



DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Resumen

AUSPICIADO POR:
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

CONVOCADO POR:
EL PROYECTO DEL INSTITUTO
BROOKINGS Y LA UNIVERSIDAD
DE BERNA SOBRE EL
DESPLAZAMIENTO INTERNO

DEPARTAMENTO FEDERAL PARA
LOS ASUNTOS EXTERIORES DE SUIZA

Bogotá, Colombia
11-12 de noviembre de 2008

SOBRE LA PUBLICACIÓN

El Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, el Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza y la Pontificia Universidad Javeriana organizaron conjuntamente un seminario sobre desplazamiento y construcción de la paz, celebrado en Bogotá, Colombia, los días 11 y 12 de noviembre de 2008. El seminario reunió a representantes del Gobierno colombiano, asociaciones de desplazados internos, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos donantes, organismos de las Naciones Unidas e investigadores académicos con el fin de examinar la relación entre el desplazamiento y la construcción de la paz. Este informe fue preparado por Elizabeth Ferris, Codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno.

BROOKINGS

u^b

UNIVERSITÄT
BERN



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Bogotá, Colombia
11-12 de noviembre de 2008

EL PROYECTO BROOKINGS-BERNA
SOBRE EL DESPLAZAMIENTO INTERNO

*Las opiniones presentadas en esta publicación no reflejan necesariamente
las del Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza.*



CONTENIDOS

INTRODUCCIONES

- v** Embajador Thomas Greminger, Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza
- vii** Profesor Roberto Vidal, Pontificia Universidad Javeriana
- viii** Prof. Walter Kälin, Representante del Secretario-General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos

1 RESUMEN DE LOS TRABAJOS

16 ANEXO I: LISTA DE LOS PARTICIPANTES

ANEXO II: INTERVENCIONES

- 18** Didier Pfirter, Embajador de Suiza en Colombia
- 21** Sr. Nilson Pinilla, Magistrado, Corte Constitucional de Colombia
- 27** Fr. Gabriel Izquierdo Maldonado, Pontificia Universidad Javeriana

ANEXO III: REPORTES DE LAS MESAS DE TRABAJO

- 31** Mesa de Trabajo 1: Organización y participación de desplazados
- 34** Mesa de Trabajo 2. Relatoría justicia transicional y desplazamiento interno
- 37** Mesa de Trabajo 3: Relatoría tierras, desplazamiento interno y las soluciones duraderas

41 ANEXO IV: DESPLAZAMIENTO INTERNO, LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: LECCIONES APRENDIDAS

59 ANEXO V: DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA

93 ANEXO VI: ESTUDIOS DE CASO DE DESPLAZAMIENTO



INTRODUCCIONES

EMBAJADOR THOMAS GREMINGER

Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza

El informe *Desplazamiento interno y construcción de la paz en Colombia* ofrece una perspectiva única sobre la relación entre el desplazamiento interno y la paz, y es en sí el fruto de un proyecto conjunto dinámico e innovador emprendido por varios actores: gobiernos, organizaciones multilaterales, instituciones académicas, sociedad civil y representantes de los desplazados internos.

El informe se basa en el compromiso fundamental de responder adecuadamente a las necesidades de protección y asistencia de los desplazados y procurar soluciones duraderas para resolver su desplazamiento. Aún así, a lo largo de las dos últimas décadas, el número de desplazados internos ha ido aumentando a un ritmo constante; para fines de 2008, el número total de desplazados dentro de sus propios países como resultado de los conflictos armados y la violencia alcanzó aproximadamente 26 millones de hombres, mujeres y niños. El reciente décimo aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos brindó la oportunidad de reflexionar sobre los acontecimientos positivos que han afectado las vidas de los desplazados internos, pero también para abordar los desafíos que representa garantizar que se respetan los derechos de millones de personas que se han visto obligadas a huir. En este sentido, hay un consenso cada vez mayor entre la comunidad internacional de que el respeto de los derechos de los desplazados internos y las soluciones duraderas no pueden lograrse hasta que no se alcance una paz duradera. Al mismo tiempo, las cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno deberían incluirse en las distintas fases de los procesos de construcción de la paz con el fin de asegurar una paz duradera.

La promoción de la paz y la acción humanitaria son la base de la política exterior de Suiza. Los desplazados internos representan una de las categorías de civiles más vulnerable, que sufre las consecuencias de la guerra y a la que los gobiernos deben asistir y proteger. Desde 2005, el Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza ha estado apoyando la iniciativa sobre *Desplazados internos y paz* del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos y el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno. Esta iniciativa ha creado “puentes” entre la construcción de la paz y las cuestiones relacionadas con el desplazamiento interno de una manera coherente y eficaz. La investigación de campo y la posterior

publicación de *Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz (2007)* han sido fundamentales para la exitosa divulgación de los resultados del estudio, tanto en el ámbito multilateral como bilateral.

Incluso en situaciones en las que las soluciones negociadas de conflictos armados parecen ser especialmente difíciles o inalcanzables, la asociación entre el desplazamiento interno y la paz puede crear mayor conciencia y ayudar a crear condiciones más favorables para futuras iniciativas de paz. El seminario *Desplazamiento interno y construcción de la paz*, que se llevó a cabo en Colombia en noviembre de 2008, brindó la oportunidad a un gran número de participantes locales e internacionales de examinar y definir temas fundamentales, tales como la justicia transicional y el desplazamiento, los derechos de los desplazados internos, iniciativas locales de paz y soluciones duraderas. El material que se presenta en este informe refleja cuestiones actuales de asistencia humanitaria y promoción de la paz que afectan las vidas de millones de colombianos que, desde hace décadas, han estado llevando la carga de un largo conflicto armado interno.

Espero que las ideas y cuestiones que se plantean en estas páginas fortalezcan la aplicación de los derechos de los desplazados internos en Colombia y proporcionen perspectivas nuevas y útiles para futuros esfuerzos de paz.



Embajador Thomas Greminger
Jefe de la División Política IV, Seguridad Humana,
Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza

PROFESOR ROBERTO VIDAL

Pontificia Universidad Javeriana

Constituye un honor para mí el asociar la Pontificia Universidad Javeriana con el tema de este seminario: desplazamiento interno y la construcción de la paz. Desde hace más de una década, la Universidad se ha dedicado a la investigación y a la reflexión sobre estos dos temas que son sumamente importantes por el futuro de nuestro país.

Nuestra visión del papel de la Universidad en la sociedad es una visión ambiciosa: investigar condiciones sociales, económicas, políticas, jurídicas que afectan la vida de muchas personas y proveer espacios para el análisis conjunto y la reflexión dinámica que estimulan la acción. Esperamos que este seminario sobre desplazamiento interno y la construcción de la paz tenga resultados concretos en la vida cotidiana de tantos desplazados colombianos.

Para nosotros ha sido un gran placer colaborar con el instituto Brookings y el Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza en este proyecto. Cada institución ha contribuido desde sus propias experiencias. Trabajando desde tres continentes, hemos compartido el diseño y la realización del seminario. Esperamos mantener esta colaboración en el futuro. Hay mucho que hacer.



Roberto Vidal,
Facultad de Ciencias Jurídicas
Pontificia Universidad Javeriana

PROF. WALTER KÄLIN

Representante del Secretario-General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos

Me complace presentar este informe sobre desplazamiento interno y construcción de la paz en Colombia. La relación entre la construcción de la paz y el desplazamiento es un tema mundial, como he subrayado en mis reuniones con la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas. El desplazamiento y la construcción de la paz están interrelacionados. La construcción de la paz es necesaria para encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas por el conflicto. A su vez, sin soluciones duraderas para los desplazados, la estabilidad y la paz sostenible son difícilmente alcanzables.

Pero la relación entre la construcción de la paz y el desplazamiento también es un tema importante en el contexto de Colombia, un país que ha sido objeto de la violencia durante tanto tiempo. Colombia, un país con una población desplazada de gran escala desde hace mucho tiempo, no ha podido implementar soluciones duraderas para la mayoría de los desplazados. Al contrario de muchos países en los que se ha puesto fin a los conflictos mediante acuerdos de paz, la situación en Colombia es más compleja, y el desplazamiento forzado continua. Aún así, es posible observar que se están estableciendo algunos procesos de construcción de la paz —por ejemplo, a través de mecanismos de justicia transicional que incluyen a organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en cuestiones relacionadas con la reconciliación y las reparaciones a las víctimas, la memoria histórica y las tierras. Es importante que estos procesos tomen en consideración las necesidades y derechos especiales de los desplazados internos.

Desde que asumí mi cargo en 2004, he participando en diálogos con los gobiernos y otros actores sobre situaciones complejas de desplazamiento, y he alentado y apoyado sus esfuerzos para brindar protección y soluciones duraderas a los desplazados internos. En 2006, llevé a cabo una misión a Colombia y, en seguimiento a esa misión, realicé otra visita de trabajo en 2008. En mi última visita, encontré que Colombia sigue siendo afectada por una seria crisis de desplazamiento, a pesar de las importantes medidas emprendidas por las autoridades para enfrentar este desafío. Subrayé, en especial, el impacto positivo de la sentencia de la Corte Constitucional y el incremento significativo

en los recursos presupuestarios del gobierno colombiano para la población desplazada. Pero los nuevos casos de desplazamiento forzado son preocupantes. Resalté que deben respetarse todos los derechos humanos de las víctimas del desplazamiento forzado, incluido el derecho a reparación, sin tener en cuenta la causa o agente del desplazamiento.

Queda mucho por hacer en Colombia para encontrar e implementar soluciones duraderas para los desplazados internos. La forma en que se busquen estas soluciones repercutirá en los procesos de justicia transicional y construcción de la paz. Tal y como informé a la Comisión de Consolidación de la Paz a principios de este año, el retorno exitoso de los desplazados internos a sus hogares y lugares de residencia habitual requiere que se cumplan, al menos, las siguientes condiciones: que se garantice su seguridad durante y después del retorno, que se les restituyan sus propiedades y reconstruyan sus casas, y que el gobierno y la comunidad internacional creen un entorno que propicie el retorno.

Espero que este informe no sólo contribuya a comprender la relación entre el desplazamiento y la construcción de la paz, sino que también promueva un mayor compromiso para garantizar que las soluciones para los desplazados internos de Colombia contribuyen a la justicia y la paz en ese país.



Walter Kälin

Representante del Secretario-General sobre los
derechos humanos de los desplazados internos



RESUMEN DE LOS TRABAJOS

PALABRAS DE APERTURA

El seminario se inauguró con las palabras de bienvenida de Roberto Vidal, Director del Departamento de Filosofía e Historia del Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, seguidas de las observaciones preliminares del Padre Gabriel Izquierdo Maldonado de la Pontificia Universidad Javeriana, el Excelentísimo señor Didier Pfirter, Embajador de Suiza en Colombia, y el Doctor Nilson Pinilla, Magistrado de la Corte Constitucional de Colombia.

En representación de la Universidad Javeriana, el Padre Izquierdo Maldonado dio la bienvenida a los participantes, subrayando que el tema del seminario es especialmente importante porque los dos principales desafíos que actualmente enfrenta Colombia son el conflicto prolongado y el desplazamiento interno. El primer Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng, visitó el país por primera vez el país hace 14 años. Desde entonces, el número de desplazados internos en Colombia ha seguido aumentando y las condiciones sociales en las que viven – pobreza y exclusión – requieren la solidaridad social. Los propios desplazados deben participar más en los procesos de paz y poder ayudar a moldear su propio futuro, y deberían ser el centro de todo el debate. Dada la magnitud del problema, las alianzas estratégicas y los esfuerzos coordinados son fundamentales.

El Embajador Pfirter inició sus palabras observando que el gobierno suizo ha estado apoyando el trabajo sobre la relación entre la paz y el desplazamiento desde 2005. Este trabajo ha demostrado la importancia de abordar el desplazamiento en las negociaciones de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz. El Embajador Pfirter recordó a la audiencia que este seminario se concentraría en cinco áreas fundamentales: Justicia transicional, tierras y territorios, soluciones duraderas, participación de las organizaciones de desplazados y derechos de la población desplazada. Hace diez años que se establecieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y, desde entonces, éstos han desempeñado un papel fundamental en mejorar la protección, asistencia, retorno y reintegración de los desplazados internos tanto a nivel mundial como en Colombia.

El Magistrado Nilson Pinilla resaltó la gran disparidad que existe entre la realidad que enfrentan los desplazados y el sistema jurídico interno. Esta disparidad llevó a la Corte Constitucional a emitir la sentencia T-025, que declara la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” en la situación de la población desplazada y ordena al gobierno colombiano que adopte medidas de largo alcance para remediar la situación. No obstante, ha sido difícil para el Gobierno cumplir con sus obligaciones. El Magistrado Pinilla expresó especialmente su preocupación por la “gran indiferencia hacia los

desplazados internos” y la necesidad de poner las cuestiones relacionadas con el desplazamiento en el centro del debate nacional. También destacó las necesidades especiales de protección de las mujeres y niños desplazados.

EL CONTEXTO MÁS AMPLIO

La Doctora Elizabeth Ferris, Codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, presentó una visión general comparativa de cómo han abordado otros países la compleja relación entre el desplazamiento y la construcción de la paz (Anexo IV).

