medidas que han sido en principio concebidas como soluciones, más bien han agravado el problema. Un caso específico de esta realidad es la Ley de Justicia y Paz, adoptada en el año 2005, la cual establece disposiciones estrictamente limitadas de reparación para las víctimas, mientras permite actuar con plena libertad a quienes obtienen jugosas ganancias apoderándose de las propiedades abandonadas por los desplazados internos. Un aspecto positivo es que un fallo reciente de la Corte Constitucional ha logrado remediar algunos de los defectos más evidentes de esta ley declarando inconstitucionales algunas de sus partes. Algunos de los aspectos más importantes para el tema de la restitución de propiedades son los siguientes: brindar una definición más amplia del concepto de víctima-reclamante, ampliar la responsabilidad civil a todos los miembros de un grupo ilegal que sea declarado culpable de cometer violaciones, y eliminar las restricciones relacionadas con las obligaciones de restitución y reparación de las víctimas.

Esta decisión se debe valorar dentro del contexto de la función cada vez más dinámica que ha asumido la Corte Constitucional en el control de la política gubernamental de los desplazados internos. Un hito jurídico, la sentencia T-025-2004, ha sido la fuente de muchas mejoras que se han observado durante los dos últimos años y medio. Bajo la presión ejercida por la Corte, el Gobierno también prometió, en noviembre del 2005, aumentar en forma sustancial el presupuesto destinado a brindar apoyo a los desplazados internos, el cual se espera que aumente a 818.000 millones de pesos (US\$ 362.16 millones) en el 2006 y que se inviertan para ese fin un total de 5.100 billones de pesos (US\$ 2.26 billones) durante los próximos cinco años. Sin embargo, muchas de las órdenes dictadas por la Corte orientadas a corregir lo que se ha denominado un “estado inconstitucional de la situación” están pendientes de ejecución. Otras instancias gubernamentales, como la Procuraduría General, que suele fiscalizar y criticar las acciones del Gobierno, también están haciendo esfuerzos por mejorar la situación crítica del desplazamiento interno en Colombia.

Los actores internacionales tienen una relevancia crucial en la mitigación de los efectos de la tragedia del desplazamiento en Colombia, no sólo porque son responsables de suministrar una gran parte de la ayuda humanitaria para los desplazados internos sino también porque tienen la capacidad de establecer normas relevantes, en particular los principios Pinheiro, que permitirían evaluar el desempeño del Gobierno.

7 Bibliografía

Agence France Presse, Colombian Rebels Empty a Township of its 5.000 Inhabitants, 1 Noviembre 2002

Aguilera Peña, M., La justicia guerrillera y la población civil 1964-1999, *Bulletin de l'Institut Francais des études andines*, Vol. 29, No. 3, 2000, pp. 435-61

Amnesty International, Colombia: *The Paramilitaries in Medellín: Demobilization or Legalization*, London, Septiembre 2005

_____, *Colombia: Scarred Bodies, Hidden Crimes: Sexual Violence in the Armed Conflict*, London, 2004

Andrade Casama, L. E., Colombia: Resistencia e iniciativas de paz de los pueblos indígenas, 18 mayo 2005, <http://www.voltairenet.org/article125259.html> [visitado en junio 2006]

Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, *La Agonía del jaguar: Derechos humanos de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana*, Bogotá, noviembre 2003

BBC News, FARC 'Wants Colombia Peace Talks', 25 Junio 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5112418.stm> [visitado en junio 2006]

Bejarano, J.A., Violence, Security and Economic Growth in Colombia, 1985-1995, *Colombian Economic Journal*, Vol. 1, No. 1, 2003, pp. 36-57

Bejarano, J.A., et al., *Colombia: Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá: FONADE, 1997

Blair, E., *Muertes violentas: La teatralización del exceso*, Medellín: INER; Editorial Universidad de Antioquia, 2005

Bloque de las Autodefensas invade resguardo Emberá en el Chocó, *Actualidad Étnica* [Bogotá], 9 Diciembre 2005, http://www.etniasdecolombia.org/periodico_detalle.asp?cid=3049 [visitado en febrero 2006]