Las últimas investigaciones realizadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno demuestran la estrecha relación entre la búsqueda de soluciones al desplazamiento y la construcción exitosa de la paz. La construcción de la paz es un proceso complejo que tiene por objeto el reestablecimiento de la seguridad y el orden público, la reconstrucción y la rehabilitación económica, la reconciliación social y la transición política hacia estructuras e instituciones de gobierno más responsables. La presencia de poblaciones desplazadas complica este proceso ya dificultoso, ya que si las preocupaciones de los desplazados internos no se toman en serio, la sostenibilidad de los acuerdos de paz puede peligrar. Citando al Representante del Secretario General de las Naciones Unidas Walter Kälin, la señora Ferris resaltó que, “si los desplazados internos no pueden recuperar sus tierras o propiedad, o no pueden encontrar soluciones que les permitan disfrutar de una vida decente, y cuando sienten que han sufrido injusticias, la reconciliación es más difícil. Si no se encuentran soluciones duraderas para los desplazados internos, su potencial de contribuir a la reconstrucción y rehabilitación económica está limitado y la reducción de la pobreza se hace más difícil.”¹ Sin embargo, cabe tener presente que la solución de estos problemas puede ser una fuerza positiva para la reconciliación política, el desarrollo social y la estabilidad económica.

La Doctora Ferris presentó entonces varios estudios de casos de implementación de soluciones duraderas para los desplazados internos. En cuanto al retorno, observó que hay muchos casos en que la presencia de grupos armados puede representar un grave obstáculo para el retorno, especialmente cuando los grupos armados fueron el motivo del desplazamiento. El Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos ha observado que, en estos casos, es necesario desarmar a estos grupos, integrarlos en las fuerzas armadas post-conflicto o reasentarlos en otras partes del país, a fin de que los desplazados que retornan tengan cierto sentido de seguridad.² En aquellos lugares donde prevalece la impunidad, bien sea debido a la falta de voluntad política de responsabilizar a las personas que han cometido delitos o debido a la falta de suficiente personal en

¹ Walter Kälin, *Pacto de los Grandes Lagos sobre Desplazados Internos: Respuestas y desafíos*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, 27 de septiembre de 2008. http://www.brookings.edu/speeches/2007/0927_africa_kalin.aspx?rssid=idp

² RSG/E/CN.4/2006.71/Add.6 (Sudán), Párr. 44; A/HRC/4/38/Add.2 (Costa del Marfil), Párr. 56.

los organismos encargados de hacer cumplir las leyes, las soluciones duraderas para los desplazados internos no son posibles y dicha impunidad puede crear nuevas tensiones, poniendo en peligro una paz frágil, como en Georgia y Bosnia y Herzegovina.³

Lamentablemente, las disputas sobre tierras y propiedades son comunes en las situaciones post-conflicto y hacen más difícil que los desplazados internos y refugiados que retornan encuentren soluciones. Cuando sus hogares son ocupados por otros, los mecanismos para solucionar disputas sobre propiedades son necesarios. Si las disputas sobre propiedades no se abordan correctamente, esta tensión puede generar un nuevo conflicto o renovar el conflicto anterior. Los gobiernos son responsables de desarrollar estos mecanismos jurídicos. La señora Ferris esbozó entonces algunos mecanismos específicos que han sido útiles en otros contextos para la restitución de propiedades o la indemnización.

En cuanto a la justicia transicional, se han utilizado varios mecanismos en distintas situaciones postconflicto, como programas de reparación, revelación de la verdad y Comisiones de la Verdad y la Reconciliación. Sin embargo, muy pocos programas de reparación han reconocido la necesidad de otorgar indemnizaciones a los desplazados internos por daños y sufrimiento.

Los desplazados internos participan en los distintos niveles de los procesos de paz. Si bien la participación de los desplazados internos en las negociaciones formales de paz de “vía uno” es poco frecuente, éstos han participado más activamente en los procesos de “vía dos” y “vía tres”. Es fundamental que los desplazados internos participen en el proceso de adopción de decisiones sobre programas de asistencia y soluciones duraderas.

La señora Ferris concluyó sus palabras volviendo a subrayar que la solución del desplazamiento está inextricablemente vinculada con la construcción de la paz y la justicia transicional. La búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos, la solución de las disputas sobre tierras y propiedades y la participación de las personas desplazadas en los procesos políticos son elementos esenciales no sólo para las personas y comunidades afectadas, sino para toda la sociedad.

DESPLAZAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA

A continuación, como estaba previsto en el programa, el Profesor Roberto Vidal presentó los resultados de la investigación llevada a cabo por un equipo de profesores de la Universidad Javeriana sobre la relación entre el desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia (véase el Anexo V). El argumento central del estudio es que, en Colombia, los procesos de construcción de la paz y de respuesta al desplazamiento interno han seguido dos vías diferentes.

³ RSG, E/CN.4/2006/71/Add.7 (Georgia), Párr. 35-36; E/CN.4/2006/71/Add.4 (Bosnia-Herzegovina, Párr. 35)

Empezó refiriéndose al eterno debate en Colombia sobre el número actual de desplazados, destacando las diferencias que existen entre el gobierno y los grupos de derechos humanos en cuanto a las metodologías utilizadas y sus resultados. Una de las principales causas del desplazamiento, afirmó, es que en Colombia, como en la mayoría de los conflictos no internacionales, ni el estado ni los grupos insurgentes, ni los paramilitares, son capaces de respetar el principio de distinguir entre combatientes y la población civil.

Describió el modelo de desplazamiento interno en Colombia, señalando que éste incluye tanto los desplazamientos en masa como el flujo constante de desplazamientos de individuos o familias, recibiendo el primero más atención y asistencia que el segundo. Si bien todas las regiones del país han experimentado el desplazamiento, la mayoría de los desplazados internos provienen de las zonas rurales y terminan en las ciudades. El desplazamiento intraurbano ha incrementado, lo cual refleja la progresiva urbanización del conflicto.

Tras varios esfuerzos fallidos, el proceso de negociaciones de paz se ha estancado. Pero el gobierno ha emprendido un proceso de construcción de la paz que incluye medidas de desmovilización de paramilitares. Sin embargo, estas iniciativas han sido generalmente acogidas con sospecha por parte de los grupos de desplazados. Si bien al principio se logró una disminución del desplazamiento, se están volviendo a observar nuevos casos de desplazamiento. Desde el principio del proceso de desmovilización de los paramilitares, se ha ido gradualmente trasladando una porción significativa de los recursos estatales para la asistencia a los desplazados internos hacia la facilitación de la integración de los combatientes. Un análisis de los datos financieros del gobierno revela que el gobierno gasta alrededor de 7,2 millones de pesos en cada uno de los 8.390 combatientes desmovilizados, mientras que para cada uno de los 1,46 millones de desplazados internos solamente gasta 655.000 pesos.

La Ley de Justicia y Paz, y la Comisión Nacional de Reparaciones y Reconciliación, ilustran los esfuerzos por implementar la justicia transicional y la construcción de la paz, pero éstos excluyen en gran medida a los desplazados internos. Por otro lado, el Sistema Nacional de Asistencia y Prevención del Desplazamiento ha evolucionado independientemente de estos mecanismos de justicia transicional y la participación del sistema judicial, especialmente la Corte Constitucional, ha sido notable y fundamental en la defensa de los derechos de los desplazados internos.

Al margen de los procesos de paz, o paralelamente a éstos, se encuentran procesos e instituciones importantes en las que los desplazados internos pueden ejercer cierta influencia. Algunas de estas instituciones no cuentan con la aprobación del gobierno, mientras que otras cuentan con su apoyo. Las comunidades de desplazados internos y sus representantes han desarrollado una estrecha relación con el sistema judicial y los tribunales responden con frecuencia a las quejas presentadas por las comunidades de desplazados internos.

El Profesor Vidal destacó que la agenda de esta reunión se preparó con el fin de centrarse en las preocupaciones especiales planteadas por los desplazados internos, lo cual es esencial para la construcción de la paz. Una de las cuestiones que más afectan a los desplazados internos es la solución de las disputas sobre tierras y propiedades. Los conflictos debidos a las tierras son tanto una causa como un efecto del desplazamiento. La intensa concentración de la propiedad de la tierra y la gran variedad de relaciones de las personas con la tierra hacen que se trate de un tema complejo. Mientras que algunas personas tienen títulos legales de sus tierras, otras no tienen títulos de tierras protegidos por la ley. Las instituciones y leyes colombianas relacionadas con las tierras son el producto de complejos procesos históricos que se han ido desarrollando desde los tiempos coloniales, pero parecen ser inapropiadas para enfrentar la realidad del conflicto armado interno y, especialmente, para abordar cuestiones relacionadas con el desplazamiento forzado. La búsqueda de soluciones duraderas es la cuestión más urgente y más difícil de todas, ya que no hay consenso sobre lo que las soluciones duraderas deberían ser. El principal obstáculo al retorno es la falta de seguridad en las zonas rurales de las que las personas han sido desplazadas. Deben encontrarse soluciones duraderas para muchos desplazados internos en las ciudades. Las autoridades municipales desempeñan un papel esencial en este sentido, especialmente en la solución de los problemas que existen entre los desplazados internos y las comunidades que los acogen.

Las políticas gubernamentales dirigidas a los desplazados internos y las políticas de apoyo a la justicia transicional se están examinando en vías paralelas y, lamentablemente, hay la tendencia de enfrentar a los desplazados internos con otras víctimas. Muchos desplazados internos han rechazado la Ley de Justicia y Paz precisamente porque no aborda el desplazamiento y parece dar un trato preferencial a los causantes del desplazamiento en vez de a los desplazados en sí. A su vez, se han logrado grandes avances en el marco jurídico que se aplica a los desplazados internos. No puede subestimarse el impacto de la sentencia de 2004 de la Corte Constitucional, que declaró la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” con respecto a las políticas del gobierno dirigidas a los desplazados internos. La creación de la Comisión de Seguimiento ha abierto espacios para el debate, al igual que el establecimiento de otros mecanismos que reúnen a los representantes del gobierno con la sociedad civil y los representantes de las víctimas.

UN ANÁLISIS MÁS A FONDO

Después de estas presentaciones introductorias se establecieron grupos de trabajo para explorar la relación entre el desplazamiento y la construcción de la paz en lo que se refiere a los cinco temas del seminario:

1. Tierras y territorio
2. Justicia transicional
3. Derechos de los desplazados internos
4. Participación de los desplazados internos
5. Soluciones duraderas

Los informes de los grupos de trabajo se adjuntan en el Anexo III.

PERSPECTIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y EL DESPLAZAMIENTO

Marco Romero (CODHES), hablando en nombre de la Comisión de Seguimiento, expresó la necesidad de avanzar más allá del estigma de que las víctimas son simplemente un problema de las agencias humanitarias. En vez de eso, cuando una comunidad pierde sus derechos, la sociedad entera sufre. Es necesario reconocer los derechos de los desplazados internos y recapturar la memoria histórica de lo ocurrido. Hoy en Colombia, es peligroso ser líder de una asociación de desplazados internos, ya que aquellos que hablan en favor de los desplazados internos son objeto de amenazas y asesinatos. La Comisión de Seguimiento necesita el apoyo constante de la comunidad internacional en unos momentos en que ésta última se encuentra bajo presión para que se retire del proceso. Lo que vemos hoy en Colombia es un proceso de paz parcial que no ha puesto fin al conflicto. También es importante reconocer que un 90 por ciento de los desplazados internos abandonaron sus tierras y propiedades; la magnitud de la usurpación de tierras es tremenda. La mayoría de desplazados internos no tienen conocimiento de sus derechos y no han recibido nada en forma de reparación. El señor Romero concluyó sugiriendo que sería útil realizar una evaluación periódica del progreso del gobierno en el cumplimiento de la normativa de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

Monseñor Hanau (Conferencia Episcopal Colombiana) coincidió en señalar que es necesario supervisar constantemente la aplicación de los Principios Rectores en Colombia. Una pregunta importante que debe hacerse el país es ¿cuándo va a empezar la reconciliación? y ¿quiénes van a llevar a cabo ese proceso? A pesar de que el conflicto continua, las reparaciones deberían iniciarse de inmediato. Es crucial centrarse en la relación entre los derechos de los desplazados y la construcción de la paz. Por ejemplo, un reciente estudio en la ciudad de Florencia puso de manifiesto tanto la magnitud del desplazamiento como la importancia de considerar el aspecto local. Incluso cuando las personas han sido desplazadas durante mucho tiempo, deben ser reconocidas como víctimas. En cuanto a la vivienda, por ejemplo, el estudio de Florencia (realizado por la Conferencia Episcopal Colombiana) indica que solamente el siete por ciento de los desplazados internos viven en condiciones dignas. Otro problema grave es la impunidad. El desplazamiento puede durar años y la ausencia de sentencias judiciales que sancionen a los perpetradores del desplazamiento significa que existe una impunidad histórica y que el desplazamiento continúa. Pero también cabe mencionar la aceptación social de la impunidad. Si aceptamos que los pobres y los desplazados no pueden recuperar sus tierras, estamos aceptando la impunidad.

El señor Quiroa, hablando en nombre de la Mesa Nacional de Desplazados, observó que algunas comunidades ya llevan 22 años desplazadas y que las comunidades necesitan apoyo. Indicó que su objetivo es trabajar en cuestiones prácticas, tales como la documentación, la cual en sí constituye un aporte a la paz.

Beatriz Mosquera (Consejo Comunitario del Río Anchicayá) expresó su preocupación por la gran distancia que existe entre la situación actual y la paz. Desde 1995, su región en la Costa del Pacífico ha perdido la esperanza. Todos los distintos grupos armados de la región siguen activos. A pesar de que existen políticas nacionales de desmovilización, éstas no se hacen evidentes donde ella vive. Al contrario, cada vez hay más conflicto armado y más desplazamiento. También hay más casos en los que la gente se ve ‘acorralada’ y no puede moverse libremente. Explicó que el narcotráfico no forma parte de su cultura, sino que ha sido exportado a la región como resultado de las políticas del gobierno.

LA RESPUESTA DEL RSG

Walter Kälin, el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, expresó su agradecimiento a los organizadores por convocar el seminario. Se trata de la primera vez que los temas de la construcción de la paz y el desplazamiento interno se integran en un debate que cuenta con la participación de una amplia gama de partes interesadas – comunidades desplazadas, gobierno y sociedad civil. La sociedad civil, especialmente, desempeña un papel muy importante en Colombia en promover el respeto de los derechos de los desplazados internos y en resaltar la importancia del tema del desplazamiento interno. En seguimiento a la sentencia T-025, las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado, junto con el gobierno, indicadores para medir el progreso – un modelo que podría utilizarse en otros países. También elogió a la Corte Constitucional por los grandes avances logrados con respecto a los derechos de los desplazados internos. Según los Principios Rectores, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de brindar protección y asistencia a los desplazados internos, pero si el gobierno no puede cumplir con esta responsabilidad, les corresponde a otros órganos del estado. Por último, el Profesor Kälin elogió el dinamismo de las muchas asociaciones colombianas de desplazados internos. Colombia debería sentirse orgullosa de esta tradición, observó, especialmente en comparación con otros países donde los desplazados internos han sido menos activos en la defensa de sus derechos. También expresó su admiración por los líderes de los desplazados internos, quienes a pesar de enfrentar amenazas y violencia siguen hablando abiertamente y diciendo lo que piensan.

El Profesor Kälin explicó que, de acuerdo con su mandato, debe trabajar con los organismos de las Naciones Unidas para garantizar que las cuestiones relativas al desplazamiento interno son incorporadas en el sistema de las Naciones Unidas. En algunos de sus viajes a países como Nepal, Sudán del Sur y Bosnia, se percató del hecho de que la ausencia de una solución al desplazamiento interno contribuía a la ausencia de una paz sostenible. La paz es algo más que la ausencia de actividades militares y requiere atentos cuidados. En reconocimiento de las dificultades que enfrenta la consolidación de acuerdos de paz, las Naciones Unidas decidieron establecer una Comisión de Consolidación de la Paz para ayudar a los países que salen de situaciones de conflicto a alcanzar una paz sostenible. El hecho de que prácticamente la mitad de los países que firman acuerdos de paz

recaen en la violencia en un período de cinco años pone de manifiesto esta necesidad. El Profesor Kälin, junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha mantenido conversaciones con la Comisión de Consolidación de la Paz sobre la relación entre el desplazamiento y la construcción de la paz. Los procesos de paz no se refieren sólo a las negociaciones oficiales, sino a todo lo que se hace para ayudar a generar un clima que permita poner fin al conflicto y empezar la construcción de la paz.

La relación entre la construcción de la paz y el desplazamiento se basa en varios razonamientos: 1) Los desplazados internos son a menudo las principales víctimas de los conflictos, 2) los desplazados internos tienen a menudo necesidades específicas, 3) sin la paz, no hay esperanza de lograr soluciones duraderas al desplazamiento, y 4) sin soluciones reales al desplazamiento, no puede haber una paz duradera. Los vínculos entre la construcción de la paz y el desplazamiento son claros. El Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos subraya que las soluciones son más un proceso que un producto final determinado. La participación de los desplazados internos en los procesos de paz no consiste en que los desplazados internos se sienten en las sesiones formales de negociación entre los gobiernos y los grupos insurgentes, pero sus voces deben ser escuchadas. En cuanto a los acuerdos de paz, deben reconocer que los desplazados internos son víctimas y que la impunidad constituye un obstáculo para la paz. El tema de las reparaciones y la justicia transicional debe ser considerado desde la perspectiva de las víctimas. Si no se abordan los problemas relacionados con las tierras, no puede haber una paz sostenible.

En el debate posterior a las presentaciones de la sociedad civil y los comentarios del Profesor Kälin, los participantes plantearon algunas cuestiones, entre ellas:

- ❖ El hecho de que los grupos armados siguen operando en Colombia
- ❖ La necesidad de examinar las causas del desplazamiento, especialmente el desarrollo de megaproyectos y la guerra contra las drogas
- ❖ Las repercusiones particulares del conflicto en las comunidades indígenas, dado su apego histórico y cultural a la tierra

EL GOBIERNO

Patricia Linares (Procuraduría General de la Nación) observó que la construcción de la paz requiere tanto la revelación de la verdad como las reparaciones, así como un entendimiento sobre quiénes son las víctimas. La cuestión del reconocimiento de las víctimas no es un punto retórico, sino un tema que plantea cuestiones de responsabilidad política y ética. El hecho de que el gobierno no reconoce la existencia de un conflicto armado interno significa que no considera necesario aplicar el derecho internacional humanitario. Existen diferencias entre la justicia transicional a nivel retórico y la justicia transicional en la práctica. El reconocimiento de un conflicto armado interno significaría

que podemos avanzar hacia la justicia transicional a través de las negociaciones. El estado tiene una responsabilidad con los desplazados internos. Los desplazados internos y el estado deberían tener la oportunidad de dialogar sobre la cuestión de los desplazados como víctimas.

Armando Escobar (Acción Social) argumentó que los desplazados internos son aquellas personas desplazadas por la violencia causada por los grupos insurgentes, no aquellas que se van en busca de trabajo. El gobierno brinda asistencia humanitaria a los desplazados internos y ha incrementado en gran medida el presupuesto que se asigna para este fin. Tras brindar asistencia humanitaria, el gobierno implementa programas que ayudan a la estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

Hernando Torre (Defensoría del Pueblo) observó que el establecimiento de vínculos entre la construcción de la paz y el desplazamiento interno constituye un nuevo enfoque, ya que los desplazados internos normalmente se consideran solamente en términos de asistencia humanitaria. Pero la relación entre los derechos humanos y la paz es muy clara, como expresa un eslogan de su oficina que dice “derechos humanos para poder vivir en paz.” Ha habido la tendencia de considerar a los desplazados internos como un problema que solamente afecta a un grupo específico de personas, en vez de considerarlo un problema que afecta al país en su totalidad. Por ejemplo, debido al desplazamiento, parece que se está dando una contra reforma agraria. El problema del desplazamiento es una cuestión de derechos humanos en la que se reconoce la responsabilidad del estado. El estado tiene la responsabilidad no sólo de ayudar a los desplazados sino de sancionar a los responsables del desplazamiento. Debemos preguntarnos: ¿Cuán efectivo ha sido el estado en prevenir el desplazamiento y sancionar a los responsables? La sociedad debe entender que el desplazamiento no es un problema que afecta solo a un grupo particular, sino que a toda la sociedad.

Patricia Buriticá (representante de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación) subrayó que el punto central del conflicto son las tierras. Si Colombia pudiera solucionar el problema de las tierras, el conflicto se terminaría. Unos 2-3 millones de hectáreas (5-7 millones de acres) han sido tomados. Seguidamente dirigió la atención al mito de que los desplazados internos no quieren regresar. De hecho, quieren regresar pero no pueden hacerlo porque no tienen trabajo y tienen miedo. También es un mito que las tierras que abandonaron eran las peores. La Ley 975 específica que sólo se pueden presentar reclamaciones sobre propiedad dentro de un término de dos años. Pero si sólo presentan reclamaciones para recuperar la propiedad, ello no constituye una restitución integral – que incluye indemnización y rehabilitación. El gobierno, por otro lado, mantiene que toda la asistencia humanitaria se basa en la restitución. Debemos implementar otras medidas para promover la paz: los medios de indemnización deberían ser considerados como subsidios para la restitución. También es necesaria la restauración de derechos, el reconocimiento de los derechos territoriales colectivos, y el uso de distintos criterios dependiendo del género, edad, grupo étnico y discapacidad.

LA RESPUESTA DEL RSG

En sus comentarios, Walter Kálin observó que hay cierto grado de consenso entre el gobierno y los representantes de la sociedad civil. Todos reconocen la necesidad de ir más allá de la asistencia humanitaria con el fin de restaurar vidas. Todos aceptan las realidades del conflicto, la necesidad de construir la paz, el papel central que desempeñan las tierras y la necesidad de restaurar los derechos de los desplazados internos. Cabe reconocer que los desplazados internos son víctimas y, a su vez, que los desplazados internos tienen el derecho a participar activamente en sus propias vidas. Estas áreas de consenso pueden cerrar la brecha entre los derechos humanos y las cuestiones humanitarias por un lado, y los actores tradicionales de seguridad, por el otro. En última instancia pueden conducirnos a una nueva noción de seguridad – de seguridad humana – y la creación de un entorno en el que todos puedan vivir con dignidad.

En el debate, se plantearon muchas cuestiones, entre ellas: El papel del ejército en la provisión de asistencia humanitaria, el papel esencial que desempeña la justicia social en la construcción de la paz, y las preocupaciones de los representantes de los desplazados internos con respecto al trato que reciben de los funcionarios públicos, las amenazas que han recibido sus líderes y las masacres que han sufrido sus comunidades.

“Parece que nos quejamos y quejamos, que nos quejamos mucho. Pero tienen que entender que nosotros no queremos estar aquí. Queremos regresar a nuestras tierras. La gente no nos escucha, pero hay gente muriendo. No queremos ser asesinados o desplazados. Por favor, escúchenos.” – Desplazado interno

Temas emanados del seminario

Si bien el seminario no fue estructurado para producir un documento de consenso, durante el debate surgieron varios temas comunes interconectados.

- 1. El desplazamiento y la construcción de la paz están conectados.** La paz sostenible en Colombia no puede alcanzarse a no ser que, o hasta que, los desplazados internos encuentren soluciones. Sin la paz, no hay esperanzas de poner fin al desplazamiento interno. Mientras que el gobierno colombiano ha estado sucesivamente manteniendo que el conflicto interno ha terminado, varios participantes, incluyendo representantes de asociaciones de desplazados internos, afirmaron que todavía hay violencia y que las personas están siendo desplazadas. La construcción de la paz – incluso si se están dando nuevos casos de desplazamiento – es tanto un desafío como una necesidad.
- 2. Los desplazados internos deben participar** en los procesos que afectan a sus vidas.
Los participantes subrayaron la importancia de desarrollar e implementar mecanismos

que garanticen la participación de los desplazados internos en la justicia transicional y la construcción de la paz, pero también en las decisiones sobre asistencia humanitaria y soluciones duraderas. Si bien el número y alcance de las asociaciones colombianas de desplazados internos es impresionante, los participantes resaltaron el hecho de que las comunidades de desplazados internos han tenido un pasado difícil. Hay más de 100 organizaciones nacionales de desplazados internos, pero a menudo no hay unidad entre ellas. Por ejemplo, las asociaciones de desplazados internos están basadas con frecuencia en zonas urbanas, mientras que la mayor parte del desplazamiento ocurre en zonas rurales. Los problemas de estructura y representación entre estas asociaciones es endémico. Es especialmente importante garantizar la representación de las mujeres tanto en las asociaciones de desplazados internos como en los mecanismos consultivos. Asimismo, un gran número de asociaciones de desplazados internos son constantemente víctimas de amenazas y varios de sus líderes han sido asesinados.

La participación de los desplazados internos en los procesos de paz puede darse en distintas formas. Como Monseñor Henao señaló, tanto los desplazados internos como sus preocupaciones han sido históricamente excluidos de las negociaciones de paz. La única excepción fueron las conversaciones de Cuba (2006–07) entre el gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Si bien es probablemente poco realista tener a los desplazados internos sentados en la mesa de negociaciones, sus voces deben ser oídas y deben encontrarse maneras para que eso ocurra.

3. Los desplazados internos se encuentran entre las principales víctimas del conflicto en Colombia y deberían ser reconocidos como tales. Muchas veces, se han visto presionados por las distintas partes involucradas en el conflicto; para los civiles, ha sido difícil mantener su neutralidad en un conflicto en el que los grupos armados han estado exhortándoles de forma sistemática a participar en las hostilidades. Si bien no hay ninguna duda de que los desplazados internos no son las únicas víctimas del conflicto, tienen necesidades específicas relacionadas con la pérdida de propiedad, sus medios de vida y sus comunidades.

Las relaciones entre los desplazados internos y otros grupos de víctimas han sido algunas veces muy tensas. Cuanto más tiempo el desplazamiento continua, más conflicto habrá entre los diferentes grupos de víctimas y más conflicto habrá por la cantidad de reparaciones. El simple número de personas desplazadas – entre 3 y 4 millones – también representa un desafío técnico importante para el desarrollo de un sistema viable de reparaciones que pueda incluir a los desplazados internos. Otro desafío es la dificultad de establecer un sistema de reparación en una situación en la que el conflicto todavía existe y el desplazamiento todavía ocurre.