Boletín RUT Informa sobre el desplazamiento interno, No. 24 & 25, Junio 2005, <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/24y25/06trayectorias.htm> - _570 [visitado en febrero 2006]

Brizzi, A., Gomez, N., MacMahon, M., Agriculture and Rural Development in Giugale, M., Lafourcade, O., and Luff, C. (eds.), Colombia: *The Economic Foundations for Peace*, Washington: World Bank, 2002

Centre on Housing Rights and Evictions, *The Pinheiro Principles: United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*, Geneva, [2006], <http://www.cohre.org/downloads/principles.pdf> [visitado en febrero 2006]

Centro de Investigación y Educación Popular, *El desplazamiento forzado en Colombia durante el gobierno de Pastrana: Tendencias del fenómeno y análisis de las políticas públicas*, Bogotá, 2001

Cervellin, S. and Uribe, F., *Desplazados: Aproximación psicosocial y abordaje terapéutico*, Bogotá:

Secretariado Nacional de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia, 2000 CODHES, Procuraduría raja proceso de reinserción y reparación, 20 Junio 2006 (comunicado de prensa)

_____, *Navidad en medio del terror: Informe extraordinario sobre desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos*, Bogotá, 21 diciembre 2005,
http://www.codhes.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=180 [visitado en febrero 2006]

_____, Paramilitares acusados de masacre en nororiente colombiano, Bogotá, 12 diciembre 2005
(comunicado de prensa)

_____, La otra cara del plan Colombia, Bogotá, 6 diciembre 2005 (comunicado de prensa)

_____, *Comportamiento de desplazamiento*, 1985-2005, por año, Bogotá, diciembre 2005,
http://www.codhes.org/cifra/GraficoTendencias1985_2005.jpg [visitado en febrero 2006]

_____, Se reabre el debate sobre el desplazamiento forzado en Colombia, 30 noviembre 2005 (comunicado de prensa)

_____, *Indígenas y fuerza pública se enfrentan en el Cauca por desalojo de predios*, Bogotá, 10 noviembre 2005

_____, Los ‘límites’ de la seguridad en las fronteras, *Boletín*, No. 65, 10 noviembre 2005

_____, No hay pero ciego que el que no quiere ver: Una mirada al desplazamiento forzado y la crisis humanitaria y social en Cartagena, *Boletín*, No. 62, 24 octubre 2005

_____, La política del avestruz, *Boletín*, No. 58, 1 mayo 2005

_____, ¡Cómo el cangrejo! El gobierno frente al desplazamiento in *Reelección: El embrujo continúa*, Bogotá: Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004

_____, Sin rumbo: La política de Pastrana frente al desplazamiento forzado, *Boletín*, No. 32, 7 septiembre 2000

_____, *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Bogotá: CODHES, 1999

CODHES and UNICEF, “*Esta guerra no es nuestra*”: *Niños y desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, 2000

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Balance del Proceso de Impunidad y Desafíos, 15 Junio 2006,
<http://colombia.indymedia.org/news/2006/06/45020.php> [visitado en junio 2006]

Collier, P., Doing Well out of War: An Economic Perspective, in M. Berdal and D.M. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder CO: Lynne Rienner, 2000

Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, *Boletín de Noticias*, 3 diciembre 2005

Colombia, Alcaldía Municipal Silvia Cauca, *Municipio de Silvia Cauca*, n.d.,
<http://www.silviacauca.gov.co/bsn/turismo/formato.php?&id=1> [visitado en febrero 2006]

Colombia, Congreso, Ley 387 de 1997 (julio 18) por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado [...], *Diario Oficial*, No. 43,091, 24 julio 1997

_____, Ley 70 de 1993, 27 Agosto 1993, *Diario Oficial*, No. 41,013, 31 agosto 1993

Colombia, Corte Constitucional, Comunicado de prensa sobre demanda contra la Ley de Justicia y Paz, Ley 975 de 2005, 18 May 2006 (comunicado de prensa)