4. Las cuestiones relativas a las tierras son fundamentales tanto para la paz sostenible como para poner fin al desplazamiento. Los participantes subrayaron que la cuestión de las tierras

es un tema complicado en Colombia, dada la intensa concentración de la propiedad de la tierra en manos de unos pocos y la amplia variedad de relaciones de la gente con la tierra. Los conflictos por las tierras no sólo tienen una larga historia en Colombia, sino que los conflictos en sí están cambiando los modelos en el uso y productividad de la tierra. Varios participantes mencionaron el hecho de que en algunas regiones del país (Urabá, Llano Orientales, Costa del Pacífico), el conflicto ha producido una ‘contra reforma agraria’ que ha concentrado incluso más la propiedad de las tierras.

Se observan distintos niveles de problemas en lo que se refiere a las tierras, entre ellos:

- ❖ La ausencia de un registro de tierras centralizado que funcione correctamente, lo cual resulta en una falta de información precisa y actual.
- ❖ Sistemas de registro de información y un sistema institucional de registro de tierras, dada la informalidad de muchas transferencias de tierras
- ❖ La gran variedad de situaciones relacionadas con las tierras, que refleja las distintas relaciones entre los gobiernos locales y nacional; el impacto de los distintos cultivos y etapas de cultivo, así como los efectos de los modelos cambiantes en el uso de la tierra, en las relaciones de género y en los distintos grupos sociales/étnicos (por ejemplo, los pueblos indígenas y afrocolombianos)
- ❖ Los distintos tipos de desplazamiento que ocurren como resultado de las disputas sobre tierras, incluyendo el desplazamiento forzado por el conflicto, los desastres naturales, los megaproyectos, el cultivo de drogas ilícitas, etc.
- ❖ El papel de la cooperación internacional y, especialmente, la autonomía cada vez menor de los organismos de cooperación internacional para trabajar directamente con las comunidades afectadas.

5. Si bien se reconoció que la búsqueda de **soluciones duraderas** para los desplazados internos es la tarea más urgente (y más difícil) que enfrenta el gobierno colombiano, no hay consenso sobre lo que una solución duradera debería ser. Mientras que la mayoría de los desplazados internos querrían regresar, parece que muchos han perdido las esperanzas de hacerlo. Las condiciones en el campo, especialmente la falta de seguridad, hacen que, en estos momentos, no sea posible un regreso a gran escala. Los desplazados internos no quieren regresar a no ser que se les asegure que tendrán acceso a sus tierras y medios de vida. Varios participantes se refirieron al Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política sobre Desplazamiento Forzado, el cual considera la falta de empleo y vivienda como las dos cuestiones más importantes para dar cumplimiento a la sentencia T-025.
6. Las soluciones duraderas para los desplazados internos afectan el progreso de la **justicia transicional**, y se ven afectadas por éste. Sin embargo, actualmente, las políticas dirigidas a los desplazados internos y la justicia transicional se están implementando en dos vías paralelas.

La Ley sobre Justicia y Paz (Ley 782 y 975) ha promulgado políticas de desmovilización de paramilitares y procesos por medio de los cuales los perpetradores pueden confesar sus delitos con miras a una eventual reconciliación. De una forma más amplia, se han creado instituciones gubernamentales y “semi-gubernamentales” para apoyar la justicia transicional, incluida la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación y la Comisión de Seguimiento, que están muy desligadas de los procesos para brindar asistencia a los desplazados internos y apoyar su estabilización económica. La Comisión de Seguimiento es una organización integrada por varias organizaciones no gubernamentales, la Iglesia Católica, académicos y personalidades importantes de la vida nacional. En algunos casos, los desplazados internos compiten con otras víctimas para que se les preste atención. La percepción es que, en algunos casos, los perpetradores han salido fortalecidos de los procesos judiciales y de paz, mientras que las víctimas han salido debilitadas y hay resentimiento por el desequilibrio entre los recursos disponibles para los perpetradores de delitos y para los desplazados internos como víctimas. Asimismo, existe el temor de que los paramilitares desmovilizados se junten con nuevos grupos armados que, a su vez, pueden desplazar a personas.

El grupo de trabajo del seminario sobre justicia transicional presentó la agenda de los grupos de desplazados internos en el contexto de la justicia transicional, que incluye:

- a. Verdad: La necesidad de reconocer que los desplazados internos son víctimas, reconocer que los conflictos por tierras son puntos centrales del desplazamiento, y desarrollar el potencial de los grupos de desplazados internos como comunidades autónomas basadas en el principio de igualdad.
- b. Reparaciones: La necesidad de establecer reparaciones de acuerdo con los daños sufridos y la necesidad de que los desplazados internos participen en los debates sobre reparaciones y restauración de tierras. Para el establecimiento de reparaciones deberían utilizarse los mecanismos administrativos existentes. Asimismo, el tema de las reparaciones podría vincularse al desarrollo rural.
- c. Construcción de la paz: En unos momentos en que los procesos de paz de vía uno, e incluso de vía dos, están ‘estancados,’ es esencial que los desplazados internos participen en el proceso de paz de vía tres. Es fundamental ‘preparar el campo’ mediante la celebración de consultas sobre cuestiones sustanciales relacionadas con el conflicto armado en Colombia, incluyendo el desplazamiento.
- d. Las condiciones necesarias para la paz incluyen:
 - i. Un acuerdo de paz que incluya tanto a los actores armados como a la sociedad civil en las negociaciones
 - ii. El fin de la polarización del conflicto entre los denominados “grupos terroristas” y el gobierno
 - iii. El respaldo internacional
 - iv. La voluntad del gobierno de lograr la paz a nivel local

- v. Problemas estructurales y causas del conflicto armado que deben abordarse: modelo socioeconómico, tierras, justicia/impunidad, etc., y desplazamiento.
7. En cuanto a las **leyes** relacionadas con los desplazados internos se han logrado grandes avances. La sentencia de la Corte Constitucional que declara la existencia de un “estado de cosas inconstitucional” debido a que el gobierno no ha atendido las necesidades de los desplazados internos (T-025) ha tenido un impacto significativo en los recursos disponibles para los desplazados internos. Sin embargo, es esencial continuar y apoyar el trabajo de seguimiento de la Sentencia T-025, quizás mediante la preparación de un informe anual sobre la T-025 y la implementación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Asimismo, es necesario trabajar mucho más a nivel local para convertir los Principios Recortes en realidad y, especialmente, encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos.
8. La **cooperación internacional** desempeña un papel importante tanto en la construcción de la paz como en la solución al problema del desplazamiento interno.

ACTO DE CLAUSURA

En nombre del Proyecto Brookings–Bern sobre Desplazamiento Interno, Elizabeth Ferris informó que el Proyecto publicará un informe de la reunión (en español e inglés) y organizará un seminario en Washington para crear conciencia sobre estos temas. El Proyecto también buscará maneras para seguir explorando la relación entre la construcción de la paz y el desplazamiento.

Pietro Lazzeri, en representación del Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza, insistió en que este seminario no debería considerarse un evento aislado, sino como parte de un proceso. En unos momentos en que los procesos de paz en Colombia están estancados, es necesario examinar temas sustantivos, como las reparaciones de tierras, con el fin de estar preparados para el momento en que pueda avanzarse en estos temas. Si el progreso parece estancarse en el nivel de las negociaciones oficiales de vía uno, hay muchas iniciativas buenas que se están emprendiendo a nivel local, en el denominado nivel de vía tres. El Ministerio suizo seguirá trabajando en el tema de la justicia transicional en Colombia y su relación con el desplazamiento. El señor Lazzeri concluyó expresando su agradecimiento al Proyecto Brookings-Bern y la Universidad Javeriana por su colaboración en este proceso, así como a la Embajada Suiza en Bogotá.

Roberto Vidal, en representación de la Universidad Javeriana, clausuró la reunión observando que se habían satisfecho las expectativas de la universidad en cuanto a la provisión de un espacio para el diálogo. Expresó su agradecimiento a todos los organizadores y la voluntad de la universidad de seguir ocupándose del seguimiento y supervisión de la implementación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

ANEXOS

ANEXO I

LISTA DE LOS PARTICIPANTES

Nombre	Título/Organización
Diana Ángel	Asistente Asuntos de Paz, Embajada de Suiza
Ana María Arango	Acción Social
Magaly Belalcázar	Asociación de Mujeres Sembradoras de Vida y Libertad de Samaniego (Nariño)
Christophe Beney	Comité Internacional de la Cruz Roja
Patricia Buriticá	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
Valdemar Carneiro Leão Neto	Embajador de Brasil en Colombia
Rafael Coicué	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
Armando Escobar	Acción Social
Patrick Egloff	Asesor del Señor Kälin
Elizabeth Ferris	Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno
Edgar Forero	Acción Social
Irma García	Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia (SUIPPCOL)
Juan Felipe García	Pontificia Universidad Javeriana
Victor Henao	Pastoral Social
Gabriel Izquierdo	Pontificia Universidad Javeriana
Walter Kälin	Representante del Secretario-General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos
Adriano Küpfer	Jefe, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
Andrea Lari	Refugiados Internacionales
Pietro Lazzeri	Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza
Patricia Linares	Procuraduría General de la Nación
Absalón Machado	Comisión Nacional de Reparación y Rehabilitación
Elsy Marulanda	SYNERGIA
Adriana Medina	Pontificia Universidad Javeriana
Luz Ángela Bernal Medina	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
Michael Meier	Agregado Diplomático, Embajada de Suiza
Elisa Montaña	Comité Internacional de la Cruz Roja
Barbara Pesche Monteiro	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Bruno Moro	Coordinador Residente, Sistema de las Naciones Unidas

ANEXO I: LISTA DE LOS PARTICIPANTES

Beatriz Mosquera	Consejo Comunitario del Río Anchicayá
Neris Obando	Cococauca
Flor Edilma Osorio	Pontificia Universidad Javeriana
Orlando Pantoja	Cococauca
Diego Pérez	Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia (SUIPPCOL)
Walquiria Pérez	SWISSAID
Irma Perilla	Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia (SUIPPCOL)
Bjorn Pettersson	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Didier Pfrirter	Embajador de Suiza en Colombia
Francesco Quattrini	Primer Secretario, Embajada de Suiza
Donaldo Quiroga	Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC)
Leydy Riasco	Organización de desplazados del consejo comunitario de López de Micay
Nimia Riascos	Consejo de Mujeres de Buenaventura
Patricia Ríos	Consejera, Embajada de Chile
Erica Rodríguez	Fundación Apoyar (FUNDAP)
Marco Romero	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
Gimena Sánchez	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos
Gonzalo Sánchez	Comisión Nacional para la Reparación y la Reconciliación
Jürg Schiess	INTERTEAM
Judith Thimke	Programa Mundial de Alimentos
María José Torres	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios
Hernando Toro	Coordinador, Defensoría del Pueblo
Kristian Tronsson	Embajada de Suiza
Jesús Emilio Tuberquia	Comunidad de paz de San José de Apartadó
León Valencia	Corporación Nuevo Arco Iris
Víctor Velasco	Solidaridad Internacional
Roberto Vidal	Pontificia Universidad Javeriana
Marta Inés Villa	Corporación Regional
Jean Noel Wetterland	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Erin Williams	Proyecto Brookings-Bern sobre el Desplazamiento Interno

ANEXO II INTERVENCIONES

DIDIER PFIRTER

Embajador de Suiza en Colombia

Honorable Magistrado de la Corte Constitucional, Señor Nilson Pinilla,

Señor Gabriel Izquierdo, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana,

Señoras y Señores participantes en representación de las autoridades, de la comunidad internacional y de la sociedad civil,

Es para mí muy grato tener la oportunidad de pronunciar estas palabras de apertura al seminario “Desplazamiento y Construcción de Paz”. Quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el tema que nos reúne en este lugar.

La reunión que estamos abriendo el día de hoy, es parte de un proyecto conjunto de tres actores: el gobierno de Suiza, el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno y la Pontificia Universidad Javeriana. La estrecha colaboración entre las tres entidades ha permitido, tanto la realización de un estudio sobre desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia, así como la convocatoria a este seminario.

La nutrida participación de actores nacionales e internacionales en el evento, entre los cuales cabe señalar de forma especial, al Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Prof. Walter Kälin, brindará la oportunidad de discutir y analizar de manera conjunta el fenómeno del desplazamiento tanto en Colombia así como en otros contextos pertinentes.

La variedad de los participantes, entre los cuales se encuentran representantes de las diferentes autoridades nacionales y locales, de la sociedad civil, de la academia, de las organizaciones de desplazados, de los organismos y ONGs internacionales, es un aspecto particularmente significativo. Tengo la certeza que la presencia del Representante del Secretario general el día de mañana, que se encuentra en Colombia para la visita de seguimiento a su primera misión de 2006, permitirá tener un dialogo fluido y participativo.

Desde 2005, el gobierno de Suiza ha estado apoyando las investigaciones realizadas por el Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno y por el Representante del Secretario General sobre la relación entre desplazamiento interno y construcción de la paz. Dichos estudios hacen énfasis en la importancia de incluir a los desplazados internos en la construcción de la paz, en sus distintas fases: las negociaciones de paz, los acuerdos de paz y la consolidación de la paz. Los numerosos casos y contextos analizados en más de 10 países de Europa, Asia, África y América latina, han demostrado que, si las cuestiones relativas al desplazamiento interno no son tomadas en cuenta durante los procesos mencionados, el alcance de la paz será más difícil. Aún alcanzada, la paz será menos sostenible y duradera. En esta visión, los desplazados no constituyen, como a veces se suele pensar, “un problema o un obstáculo”, sino que son parte activa de la solución de los conflictos y de los “factores de paz”. Se trata de un enfoque innovador, que brinda un acercamiento entre cuestiones ligadas a la promoción de la paz y por otro lado a temas humanitarios. Después de haber presentado este análisis a nivel multilateral, se quiere presentarlo y discutirlo en el nivel bilateral.

El proyecto en Colombia constituye una experiencia piloto y esperamos pueda “abrir caminos” más allá de la realidad nacional. Con este fin, las labores de los próximos dos días se concentrarán sobre cinco áreas fundamentales relacionadas al desplazamiento y a la construcción de la paz:

1. Justicia Transicional y Desplazamiento Interno
2. Tierras y territorios
3. Soluciones duraderas, retorno, reubicación
4. Organizaciones y participación de los desplazados
5. Derechos de la población desplazada.

Estoy seguro que los vastos conocimientos del Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno, las investigaciones de la Universidad Javeriana, sumados a las experiencias directas de todos los participantes, van a permitir ricas oportunidades de intercambio y de discusión.

Señoras y Señores, hace diez años exactamente, que se establecieron los *Principios rectores sobre desplazamiento interno*, un instrumento normativo que ha jugado y juega un papel fundamental para mejorar la protección, la asistencia, el retorno y la reintegración de los desplazados internos. Pese a la utilidad y al valor de los Principios rectores, así como al trabajo de los distintos actores internacionales y nacionales para mejorar la condición de los desplazados, la situación actual de los 26 millones de seres humanos, en más de 50 países en el mundo, obligados a dejar forzosamente sus hogares, sigue siendo crítica.

En el caso de Colombia, los Principios rectores han tenido una importancia capital para mejorar la protección y la atención humanitaria hacia la población desplazada, así como para promover sus derechos. Pese a estos avances, las necesidades de los colombianos desplazados por la violencia siguen siendo inmensas. De igual manera, las respuestas de los actores nacionales e internacionales

al desplazamiento interno representan un reto constante y que necesita recursos, capacidades y gran dedicación, así como el proceso de verificación y cumplimiento de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional ha demostrado desde 2004.

En este marco, cabe señalar que Suiza desarrolla en Colombia actividades de asistencia humanitaria y promoción de la paz con la finalidad de mejorar la situación de la población colombiana en su conjunto. El seminario que estamos inaugurando hoy es justamente un esfuerzo adicional que tiene la finalidad de contribuir a la búsqueda de soluciones concretas para los miles de colombianas y colombianos que desean y merecen un futuro mejor.

Quisiera, antes de concluir, extender mis agradecimientos a la Pontificia Universidad Javeriana así como al Proyecto Brookings-Bern sobre desplazamiento interno para su disponibilidad y la buena cooperación en la preparación del evento.

Deseándole mucho éxito en sus labores, les agradezco por su amable atención.

Muchas gracias.

NILSON PINILLA

Magistrado, Corte Constitucional de Colombia*

JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y REALIDAD SOCIAL: EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La exposición sintetiza, en un primer acápite, la jurisprudencia constitucional más relevante en relación con los derechos de los desplazados, partiendo de dos pronunciamientos: la sentencia T-025 de 2004, proferida en sede de revisión de tutelas, en la cual la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada; y la sentencia C-278 de 2007, dictada en sede de control abstracto de constitucionalidad, que analizó el significado y alcance de la obligación estatal en materia de ayuda humanitaria hacia ese grupo social.

En un segundo apartado, se refiere a los avances legales, jurisprudenciales y presupuestales sobre la situación jurídica de los desplazados, acompañados de algunas reflexiones y observaciones, siguiendo de cerca los estudios realizados por la academia en relación con la atención y asistencia de esos sujetos de especial protección.

I. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre desplazamiento forzado

1. La sentencia T-025 de enero 22 de 2004⁴

- ❖ En la sentencia T-025 de 2004 la Corte declaró la existencia de un “*estado de cosas inconstitucional*” en la situación de la población desplazada, “*debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado*”.

La necesidad de protección de los derechos de la población desplazada llevó a la Corte Constitucional a ponderar de un lado, las condiciones de vulnerabilidad extrema que enfrenta ese grupo social y la urgencia de su protección y, de otro, las restricciones institucionales y financieras que afronta el Estado para atender las necesidades de esas personas, aunadas a las fallas públicamente reconocidas de una política pública prediseñada y en ejecución, lo que permitió que la corporación optara por una solución gradual de los problemas detectados en la sentencia y, al mismo tiempo, exigir la

* Síntesis de la exposición realizada en la Universidad Javeriana por Nilson Pinilla Pinilla, Magistrado de la Corte Constitucional, el 11 de noviembre de 2008, dentro del Seminario Internacional “Desplazamiento y Construcción de Paz”.

⁴ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

pronta adopción de correctivos para avanzar en la superación de ese catastrófico estado de cosas inconstitucional.

Expidió entonces la Corte lo que denominó “*órdenes de ejecución compleja*”, dirigidas a las entidades encargadas de atender a la población desplazada, comprometiéndolas a establecer en un plazo prudencial y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos y precariedad institucional para ejecutar la política estatal de atención a la población desplazada.

La Corte no expresó en sus órdenes la forma como el Gobierno debe adoptar correctivos, ni pretendió con ellas cuestionar las soluciones propuestas para atender los problemas detectados. A cambio, aplicando las normas que reglamentan la acción de tutela, que habilitan al juez constitucional para mantener la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho conculcado (art. 27 Decreto 2591 de 1991, inciso final⁵), se reservó la facultad de hacer seguimiento a la puesta en marcha de las medidas acordadas mediante la exigencia de informes periódicos de los avances alcanzados, el establecimiento de prioridades y metas concretas, y de cronogramas para el cumplimiento de las metas fijadas, señalando en algunos casos la persistencia de errores y falencias.

Uno de los aspectos más sobresalientes de la sentencia T-025 de 2004, se refiere al establecimiento de lo que allí se denominó “*Carta de Derechos Básicos de los Desplazados*”, que constituye un norte jurídico para el Estado en el cumplimiento de las órdenes que le fueron impartidas por la Corte Constitucional, para el diseño y ejecución de la política pública en ese campo.

La Corte determinó que la protección básica que se debe garantizar oportuna y eficazmente a los desplazados, implica que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de esas personas y la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los siguientes derechos: vida; dignidad; integridad física, psicológica y moral; unidad familiar; salud; protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento; y educación hasta los quince años, para el caso de menores desplazados.

2. La sentencia C-278 de abril 18 de 20076

Algunos ciudadanos, invocando también su condición de desplazados, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los parágrafos de los artículos 15 y 18 de la Ley 387 de 1997, “*Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia*”.

⁵ “En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”

⁶ M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

Las normas acusadas establecieron, en su orden, el plazo máximo para la atención humanitaria de emergencia, de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por tres (3) meses más; y el deber del desplazado de cooperar en el mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación.

La Corte concluyó que el término de la ayuda humanitaria de emergencia de tres meses es precario, mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa.

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declaró la Corte, son las expresiones “*máximo*” y “*excepcionalmente por otros tres (3) más*”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad.

El segmento restante del citado párrafo lo declaró exequible, en el entendido de que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Declaró también inexecutable la obligación de cooperar prevista en el párrafo del artículo 18 de la Ley 387 de 1997, por considerar que representaba una carga desproporcionada para el desplazado, pues lo hacía responsable de la obtención de su propio restablecimiento, como vino a pretenderse con varias disposiciones reglamentarias.

Si bien ello no puede significar que el desplazado se desentienda de su propia superación, no se puede desmontar el Estado de su deber primario de garantía, ni olvidar que se trata de víctimas de violaciones a derechos humanos y, por ende, sujetos de especial protección, que merecen ser tratados con toda la consideración que impone su injusta condición, entre otros razones, para resarcir frente a cada desarraigado que el Estado hubiere sido incapaz de asegurar la convivencia pacífica y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, al igual que precaver la vigencia de un orden justo y proteger los bienes jurídicos de todas las personas residentes en Colombia.

II. Avances y reflexiones sobre la situación jurídica de los desplazados

1. Sobre el concepto de desplazado

La jurisprudencia constitucional ha expresado, para el caso, que el derecho a reclamar las garantías constitucionales, proviene de la situación de hecho en que se encuentra el desplazado y no de la

inscripción o certificación que para tal efecto expide la autoridad pública competente⁷. Para la Corte el Registro constituye una herramienta técnica que permite la identificación de los beneficiarios de las ayudas y facilita el diseño de políticas públicas, pero en ningún momento es el que determina que un individuo adquiera el carácter de desplazado, pues éste es una condición fáctica.⁸

Además, la declaración sobre los hechos constitutivos de desplazamiento debe analizarse de tal forma que tenga en cuenta las condiciones particulares de los desplazados, que en la mayoría de los casos les dificulta acreditarlos, estando en consecuencia amparados por la presunción de buena fe, lo que traslada a los funcionarios competentes la carga probatoria para desvirtuar, si fuere del caso, los motivos expresados por el afectado.⁹

De acuerdo con algunos estudios especializados¹⁰, no obstante los avances jurisprudenciales reseñados, la definición legal de desplazado, consagrada en la Ley 387 de 1997, resulta problemática, pues al establecer una asociación entre desplazamiento forzado y violencia política, dificulta considerarlos población civil separada de la partes enfrentadas, ya que el elemento que los vincula con el conflicto político armado es tenido en cuenta para estigmatizarlos como enemigos potenciales de la sociedad y del Estado o de alguna facción.

Así mismo, se afirma que la definición legal limita el desplazamiento forzado a las migraciones producidas por acciones o hechos que amenazan la estabilidad y existencia del Estado, dejando por fuera fenómenos tales como el confinamiento impuesto por fuerzas irregulares, la pobreza rural, el miedo, la búsqueda de mejores modos de vida, entre otros, que también ocasionan ese fenómeno.

2. El reconocimiento de derechos

La Corte ha expresado que la protección de los derechos humanos de los desplazados se fundamenta en el principio de solidaridad y, en tanto que configura un problema de humanidad, debe ser afrontado por todas las personas y, en especial, por todos los funcionarios del Estado¹¹.

Una crítica que se le hace a la Ley 387 de 1997, consiste en que parece inducir a que los derechos de los desplazados no sean tratados estrictamente como tales, en razón de que su reglamentación emplea el término “*beneficios*” con primacía sobre “*derechos*”, lo cual tienta a las autoridades gubernamentales a colocar la discrecionalidad sobre la obligatoriedad, oportunidad, duración y alcance de las prestaciones establecidas en la ley.

⁷ T-563 de 2005 (mayo 26), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ T-1346 de 2001 (diciembre 12), M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹ T-1076 de 2005 (octubre 21), M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Cfr., entre otros, VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos, “Derecho Global y Desplazamiento Interno”. Ed. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2007.

¹¹ T-227 de 1997 (mayo 5), M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Con el objeto de alcanzar niveles aceptables de efectividad en el reconocimiento de los derechos de los desplazados, la Corte en coordinación con las autoridades comprometidas en la atención de los desplazados acordó establecer lo que se ha denominado “**índice de realización de derechos**”¹², que es una metodología empleada para determinar cuándo las familias u hogares desplazados han alcanzado un grado de restablecimiento, que permita dejar de considerarlos como tales¹³.

3. Atención a los desplazados

La Corte ha sostenido que la atención a los desplazados debe ser integral, urgente y eficiente; el trato preferente¹⁴, la atención en salud debe ser inmediata, el otorgamiento de vivienda debe ser preferencial y rápido y la educación de los menores debe ser gratuita; todo lo cual se basa en la situación de indefensión en la que se hallan quienes se vieron forzados a dejarlo todo.

El Estado, por consiguiente, tiene la obligación de emplear rápidamente las medidas efectivas para que sean una realidad los derechos constitucionales y los **Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Forzado**.¹⁵

Igualmente ha advertido que la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la indemnidad sexual. Así, dichas medidas positivas deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos marginados y las personas más vulnerables, como los niños, las mujeres, los adultos mayores y los discapacitados.¹⁶

Según el estudio de la Universidad Javeriana ya mencionado¹⁷, pese a sus buenos propósitos el modelo de atención al desplazado consagrado en la Ley 387 de 2007 no está diseñado para resolver las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas, en cuanto esas comunidades han sido enmarcadas dentro de los “*pobres históricos*”.

4. La situación de mujeres y niños desplazados

De acuerdo con los informes presentados a la Corte, 8% de las mujeres desplazadas han sido violadas por actores del conflicto y por terceros, en actos individuales y colectivos, seguidos a

¹² T-602 de 2003 (julio 23), M. P. Jaime Araújo Rentería.

¹³ Cfr. SERRANO LÓPEZ, Miguel y otros, “Evaluando el impacto de intervenciones sobre el Desplazamiento Forzado Interno”. Miguel Serrano López Ed. Bogotá, 2007.

¹⁴ Cfr. sentencias T-985 de 2003; T-240 y T-813 de 2004; T-1144 de 2005; T-086 de 2006; T-136 de 2007, entre otras.