_____, Tercera Sala de Revisión, Órdenes finales para el cumplimiento de la sentencia T-025-2004, 13 septiembre 2005 (comunicado de prensa)

_____, *Sentencia T-025 de 2004*, 22 enero 2004

Colombia, Contraloría General de la República, La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿Sólo buenas intenciones?, *Economía Colombiana*, No. 307, 2005, pp. 104-13

Colombia, Defensoría del Pueblo, Violación de derechos humanos por siembra de palma africana en los territorios colectivos de Jiguamandó y Curvaradó, Bogotá, 8 abril 2005 (comunicado de prensa)

_____, *Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia*, Bogotá, 2002

Colombia, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, *Informe Anual 2004*, Bogotá, 2005

_____, Gobierno nacional entrega títulos colectivos a comunidades afrodescendientes en el Valle, Bogotá, 19 Enero 2006 (comunicado de prensa), <http://www.incoder.gov.co/noticias/verNoticia.asp?Id=498> [visitado en febrero 2006]

_____, En marcha plan para atención a población desplazada, Bogotá, 28 Noviembre 2005 (comunicado de prensa), <http://www.incoder.gov.co/Noticia.asp?Id=424> [visitado en febrero 2006]

Colombia, Ministerio de Defensa, *Informe Anual Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2002-2003*, Bogotá, 2004

Colombia, Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto No. 4760 de 30 de diciembre 2005 por el cual se regula parcialmente la ley 975 de 2005, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2006/enero/documentos/decreto4760.pdf> [visitado en febrero 2006]

_____, Decreto 250 [Plan for Attention to the Displaced Population], 7 febrero 2005

Colombia, Ministry of Agriculture and Rural Development, Decree 2007 [Regarding the Rural Population Displaced by the Violence], 24 septiembre 2001

Colombia, Office of the President, Vichada contará con 64 mil hectáreas para sembrar palma africana, Bogotá, 10 Julio 2003 (comunicado de prensa), <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/julio/10/04102004.htm> [visitado en febrero 2006]

_____, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Bogotá, 2003, <http://www.presidencia.gov.co/planacio/> [visitado en febrero 2006]

Colombia, Office of the President, Sistema Único de Registro, Informe, 2 diciembre 2005

Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Proceso de paz con las Autodefensas*: Informe ejecutivo, Bogotá: Presidencia de la República, junio 2006

Colombia, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Informe Anual de Derechos Humanos y DIH 2004*, Bogotá, 2005

- _____, *Desplazamiento forzado*, Bogotá, 2005,
<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/indicadores/2005/septiembre/desplazamiento.pdf>
[visitado en febrero 2006]
- Colombia, Procuraduría General, Palabras del señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, en el acto de instalación del seminario “Territorio, patrimonio y desplazamiento”, Bogotá, 23 noviembre 2005
- Colombia, Red de Solidaridad Social, *Proyecto Antioquia: Protección de bienes patrimoniales de la población rural desplazada y fortalecimiento del tejido social comunitario*, Medellín: Gobernación de Antioquia, 2005
- _____, *Cifras sobre el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, 2002
- Comienza recorte en el agro, *El Tiempo* [Bogotá], 15 junio 2003
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Palma de Muerte, silencio y complicidad institucional, *Agencia de Prensa Rural*, 20 Abril 2005, <http://www.prensarural.org/jyp20050420.htm> [accesssed febrero 2006]
- Comisión Colombiana de Juristas, La Corte Constitucional protege los derechos de las víctimas y de la sociedad colombiana a la verdad, la justicia y la reparación, Bogotá, 19 mayo 2006 (comunicado de prensa)
- Consejo Regional Indígena de Caldas, Comité Ejecutivo, Marcha por la vida, la libertad y el respeto de los indígenas de Caldas, Riosucio, 2 marzo 2003 (comunicado de prensa)
- Corporación Observatorio para la Paz, *Las verdaderas intenciones de las FARC*, Bogotá: Intermedio Editores, 1999
- Crisis Watch*, No. 29, 2 enero 2006
- Deininger, K. and Lavadenz, I., Colombia: Política Agraria en Transición, *Banco Mundial en Breve*, No. 55, octubre 2004
- Deng, F., Statement by the Representative of the United Nations Secretary-General on Internally Displaced Persons. Presented at International Seminar on Displacement: Conflict, Peace and Development, organized by CODHES, Bogotá, 30 mayo 2000
- Derechos y Democracia, *Informe: Misión a Colombia para Investigar la Situación de los Pueblos Indígenas Mayo 27 – Junio 3 del 2001*, Ottawa: Derechos y Democracia en colaboración con la Asamblea de Primeras Naciones de Canadá, 2001
- Echandía Castilla, C., Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: La guerrilla, in J. Arocha, F. Cubides and M. Jimeno (eds.), *Las violencias: Inclusión creciente*, Bogotá: Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales, 1998, pp. 35-65
- Elecciones colombianas culminan con hechos aislados de violencia, *El Comercio* [Lima], 28 Mayo 2006, <http://www.elcomerciooperu.com.pe/EdicionOnline/Html/2006-05-28/onlMundo0513434.html> [visitado en Junio 2006]
- Erazo, J.A. et al. Diversas Causas y Costos del Desplazamiento: Quién los compensa?, *Planeación y Desarrollo*, Vol. 30, No. 3, julio-septiembre 1999
- Farjado, D., *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*, Cuadernos Tierra y Justicia, No. 1, Uppsala: University of Uppsala, 2002

_____, Situación y perspectivas del desarrollo rural en el contexto del conflicto colombiano. Paper presented at FAO Seminar Situación y perspectivas para el desarrollo agrícola y rural en Colombia, Santiago, 2002

Fischer, T., La constante guerra civil en Colombia. in P. Waldmann and F. Reinares (eds.) *Sociedades en guerra civil* Barcelona: Paidós 1999

Forero, J., 2 Top Directors Leave Colombia's Secret Police as Scandal Mounts, *New York Times*, 28 octubre 2005

Forrero, E., El desplazamiento interno forzado en Colombia. Paper presented at Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington, septiembre 2003

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, Marquetalia es Colombia entera avanzando hacia la victoria, con el inicio de 48 combatientes: 42 Aniversario de las FARC-EP, 1964-2006, 26 Mayo 2006 (comunicado de prensa), <http://www.farcep.org/?node=2,2093,1> [visitado en junio 2006]

Gaitán Daza, F., Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia, in M. Deas and F. Gaitán Daza, *Dos ensayos especulativos sobre la Violencia en Colombia*, Bogotá: FONADE, 1995

Gibbs, T. and Leech, G., Displacing Development in the Chocó, *Colombia Online Journal*, 12 Octubre 2003, <http://www.colombiajournal.org/colombia169.htm> [visitado en febrero 2006]

Giugale, M., Lafourcade, O., and Luff, C. (eds.), *Colombia: The Economic Foundations for Peace*, Washington: World Bank, 2002

Global IDP Project, *Colombia: Respuesta gubernamental al problema de desplazamiento interno criticada al agudizarse el conflicto*, Geneva, 27 mayo 2005

González, F.E., Bolívar, I.J. and Vázquez, T., *Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá: CINEP, 2003

González Bustelo, M., *Desterrados: Desplazamiento forzado en Colombia*, Barcelona: Médicos sin Fronteras, diciembre 2001

González Perdomo, A., El papel de las políticas públicas en el fortalecimiento de las capacidades organizacionales en la población desplazada. Paper presented at the Second Foro Social Colombia, Bogotá, 4 diciembre 2004

González Uribe, G., *Los niños de la guerra*, Bogotá: Planeta, 2002

Hillgenberg, H., A Fresh Look at Soft Law, *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 3, 1999, pp. 499-515

Human Rights Watch, *Colombia: Displaced and Discarded: The Plight of Internally Displaced Persons in Bogotá and Cartagena*, New York, octubre 2005

_____, 'You'll learn not to Cry': *Child Combatants in Colombia*, New York, septiembre 2003

_____, *War Without Quarter: Colombia and International Humanitarian Law*, New York, 1998

Ibáñez, A.M. and Querubín, P., *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, mayo 2004