¹⁵ T-098 de 2002 (febrero 14), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁶ T-602 de 2003 (julio 23), M. P. Jaime Araújo Rentería.

¹⁷ VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos, ob.cit.

menudo de torturas, prostitución forzada y esclavización sexual, presentándose casos de mutilación, empalamientos y, frecuentemente, asesinatos.

Igualmente, niños, niñas y adolescentes desplazados enfrentan una situación de máxima vulnerabilidad, que se resume en desnutrición crítica, hacinamiento, deserción escolar, propensión a enfermedades, violencia intrafamiliar y altos niveles de estrés postraumático, como consecuencia del desplazamiento forzado.

El estudio advierte sobre la necesidad de implementar programas orientados a la recuperación psicosocial; hace énfasis en la escuela, el juego y el deporte para lograr esa recuperación y llama la atención sobre la desaparición del servicio de orientación en la educación pública y sus efectos negativos para la población desplazada y la comunidad educativa en general.

Concluye que el 54% del total de la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada corresponde a niños, niñas y adolescentes y que 90 de cada 100 menores viven en condiciones de pobreza, 70 de éstos en situación de indigencia.

El reclutamiento forzado de esos menores constituye otro cardinal problema que enfrenta la sociedad colombiana y es causa adicional de desplazamiento forzado, pues los padres prefieren huir antes de permitir que sus hijos se vinculen a la guerra.

En Auto 092 de abril 14 de 2008, también proferido por la Sala de Revisión integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, como ponente, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, la Corte ordenó a la Fiscalía que investigue esos casos y que en un plazo de 6 meses rinda cuentas de las actuaciones. Así mismo dispuso proteger a las víctimas en su integridad personal y garantizar el derecho a recomponer sus vidas, y ordenó a Acción Social crear 13 programas para mujeres desplazadas.

Los resultados en ese ámbito seguirán bajo evaluación de toda la Corte Constitucional, de ahora y del futuro, para que la **JUSTICIA** esté cada vez más incorporada a la **REALIDAD SOCIAL**.

FR. GABRIEL IZQUIERDO MALDONADO

Pontificia Universidad Javeriana

ANOTACIONES INTRODUCTORIAS

Instituto Pensar – Universidad Javeriana

1. Desplazados y Desposeídos. Dos enormes problemas de Colombia serán afrontados en este evento. Por un lado, el desplazamiento interno que es el mayor problema social y la expresión de una terrible crisis humanitaria que se vive en nuestro país. En segundo lugar el reto de la construcción de la paz. Hace 14 años nos reuníamos en esta misma universidad con la presencia del Señor Francis Deng, delegado de las Naciones Unidas para el desplazamiento, con el fin de realizar un seminario similar a este. Después de estos años de encuentros, de análisis y de propuestas, han variado muchos de los escenarios del país; sin embargo continúa la persistencia y la ampliación de la crisis de los desplazados.

Fácilmente nos ponemos de acuerdo en el número de 3'000.000 de víctimas del desplazamiento en los últimos 12 años. Después de un pico de 400.000 desplazados en el año 2002, bajamos a 200.000 desplazados promedio por año hasta el 2006. En los dos últimos años, el promedio anual ha subido de nuevo a 300.000 víctimas, a pesar de los proclamados éxitos de la política oficial de “Seguridad Democrática”. Si bien los números no expresan la totalidad del problema, son indicadores importantes. Más allá de ellos, de los estudios académicos y de los debates al respecto, queremos llamar la atención sobre la gente, las personas, los rostros, los grupos humanos desplazados para poderlos contemplar, pues ellos deben ser el centro de sentido de este seminario.

Hemos conocidos cientos de historias de angustia de familias en huida. Sabemos que si bien no vivían en condiciones ideales, han perdido lo mucho o poco que tenían. Lo han perdido todo: su territorio de vida, sus viviendas (antes del desplazamiento el 70% de ellos tenía vivienda propia). Ha desaparecido su tranquilidad e identidad social y cultural. Se han convertido en seres que deben esconderse, camuflarse, pues muchas veces su presencia genera sospechas, hastío, rechazo. Son una carga para el gobierno, los municipios, las ciudades.

En Bogotá, por ejemplo, en barrios en los que se concentran, el 80% vive extrema pobreza; el 75% de ellos carece de trabajo; el 77% de los niños y jóvenes en edad de estudiar carece de escuelas; el 87% no tiene vivienda y el 80% no encuentra alimentación adecuada. Subrayamos de nuevo que debemos mirar detrás de estas cifras las historias y los rostros de personas que carecen del mínimo de seguridad para vivir humanamente. Sus familias se convierten en un drama humano: los niños en esa situación se transforman en población de alto riesgo y vulnerabilidad pues el 70% de sus hogares tienen solo a la madre como jefe y proveedora única.

En tales condiciones, los niños permanecen solos la mayoría del tiempo y se convierten en objeto de todo tipo de abusos incluyendo el sexual. El hecho de ser joven en estos medios humanos equivale a existir en estado de alto riesgo: Nos cubrimos el rostro con horror al oír hablar de los llamados “falsos positivos” que no son otra cosa que un crimen sistemático contra la humanidad. En este momento se examinan en la justicia unos 900 casos en los que jóvenes de estos entornos son reclutados por militares o sus aliados para ser luego asesinados y presentados como trofeos y bajas hechas a la guerrilla. De esta manera los militares ascienden en sus carreras y los “informantes” reciben recompensas económicas. La formación de pandillas, el uso de drogas, las posibles carreras delictivas unidas a la carencia de empleo completan el cuadro que atenaza a la juventud en desplazamiento.

Si nos hemos extendido en este análisis es porque queremos señalar que para nosotros este es el verdadero objetivo del seminario: la gente, las personas desplazadas que sufren y cuya situación debemos acompañar y ayudar a superar.

El segundo problema colombiano que abordaremos en este encuentro es la construcción de la paz, obviamente, articulada al drama del desplazamiento. Esta es una tarea enorme, pues va más allá de las difíciles y casi imposibles negociaciones con los grupos en armas, dentro de las políticas del gobierno actual. La construcción de la paz y la superación de las violencias en Colombia tienen que ver en gran parte con el tratamiento que le demos a los desplazados. Debemos ayudar a hacerlos visibles en los Medios de Comunicación, frente al Congreso Nacional que permanece casi vacío en las discusiones sobre ellos y sobre todas las víctimas del conflicto armado. Se debe continuar la presencia en las Cortes para que se establezca justicia y se ejerzan veedurías ante el Gobierno.

La construcción de la paz tiene que ver y tocar las violencias sociales para poder superar el 45% de la población que vive en la pobreza, el 18% que vive en la indigencia; los 2'300.000 desempleados. Tiene que revertir las políticas económicas del gobierno para fomentar la distribución de ingresos y superar iniquidad y la exclusión de las cuales somos campeones en nuestro continente. Este es el panorama que hay que afrontar para señalar procesos y caminos de cambio.

2. Queremos realizar esta tarea desde la Universidad. La Javeriana se alegra en acogerlos a todos. Pero más que un espacio físico, nuestra universidad quiere ser un espacio humano de inteligencia, compromiso y apoyo a los desplazados. Si bien es importante el análisis y el debate, el sentido humanista de la Javeriana debe invitarnos a generar procesos de profundización, a articular líneas de acción y aprendizaje en el campo del trabajo para encontrar caminos de participación y transformación de la situación de los desplazados. Estos ejercicios nos iluminarán para fortalecer procesos de construcción de paz. Esperamos que el espacio universitario sirva también, como dinamizador y articulador de otras universidades y centros de estudios para continuar el trabajo académico sobre estos problemas; ayude a convocar a la comunidad internacional y sea impulsor de la revisión de metas y acuerdos de este seminario hacia el futuro.

3. Presencia de los desplazados en este encuentro. Señalamos como algo muy importante y especial, la participación de los desplazados mismos en este evento académico: los saludamos con respeto y subrayamos que son el centro de este ejercicio. Recordamos que con sus historias, posibilidades y sus esperanzas son el eje sin cuya organización y participación no se podrán mirar horizontes mejores en la crisis humanitaria de Colombia.

4. Aliados importantes en este proceso. Nuestro seminario es importante por los múltiples participantes que no solo aportan su conocimiento sino que son actores de posibles alianzas que pueden hacerse con los desplazados y entre las mismas instituciones para lograr metas concretas que incidan en el bienestar de los desplazados, en la práctica de sus derechos y en la construcción de la paz. Sería interesante establecer aquí indicadores y líneas de procesos que se puedan evaluar.

Destacamos la presencia del Gobierno suizo al que admiramos por su participación constante en los procesos de paz colombianos, en su compromiso por los Derechos humanos y en la cooperación para la superación de nuestros problemas humanitarios. Señalamos la presencia del Brookings-Bern Institute pues sabemos de su calidad académica y de sus posibles contactos con el nuevo gobierno de los Estados Unidos. Si bien nos parece importante que la cooperación con este país haga ahora un énfasis mayor en la inversión social en Colombia (que toca a los desplazados), hay que mirar que más allá de las cifras invertidas deben revisarse las formas y métodos de inversión para que lleguen efectivamente a los actores populares a los que van dirigidos. Creemos que, hasta hoy, no han sido satisfactorios los resultados sociales de los aportes generosos de los ciudadanos norteamericanos.

Celebramos la presencia de ONGs que han sido actores efectivos en el liderazgo de la sociedad civil colombiana, con sus oportunos estudios, con acciones y estrategias frente a las Cortes, al Gobierno y al Congreso para lograr importantes avances concretos con los desplazados. Su trabajo en el fortalecimiento de redes y organizaciones de desplazados; sus aportes en la formación y preparación de los mismos han sido extraordinarios. Se aprecia también la presencia del Gobierno, de Acción Social de la Presidencia, de la Procuraduría General, de la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y de la Comisión de Reconciliación y Reparación. Más allá de una enumeración de saludos, la mención a estos actores e instituciones quiere subrayar múltiples presencias que deben aliarse con los desplazados en la construcción de la práctica de sus derechos y de una situación de paz.

5. Conclusiones. Por último quisiéramos señalar que nuestra insistencia en situar a los desplazados en el centro de este seminario y en la necesidad de la acción, no es fruto de un activismo ingenuo. Pensamos que desde la academia y especialmente en países como el nuestro, la insistencia en actores y en la acción deben convertirse en categoría y en elementos académicos de reflexión y análisis y en políticas efectivas de transformación partiendo del trabajo directo con los desplazados. En este sentido, quisiéramos citar el ejemplo de una región altamente conflictiva de nuestro país, el Putumayo, que condensa muchos de los problemas materia general de este encuentro: hasta hace poco se cultivaba ahí el 80% de la producción de coca del país y se han probado allí las estrategias

de fumigación y represión militar; ha sido campo de violencia guerrillera y paramilitar con todas sus complejidades; es territorio de desplazados dentro del país y en relación con Ecuador. Es porción de la Amazonía y lugar de aniquilamiento medioambiental. Se han puesto en práctica en ella muchas “estrategias” de desarrollo orientadas a la generación de nueva producción. Es espacio de la cooperación internacional en materia social con Estados Unidos. En los últimos 8 años se han invertido en ella unos \$400.000.000.000; ha sido objeto de múltiples estudios, foros y reuniones. Después de ocho años podemos afirmar que los resultados efectivos en las comunidades de la zona han sido casi nulos. Reflexionando sobre esta situación y trabajando con los campesinos del lugar hemos aprendido cosas elementales que queremos señalar aquí: estos procesos se han hecho sin tener suficientemente en cuenta a los habitantes del lugar. Si ellos son en definitiva el motor de la transformación entendemos que cualquier proyecto que no sea asumido seriamente por ellos, está condenado al fracaso. Y ser asumido va más allá de que después de dos reuniones ellos acepten determinados recursos. No creemos en ningún cambio que no parta desde su **verdadera participación con todo lo que ella implica**.

La experiencia nos enseña que si no existen **organizaciones** productivas, de poder, de alianzas, es muy complicado, casi imposible que las personas desplazadas y de sectores populares, de manera atomizada y fragmentada, puedan transformar su situación de exclusión. Esto se aplica de manera especial a los desplazados cuyas redes sociales han sido destruidas. La fragmentación en individualidades, sin organización ni redes deja a estos sectores en estado de vulnerabilidad económica y política. Se debe trabajar más seriamente en materia de tecnología y en la generación de cadenas productivas para que los proyectos campesinos y de desplazados puedan ser competitivos. Es imperativo superar los modos de producción tradicionales en cuanto son ineficientes. Es necesario que comprendan de manera integral la política como generación y manejo del poder y puedan establecer alianzas múltiples, comenzando con el mismo estado, con otros actores económicos, políticos y con organizaciones de la sociedad civil. No se pueden dejar de lado los elementos regionales que pueden crear y desarrollar sinergias entre las redes de familias desplazadas y sus aliados. Todas estas alianzas deberán constituirse sobre una base de igualdad. En último término son las decisiones de los desplazados ante las oportunidades que encuentren las que les ayudarán a ser ellos mismos en sus nuevas situaciones.

Esperamos que estas reflexiones ayuden a presentar un horizonte que dé sentido al trabajo que nos proponemos y a avanzar en nuestro acompañamiento a estos compatriotas.