Informe Mensual de la Sala de Situación Humanitaria, Vol. 4, No. 10, Octubre/Noviembre 2005, http://www.colombiassh.org/imagenes_nuevas/documentos/10-11SSH-05ext.pdf [visitado en febrero 2006]

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Atlas de Colombia*, 5th ed., Bogotá, 2002

Instituto Geográfico Agustín Codazzi and Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, Bogotá, 2002

Interamerican Court of Human Rights, *Resolución[...] Caso de las comunidades de Jiguamiandó y del Curbaradó*, 17 Noviembre 2004, <http://www.corteidh.or.cr/seriee/index.html> [visitado en febrero 2006]

_____, *Resolución [...] Caso Pueblo Indígena Kankuamo*, (Corte I.D.H., Ser. E, 2004), 5 Julio 2004, http://www.corteidh.or.cr/seriee/Kankuamo_se_01.doc [visitado en febrero 2006]

International Committee of the Red Cross, *IDPs in Colombia: A Joint needs assessment by the ICRC and the World Food Programme*, Bogotá, marzo 2005

International Crisis Group, *Demobilising the Paramilitaries in Colombia: An Achievable Goal?*, Bogotá, 5 agosto 2004

_____, *Colombia's Humanitarian Crisis*, Brussels, 9 Julio 2003 International Displacement Monitoring Centre, Global Statistics, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000) [visitado en febrero 2006]

Jaramillo, C. F., La agricultura colombiana en la década del noventa, *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, noviembre 1998

Kirchhoff, S., and Ibáñez, A.M., *Displacement due to Violence in Colombia: Determinants at the Household Level*, Discussion Paper on Development Policy, No 41, Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung, octubre 2001

LeGrand, C., *Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1830-1936*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986

León, J., *País de plomo: Crónicas de guerra*, Bogotá: Aguilar, 2005

Livingstone, G., *Inside Colombia: Drugs, Democracy, and War*, New Brunswick: Rutgers University Press, 2004

Logan, S., A President's Chance to Improve Colombia, ISN Security Watch, 22 Junio 2006, <http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?id=16250> [visitado en junio 2006]

López Michelsen, A., *Palabras pendientes. Conversaciones con Enrique Santos Calderón*, Bogotá: El Ancora, 2001

Los señores de las tierras, *Semana* [Bogotá], 7 abril 2005

Machado, A., *Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto*, Bogotá: Universidad Nacional, 2003(unpublished manuscript)

_____, *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*, Bogotá: El Ancora, 1998

Manrique Reyes, A., La prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos: El caso de las masacres y el desplazamiento forzado in C. Tassara et al. (eds.), *El desplazamiento por la violencia en Colombia: Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el departamento de Antioquia*, Bogotá: CISP, 2000

Medios para la Paz, *Personas en situación de desplazamiento forzado*, Bogotá, 2005, <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=44> [visitado en febrero 2006]

Meertens, D. *Colombia: Internally Displaced Persons and the Conditions for Socio-Economic Integration*, Writenet for UNHCR, octubre 2002

Molano, A., *Desterrados: Crónicas del desarraigo*, Bogotá: El Ancora, 2001

_____, *Siguiendo El Corte: Relatos de guerra y de tierras*. Bogotá: El Ancora, 1987

Mondragón, H., Colombia: Agrarian Reform, Fake and Genuine, *Land Research Action Network*, 5 Septiembre 2005, <http://www.landaction.org/display.php?article=329> [visitado en febrero 2006]

Montoya Ortiz, D., *La política nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*, Bogotá: Fundación Foro Nacional Para Colombia, agosto 2004

Nubia Bello, M., Martín Cardinal, E. and Giovanni Arias, F. (eds.), *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000

Oquist, P., *Violence, Conflict, and Politics in Colombia*, New York: Academic Press, 1980

Organization of American States, *Tercer Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, 1999

Organización Nacional Indígena de Colombia, *Desplazamiento y muerte rondan la vida y los territorios indígenas*, Bogotá, 10 diciembre 2005 (comunicado de prensa), <http://www.onic.org.co/nuevo/comunicados.shtml?x=72> [visitado en febrero 2006]

_____, Masacre indígena en el departamento de Caldas, Bogotá, 18 agosto 2005 (comunicado de prensa)

Ortiz Sarmiento, C.M., *Estado y subversión en Colombia: La violencia en el Quindío Años 50*, Bogotá: Fono Editorial CEREC, 1985

Palacios, M., Between Legitimacy and Violence: Colombia's Three Countries, *Harvard Review of Latin America*, Spring 2003, pp. 18-20

Parsons, J., *La colonización antioqueña en el Occidente de Colombia*, Bogotá: El Ancora, 1997

Pécaut, D., *Guerra contra la sociedad*, Bogotá: Espasa Hoy-Planeta, 2001

_____, A propósito de los desplazados en Colombia, *Revista Estudios Políticos* [Medellín], No.14, enero-julio 1999

Presupuesto: Por fin, buenas noticias, *Semana* [Bogotá], 5 diciembre 2005

Proceso de Comunidades Negras en Colombia et al., Aumenta la amenaza en las comunidades negras de la Costa Pacífica, diciembre 2005 (comunicado de prensa)

- Rabasa, A. and Chalk, P., *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*, Santa Monica: RAND Corporation, 2001
- Ramírez, M.C., *Entre el Estado y la guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2001
- Rangel, A., La sostenibilidad militar de la seguridad. Paper presented at Foro Sostenibilidad de la Seguridad Democrática, Bogotá , 23 febrero 2005
- _____ (ed.), *El poder paramilitar*, Bogotá: Editorial Planeta, 2005
- _____ , *Colombia: guerra irregular en el final del siglo*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1998
- Rausch, J., *The Llanos Frontier in Colombian History, 1830-1930*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993
- Red Hermandad y Solidaridad Colombia, *Informe sobre visita de acompañamiento a las comunidades negras del territorio ancestral de los ríos Naya, Yurumanguí, Cajambre, Mayorquin y Raposo, 12-17 diciembre 2005*, Bogotá, 2006, <http://www.nasaacin.net/noticias.htm?x=1782> [visitado en febrero 2006]
- Restrepo, J.A. and Spagat, M., *El Conflicto Colombiano: ¿Hacia dónde va?* Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto, 2005
- Reuters, Colombian Rebels Bomb Oil Wells, Energy Tower, 2 enero 2006
- Reyes Posada, A., Compra de tierra por narcotraficantes, in Thoumi, F. (ed.), *Drogas ilícitas en Colombia*, Bogotá: Editorial Ariel, 1997
- Reyes Posada, A. and Bejarano, A.M., Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea: una visión geográfica, *Análisis Político*, No. 5, 1988, pp. 6-27
- Salgado, C. and Prada, E., *Campesinado y protesta social en Colombia, 1980-1995*, Bogotá: CINEP, 2000
- Sánchez, G., Guerras, memoria e historia, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2003
- _____ , The Violence: An Interpretative Synthesis, in C. Bergquist, R. Peñaranda and G. Sánchez (eds.), *Violence in Colombia*, Wilmington: Scholarly Resources Books, 1992
- _____ , Raíces históricas de la amnistía o etapas de la guerra en Colombia in Sánchez, G., *Ensayos de historia social y política del Siglo XX*, Bogotá: El Ancora, 1985
- Springer, N., *Desactivar la Guerra: Alternativas audaces para consolidar la paz*, Bogotá: Aguilar, 2005
- Suárez Morales, H.D., ¿Hay condiciones para retornos?, *Revista En Nombre de ...*, No. 2, mayo 2005
- Taille, M., Colombie: les guérillas en guerre ouverte, *Libération* [Paris], 16 junio 2006
- United Nations, Commission on Human Rights, Report of the High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 febrero 2005
- _____ , Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the Human Rights Situation in Colombia, E/CN.4/2001/15, 8 febrero 2001