ANEXO III

REPORTES DE LAS MESAS DE TRABAJO

MESA DE TRABAJO 1

ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE DESPLAZADOS

El debate de la mesa de trabajo titulada ‘Organización y Participación de Población Desplazada’ se estructuró de la siguiente manera: (1) En la primera parte se buscó tratar de identificar las problemáticas estructurales que impiden la participación efectiva de las víctimas del desplazamiento forzoso. (2) En la segunda parte, la mesa quiso proponer diferentes medidas con el fin de atacar los obstáculos formulados anteriormente.

¿Cuáles son los problemas u obstáculos que impiden la participación?

- ❖ Existe un reto para la organización en un contexto de persecución, por un conflicto aun vigente y que se manifiesta en cada lugar a los que llegan los desplazados.
- ❖ Hay un agotamiento de las organizaciones por esfuerzos sobresalientes con resultados mínimos.
- ❖ Existe la voluntad por parte de las personas desplazadas de organizarse y participar y ella se manifiesta en estrategias diferentes a las constitucionalmente conocidas. Hay una participación política de hecho, fruto del empoderamiento de las comunidades para tomar decisiones, que muchas veces es más efectiva que la participación política y de interacción con diferentes organizaciones, entendida como el esfuerzo de hablar en escenarios políticos tradicionales, tales como el congreso, que muchas veces es menos efectivo y si implica tomar una posición riesgosa. Participación política en lenguaje no institucional.
- ❖ El reto va encaminado a comunicar y relacionar los dos espacios de participación política. Potenciar las diferentes formas de participación tanto institucional como fuera de las instituciones.
- ❖ Es necesario actuar estratégicamente frente a las formas de participación de los desplazados y los riesgos que ello implica para su seguridad. Pensar en formas de “resistencia estratégica” con la participación de agentes internacionales que de diversas maneras ayuden a consolidar formas de resistencia y ayuden a minimizar los riesgos en seguridad; en estas formas de participación se cambia el imaginario de Estado como único actor, se trata de un contexto de actores políticos nacionales e internacionales.
- ❖ El desplazamiento a las ciudades o a otros contextos crea nuevos valores y formas de actuar para los desplazados. En ese sentido valores como la solidaridad que se vive en el campo, se reemplaza por una lógica individual y del rebusque. En estos cambios forzados, es la población más vulnerable, niños, ancianos y mujeres, aquella que más sufre.

- ❖ La mujer desplazada es muchas veces “utilizada” (se aprovechan del discurso) para crear y constituir organizaciones que anulan la participación de las mujeres. Hay una manipulación de diversos intereses de organizaciones que cuentan con recursos, para lograr fines específicos. El desplazamiento se ha vuelto un negocio, de cómo apropiarse de una mayor “tajada” de los recursos internacionales para la ayuda a población desplazada. Es necesario la materialización de derechos humanos, ya que el discurso y la enunciación ya está hecha pero no tocan realmente a las víctimas. Las víctimas conocen de derechos humanos y tienen mucho por decir, aunque no sean abogados, están en capacidad de contribuir.
- ❖ En los casos de resistencia por parte de las comunidades desplazadas, comunidades de paz u organizaciones regionales autónomas de campesinos, muchas veces es necesario negociar directamente con los actores del conflicto, muchas veces sin las autorizaciones requeridas para ello y corriendo grandes riesgos. En este sentido existen ejemplos tanto de éxitos que de fracasos. El acompañamiento por parte de la comunidad internacional ha sido en varios casos un aspecto clave.
- ❖ Una violencia estructural donde hay intereses económicos tales como el cultivo de la palma africana, la minería, disputas por el control sobre las tierras y la falta de presencia del Estado influyen las decisiones del desplazado sobre quedarse, retornar u organizarse. Si existen garantías en las regiones las poblaciones en su gran mayoría vuelven.
- ❖ No existen programas claros que den soluciones estructurales. El Estado le puso el apelativo de desplazado para simplemente dar una ayuda solidaria. Para las víctimas da igual el término si son desplazados, despojados, desterrados; lo importante son los planes y proyectos sostenibles y duraderos que permitan una mejora sustancial en las condiciones de vida de las comunidades.
- ❖ El derecho y las leyes no permean los contextos diarios de las víctimas. Se mantiene la pobreza.
- ❖ Es necesario organizar a las poblaciones, articularlas para impedir el destierro.
- ❖ Los actores armados buscan polarizar a las poblaciones para lograr romperla y desplazarla. La comunidad articulada como bloque, con interlocución encuentra resistencia, se constituyen como un agente que puede exigir y tener voz.
- ❖ Programas no permanentes, que sirven como ayuda inmediata, más no mediata, ello impide lograr la reintegración total a la vida civil. Esa reintegración tiene que hacerse en las tierras que habitaban. Hay una ausencia de políticas públicas eficaces en este ámbito.

Propuestas para potenciar la organización, la participación y la paz

- ❖ Con el avance jurisprudencial de la sentencia T 025-04 y de otros instrumentos jurídicos como la ley 119 de 2008 o los autos 177,178 y 116 que promueven la participación y organización, la pregunta pertinente es, cómo hacer para que el Estado cumpla? En estos instrumentos hay herramientas interesantes para promover la participación a nivel regional, municipal que no se ha interiorizado ha nivel nacional, por eso cuando se define garantías, condiciones para

la participación, hay que especificar en que consisten tales, hay que ir llenado de contenido los conceptos vagos de la ley. Hay que dar herramientas a organizaciones comunitarias para promover la organización, pero es necesario trabajar por una cultura en los funcionarios públicos dentro de las diferentes instituciones que promueva la participación.

- ❖ La materialización de los derechos se debe expresar en forma de presupuesto claro, de metas definidas y de estrategias de cumplimiento específicas. Cada entidad territorial y nacional debe mostrar en que forma permitirá y promoverá la participación materialmente.
- ❖ Existe una ambivalencia del Estado. Por un lado invita a la participación y por otro desconoce diferentes organizaciones sociales. En el acompañamiento a las comunidades se debe visualizar la necesidad y el deber de la participación.
- ❖ La ayuda y los componentes de políticas públicas se centran en asuntos relacionados con la subsistencia en materia de viviendas, proyectos productivos, etc. Sin embargo hay falencia en los casos de adaptación y de restablecimiento. Deberá existir un componente específico de política pública para la integración, reorganización, adaptación y convivencia de la población desplazada en sus lugares de retorno o reasentamiento.
- ❖ En las alianzas estratégicas que las asociaciones de desplazados conformen se debe buscar la creación de políticas públicas verdaderas, efectivas que estén relacionadas con todas las aristas del contexto, como lo es el tema de tierras.
- ❖ Para que la participación sea integra y eficaz debe ser una acción conjunta desde el Estado y el accionar de los grupos sociales. Es necesario una integración de organizaciones de desplazados, buscar unidad y mayor incidencia en la toma de decisiones.
- ❖ Eliminar tantos operadores de la ejecución de las políticas y recursos para la población desplazada. Debe promoverse la organización y funcionamiento de grupos y organizaciones de desplazados que mediante asociación puedan tener fuerza y efectividad. Las agencias financiadoras y los organismos internacionales deben creer más en la capacidad de agencia y ejecución de las propias organizaciones de desplazados. Nadie como quien ha vivido el fenómeno del desplazamiento en carne propia sabe cuales son los temas prioritarios donde se debe entrar a trabajar.
- ❖ Debe trabajarse en torno a la Consolidación de una unidad, para enfrentar un sistema que tiene fallas.
- ❖ Debe garantizarse la participación del desplazado y la mujer en la toma de decisiones. Esa participación debe representar la voz del desplazado, no de personas que hablan de desplazamiento. Abrir la posibilidad que la participación sea pluralista, en principio de igualdad, sin discriminación por género.
- ❖ Facilitar la participación directa de las victimas en los espacios institucionales de toma de decisiones. Esta representación debe ser equilibrada y significativa en relación con el número de instituciones que participan en instancias de toma de decisiones, y en relación el número de hombres y mujeres que representen a los desplazados.
- ❖ Debe existir una veeduría a los programas y mecanismos institucionales, ejercida por los mismos desplazados, y que realice un control sobre los recursos destinados a ayudar a la población desplazada.

- ❖ Se deben diseñar indicadores efectivos para medir la efectividad de la restitución de derechos, el real disfrute y goce que los desplazados tienen de sus derechos, y no indicadores levantados tomando en cuenta criterios meramente cuantitativos como el número de personas atendidas.
- ❖ Es importante promover espacios de intercambio de experiencias entre comunidades desplazadas sobre cómo han sido sus propios procesos de organización y participación.
- ❖ Debe haber un trabajo de comunicación directa entre las organizaciones internacionales que otorgan recursos y las organizaciones sociales para ejecutarlos. Se debe eliminar la burocratización y la intermediación.

MESA DE TRABAJO 2

RELATORÍA JUSTICIA TRANSICIONAL Y DESPLAZAMIENTO INTERNO

1. Participación de la población desplazada en el marco de la ley de justicia y paz como víctimas

1.1 Diagnóstico

- ❖ Es una participación conflictiva en el sentido de que la población desplazada, en sus inicios, no estuvo muy interesada en participar en la ley de justicia y paz.
- ❖ Debería abordar las demandas de la población desplazada, sin embargo la estrategia no posee alcance suficiente.
- ❖ La “trampa de la ley” consiste en que las demandas de poblaciones vulnerables se reducen al reconocimiento de derechos mínimos agendados por el Estado. Ello parece implicar ausencia de constitución de ciudadanía y participación en la consolidación de soluciones duraderas.

1.2 Ventajas

- ❖ La sentencia de la Corte Constitucional C370/06 puede colocar a las víctimas en la vía del goce efectivo de derechos.
- ❖ La Ley de justicia y paz ha hecho posible la consolidación de un movimiento nacional de víctimas.
- ❖ El contexto de aplicación de la ley de justicia y paz ha dejado claro que es preciso realizar una tipificación específica de los derechos diferenciando los momentos del conflicto: permanencia del conflicto – proceso de transición – post conflicto.

1.3 Desventajas

- ❖ La extradición de la cúpula paramilitar generó desconfianza y pesimismo frente al cumplimiento de los derechos de las víctimas que consigna la ley.
- ❖ La vía administrativa no tiene herramientas suficientes para restituir o entregar tierras a la población desplazada.

- ❖ En la Comisión Nacional las víctimas no poseen representación directa, sólo existe representación del gobierno y representantes de las víctimas.
- ❖ La ley de justicia y paz sólo contempla las víctimas del paramilitarismo, dejando por fuera víctimas del Estado.
- ❖ La población desplazada teme participar en el proceso de implementación de la ley, pues se presenta la presunción de parte de la población desplazada de las condiciones asimétricas entre las víctimas y los desmovilizados.
- ❖ En opinión de algunos participantes de la mesa, la ley de justicia y paz es un mecanismo que aparenta proteger a la población desplazada, sin embargo son estrategias de legitimación de las élites políticas.

2. Agenda política de la población desplazada en un contexto de justicia transicional y derechos

2.1 Verdad

- ❖ Es preciso reconocer jurídicamente al desplazado como víctima.
- ❖ Debe admitirse que una de las causas estructurales del conflicto armado es el uso y la propiedad de las tierras.
- ❖ El gobierno central ha golpeado los procesos de autonomía local de las comunidades, usando incluso el derecho como mecanismo de cooptación.
- ❖ Esta confrontación con las autonomías locales se ha convertido en una violación sistemática de los derechos de las comunidades más vulnerables en la instancia local.
- ❖ La población víctima del conflicto armado de manera general se encuentra en condiciones de pobreza, presentando especificidades de género, grupo étnico y clase.
- ❖ Una transición sólo es posible si se transforma la estructura política que excluye y victimiza a estas poblaciones marginales.

2.2 Justicia

- ❖ Debe haber equidad en los recursos jurídicos que se asignan a las comunidades de víctimas.
- ❖ Desmovilización efectiva de los grupos armados ilegales como condición indispensable para el ejercicio de la justicia.
- ❖ La construcción de la agenda no puede ser exclusividad del gobierno.

2.3 Reparación

- ❖ En un proceso de justicia transicional, la reparación debe ser acorde al daño, ya no cabe la noción del mínimo vital.
- ❖ Debe haber participación de los desplazados en el proyecto de reparación.
- ❖ La reparación debe ser el último escenario después de la consolidación de procesos de verdad y de justicia.
- ❖ La reparación debe estar pensada desde el goce efectivo de los derechos.

- ❖ Es preciso consolidar políticas públicas que consoliden un desarrollo rural y urbano democrático.

3. La construcción de la paz desde la base (Track 3)

3.1 Experiencias

- ❖ Pacto de paz de Samaniego (Nariño):
 - En la alcaldía anterior, el movimiento de la comunidad permitió entablar diálogos con el ELN, las FARC y los grupos paramilitares, y se alcanzaron algunos compromisos, entre ellos, la disminución de la violencia.
 - En la nueva alcaldía (negociada con actores armados), se observa la caída del proceso del pacto local de paz.
 - Esto ha llevado a la militarización excesiva de Samaniego
 - La violencia y los asesinatos se han triplicado (se puede afirmar que cada sábado mueren cinco personas, como una forma de comunicar a la población la presencia de los grupos paramilitares).
 - En la actualidad, grupos guerrilleros como el ELN han demostrado su intención por retomar el pacto local de paz, sin embargo la población prefiere mantenerse distante a la propuesta por miedo a represalias paramilitares.