United Nations Country Team in Colombia, *UN Humanitarian Situation Room: Colombia Report Marzo 2005*, Bogotá, 31 Marzo 2005 <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/HMYT-6CPM4Z?OpenDocument&cc=col&rc=2> [visitado en febrero 2006]

United Nations Development Programme, *Colombia's Conflict: Pointers on the Road to Peace, National Report on Human Development for Colombia 2003*, Bogotá: UNDP, 2003

United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Regulations Regarding the 'Justice and Peace Law'* [...], Bogotá, 4 enero 2006 (comunicado de prensa)

United Nations High Commissioner for Refugees, *UNHCR Official Says Colombia Can Ease Humanitarian Tragedy with Help*, 13 junio 2006 (news stories), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=448ecd7a4> [visitado en junio 2006]

_____, *Colombia: Indigenous Groups Badly Affected by Conflict*, Geneva, 9 diciembre 2005 (comunicado de prensa), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=439961674&page=news> [visitado en junio 2006]

_____, *Colombia: Growing Impact of Forced Displacement*, Geneva, 25 abril 2005 (press statement)

_____, *Solicitud de información sobre el cumplimiento de la orden contenida en el ordinal quinto de la parte resolutoria de la Sentencia T-025 de 2004, relativo a los mínimos de atención a la población desplazada [Letter to the Constitutional Court]*, Bogotá, 18 marzo 2005, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3909.pdf> [visitado en febrero 2006]

_____, *Cientos de personas continúan huyendo en el departamento del Chocó*, Bogotá, 23 febrero 2005 (comunicado de prensa)

_____, *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia: agosto 2002 – agosto 2004*, Bogotá, 2005

_____, *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999- 2002*, Bogotá, octubre 2002

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *UN Emergency Relief Coordinator Concerned by Situation of Colombian Indigenous People*, New York, 5 mayo 2006 (comunicado de prensa), <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EGUA-6PHLDP?OpenDocument> [visitado en junio 2006]

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance, *Sala de Situación Humanitaria Colombia, Informe Mensual marzo/abril 2006*, http://www.colombiassh.org/imagenes_nuevas/documentos/03-04SSH06.pdf [visitado en junio 2006]

_____, *Analytical Map: Desplazados recibidos III trimestre 2005 (SUR)*, http://www.colombiassh.org/archivos/archivos/SUR_2005_III_rec.pdf [visitado en junio 2006]

United States, Office on Colombia, *The Impact of War on Afro-Colombians: A Community Under Siege*, Washington, julio 2004

Valencia Villa, A., *Algunos comentarios a las políticas y a la legislación nacional sobre el desplazamiento forzado en Colombia*, in Centro de Investigación y Educación Popular, *El desplazamiento forzado en Colombia durante el gobierno de Pastrana: Tendencias del fenómeno y análisis de las políticas públicas*, Bogotá, 2001, pp. 173-83

Valencia Villa, H., *La Ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 2005

Vargas Meza, R., The FARC, the War and the Crisis of the State, *NACLA Report on the Americas*, Vol. 31, No. 5, marzo/abril 1998
Villota M., M.E., El desplazamiento: un calvario que no termina, *Revista En Nombre de ...*, No. 2, mayo 2005

Vidal, R., Analisis de los aspectos operativos de la Ley 387 de 1997 in C. Tassara et al. (eds.), *El desplazamiento por la violencia en Colombia: Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el departamento de Antioquia*, Bogotá: CISP, 2000
Women's Commission for Refugee Women and Children, *Millones no vistos: La Catástrofe del Desplazamiento Interno en Colombia*, New York, marzo 2002, http://www.womenscommission.org/pdf/co2_es.pdf [visitado en febrero 2006]

World Food Programme and International Committee of the Red Cross, *Identificación de las Necesidades Alimentarias y No Alimentarias de los Desplazados Internos: Una Encuesta Conjunta de las Poblaciones Desplazadas Internamente en Colombia*, Bogotá, marzo 2005

Yo sobreviví la masacre de Tacueyó, *Semana* [Bogotá], 5 diciembre 2005

Zuluaga Nieto, J., La guerra interna y el desplazamiento forzado, M. Nubia Bello (ed), *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004