3.2 Ventajas

- ❖ Un pacto permite disminuir la guerra.
- ❖ Promueve la participación y apropiación de los derechos

3.3. Desventajas

- ❖ No hay voluntad del gobierno para percibir las demandas de los movimientos de paz

3.4 Condiciones Necesarias para la Paz

- ❖ Un pacto de paz debe incluir actores armados, estado y sociedad civil en la negociación.
- ❖ No se pueden polarizar los discursos (terroristas y gobiernistas), ya que ello puede llevar a la estigmatización y exclusión. Se debe fomentar un ambiente tranquilo de discusión.
- ❖ Es necesario el acompañamiento de la comunidad internacional en los procesos de paz.
- ❖ Se requiere voluntad de pactos de paz por parte del gobierno.
- ❖ Se deben romper los imaginarios terroristas a los discursos de paz.

MESA DE TRABAJO 3

RELATORÍA TIERRAS, DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LAS SOLUCIONES DURADERAS

- ❖ Los participantes coincidieron en señalar que los conflictos sobre la tierra son la base del problema del desplazamiento forzado en Colombia, y en que éstos son muy complejos, al menos en tres aspectos:
 - a. Estos conflictos tienen raíces históricas muy profundas que se remontan a los procesos de colonización europea del territorio y que se prolongan a lo largo de toda la historia republicana como una constante.
 - b. La disputa por el control de las tierras y territorios es uno de los móviles fundamentales del conflicto armado interno.
 - c. Entre la población urbana, que es más del 70%, no existe una clara conciencia sobre la existencia, desarrollo y efectos de los conflictos por la tierra en Colombia y de su íntima relación con el conflicto armado y con el desplazamiento forzado.
- ❖ Conviene al análisis hacer una distinción entre tierras y territorios. La consideración de las tierras tiene que ver con una interpretación económica y jurídica como factor de producción. De esta manera hay muchos conflictos políticos y armados en torno a la disputa por la apropiación de las tierras con el fin de obtener réditos económicos de valorización o de su explotación directa. Por otra parte está la noción de territorios, que hace referencia a una noción política, cultural e histórica del espacio. Existen enfrentamientos políticos y armados en los que se disputa el control territorial del espacio en Colombia, los cuales pueden incluir o no el control sobre la tierra.
- ❖ Existen concepciones diversas y enfrentadas sobre las tierras y territorios, entre los habitantes tradicionales y ancestrales del espacio (grupos indígenas, afrodescendientes, raizales, colonos) frente a aquellos que interpretan los espacios como un recurso más del sistema económico que debe ser apropiado dentro de proyectos de desarrollo moderno capitalista. Ese enfrentamiento termina produciendo la apropiación económica de tierras y territorios, que produce el desplazamiento de las poblaciones tradicionales y sus cosmovisiones sobre el espacio.
- ❖ El desplazamiento interno se produce como consecuencia de diversas formas de destierro: por cultivos industriales, por narcotráfico, por desarrollo de proyectos energéticos, por minería etc. En todos los casos, el desarraigo es obtenido mediante la apropiación de los territorios con altos componentes de fuerza armada.
- ❖ Se identificaron tres ejes problemáticos en el tema de tierras:
 - a. Informalidad de las transacciones y precariedad de los derechos sobre las tierras de amplios sectores de la población, lo cual debilita notoriamente las posibilidades de protección jurídica.
 - b. Los registros de información oficial sobre las tierras están incompletos, no se actualizan suficientemente o han sido objetivos militares de los actores armados que los destruyen o los

- alteran. Tanto a nivel central, regional como local, la información catastral es insuficiente e imprecisa.
- c. Tanto desde el punto de vista de la institucionalidad agraria como a nivel del sistema jurídico relativo al tema de las tierras, el Estado colombiano no está suficientemente “equipado” para enfrentar el problema del desplazamiento.
 - d. Deben incorporarse perspectivas diferenciales en el análisis, evaluación e intervención respecto de las tierras y territorios. Se mencionaron las siguientes:
 - e. Diferencias entre las dinámicas regionales.
 - f. Diferencias entre grupos sociales tradicionales o ancestrales, como los grupos indígenas, raizales y afrodescendientes, respecto a colonos y ocupantes.
 - g. Género y edad de los pobladores.
 - h. El estado de los procesos de titulación, tanto si se trata de tierras de la nación o aquellas cuyos derechos ya han sido adquiridos y aún reconocidos.
 - i. Dentro de estas variables resulta fundamental la de los procesos de migración y desplazamiento forzado, ya sea interno o transfronterizo, al igual que los procesos de repoblamiento, reasentamiento y retorno.
 - j. Cada vez cobra más relevancia la consideración del desplazamiento en predios rurales y en predios urbanos.
- ❖ Se identificaron iniciativas de paz en el campo de las tierras y los territorios, que tienen incidencia sobre el desplazamiento forzado:
- a. La agenda de tierras debe formar parte de cualquier proceso de negociación del conflicto armado.
 - b. Las iniciativas de las comunidades locales en materia de tierras deben ser tenidas en cuenta en las negociaciones y acuerdos.
 - c. De manera inmediata y en el corto plazo, deben adelantarse iniciativas de reconocimiento y consolidación de los derechos sobre las tierras, de manera que el sistema jurídico pueda protegerlos.
 - d. Debe tenerse en cuenta la relación que plantea el modelo económico y el conflicto armado entre las áreas rurales y urbanas, de manera que las soluciones sean complementarias y no excluyentes o aisladas en un ámbito y en el otro.
 - e. Las organizaciones sociales que intervienen en los debates deben fortalecerse.
 - f. La academia debe contribuir a aportar soluciones duraderas a los conflictos de tierras.
 - g. La comunidad internacional puede brindar su cooperación técnica en este ámbito y precisamente en algunos aspectos específicos: apoyo para la modernización del sistema de información catastral, propuesta de modelos legislativos novedosos, promoción de metodologías de resolución de conflictos agrarios.

3a: Relatoría sobre soluciones duraderas al desplazamiento interno

- ❖ Las soluciones duraderas al desplazamiento forzado deben abordar diversos campos:
 - a. Oportunidades de educación para los desplazados y especialmente la adquisición de habilidades para trabajar en entornos urbanos o nuevos entornos rurales.
 - b. Atención integral en salud.
 - c. Restablecimiento y restauración por los daños y pérdidas sufridas con ocasión del desplazamiento.
 - d. Redistribución del ingreso de manera que la población desplazada supere la línea de indigencia y de pobreza.
 - e. Otorgamiento de vivienda.
- ❖ Los asistentes coincidieron en señalar que los dos últimos campos son los que han recibido menor atención, a pesar de la presión ejercida por la Corte Constitucional.
- ❖ La categoría de desplazado debe tener un carácter transitorio y no estructural, de manera que las soluciones duraderas se encaminen a superar de manera efectiva la situación de desplazamiento.
- ❖ Se ha percibido un cambio importante en el campo de las soluciones duraderas a partir de la intervención de la Corte Constitucional, especialmente desde que se estructuró el proceso de la sentencia T-025 de 2004, a través de la cual se ha inducido a que el Estado proponga y ejecute soluciones efectivas.
- ❖ Las soluciones duraderas implican la formulación de una serie de preguntas que deben ser respondidas:
 - a. ¿Cómo se previene el desplazamiento?
 - b. ¿Cómo va a terminar el proceso de desplazamiento?
 - c. ¿Cuáles son las soluciones que demanda la población desplazada?
 - d. ¿De qué forma es posible apoyar a las comunidades de desplazados?

ANEXO IV

DESPLAZAMIENTO INTERNO, LA JUSTICIA TRANSICIONAL Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: LECCIONES APRENDIDAS

INTERVENCIÓN DE ELIZABETH FERRIS PROYECTO BROOKINGS-BERN SOBRE DESPLAZAMIENTO INTERNO

Es un gran placer para mí estar aquí hoy, y aguardo con interés la oportunidad de aprender sobre la relación entre el desplazamiento interno en Colombia y la construcción de la paz. Colombia es, por supuesto, un caso singular con una constelación particular de factores políticos, económicos y sociales. Por ejemplo, en comparación con muchos otros países, el desplazamiento en Colombia ha ocurrido a lo largo de un prolongado período de tiempo y el grado de desplazamiento es bastante elevado. Pero cada país es diferente y la relación entre el desplazamiento y la construcción de la paz es una cuestión que afecta a todos los países donde las personas han sido desplazadas a causa del conflicto.

Con el fin de establecer un contexto para nuestras deliberaciones, se me ha solicitado que examine brevemente algunas de las lecciones que hemos aprendido con nuestras investigaciones sobre el desplazamiento, la construcción de la paz y la justicia transicional. En particular, procuraré ilustrar experiencias en otras partes del mundo sobre los temas centrales que se van a examinar en este taller:

- ❖ Soluciones duraderas, retorno y reubicación
- ❖ Tierras y territorio
- ❖ Justicia transicional y desplazamiento interno
- ❖ Participación de los desplazados internos y de las organizaciones de desplazados internos

El quinto tema – los derechos de los desplazados internos – no se trata por separado en esta presentación, ya que constituye la base de todos los otros temas. Como ciudadanos (o residentes habituales), los desplazados internos tienen todos los derechos básicos de los ciudadanos de su país. Conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos actuales, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos enumeran los derechos que son especialmente importantes para los desplazados.

DESPLAZAMIENTO INTERNO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

El año pasado, el Proyecto Brookings–Bern sobre Desplazamiento Interno realizó investigaciones sobre la relación entre el desplazamiento interno, los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz, encargando estudios de casos en Colombia, Georgia, Sri Lanka y Sudán. Además, examinamos otros procesos y acuerdos de paz en Bosnia, Burundi, Camboya, El Salvador, Guatemala, Liberia, Macedonia, Mali, Mozambique, Nepal, Ruanda y Sierra Leona. Ello se complementó con los informes de las misiones del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos (RSG) y su predecesor, y con otras investigaciones sobre áreas fundamentales, tales como la restitución de la propiedad y la indemnización, y otros tipos de programas de reparación, incluidas las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación.¹⁸

Nuestro estudio llegó a la conclusión de que existe una estrecha relación entre la búsqueda de soluciones para los desplazados y la construcción de la paz y observó que la construcción de la paz en sí es un proceso complejo que incluye: el reestablecimiento de la seguridad y el orden público; la reconstrucción y la rehabilitación económica; la reconciliación y la rehabilitación social; y la transición política hacia la creación de estructuras e instituciones de gobierno más responsables. Si las preocupaciones de los desplazados internos en estas áreas no se toman en serio, ello puede hacer peligrar la sostenibilidad de la paz en el país. “Si los desplazados internos no pueden recuperar sus tierras o propiedad, o no pueden encontrar soluciones que les permitan disfrutar de una vida decente, y cuando sienten que ha sufrido injusticias, la reconciliación es más difícil. Si no se encuentran soluciones duraderas para los desplazados internos, su potencial de contribuir a la reconstrucción y rehabilitación económica está limitado y la reducción de la pobreza se hace más difícil.”¹⁹ Por otro lado, la solución de estos problemas puede ser una fuerza positiva para la reconciliación política, el desarrollo social y la estabilidad económica.

Ha habido la tendencia de considerar el conflicto, los acuerdos de paz y la construcción de la paz como un proceso lineal. En otras palabras, el conflicto se soluciona a través de un acuerdo de paz negociado, seguido de un proceso de consolidación de la paz. Aún así, la realidad es más complicada – no sólo en Colombia, sino en muchos países. Mientras que los conflictos pueden persistir en algunas partes del país, en otras, el proceso de construcción de la paz ya está muy avanzado. La construcción de la paz puede ocurrir durante un conflicto; por ejemplo, en Angola los refugiados recibieron capacitación en derechos humanos con la esperanza de que éstos contribuyeran a la restauración de las instituciones democráticas una vez el conflicto concluyera. Los refugiados fueron pudieron de utilizar sus habilidades para contribuir al proceso de negociación de un acuerdo de paz.

¹⁸ Véase “Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz,” Washington, DC: Proyecto Brookings–Bern sobre Desplazamiento Interno, Septiembre de 2007.

¹⁹ Walter Kälin, *Pacto de los Grandes Lagos sobre Desplazados Internos: Respuestas y desafíos*, Proyecto Brookings–Bern sobre Desplazamiento Interno, 27 de septiembre de 2008. http://www.brookings.edu/speeches/2007/0927_africa_kalin.aspx?rssid=idp

SOLUCIONES DURADERAS

Permítanme recordarles lo que establecen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en cuanto a las soluciones duraderas para el desplazamiento interno: “Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte. Se tratará en especial de garantizar que los desplazados internos participen plenamente en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.”²⁰

Las autoridades nacionales tienen la obligación y responsabilidad primarias de crear condiciones que permitan encontrar soluciones duraderas para los desplazados internos; las soluciones disponibles para los desplazados internos son: el regreso a su comunidad de origen, la integración en el lugar al cual han sido desplazados, o el reasentamiento en otra parte del país. Es importante subrayar que los desplazados internos tienen el derecho de decidir la solución duradera que quieren y, por ejemplo, la decisión de integrarse en la comunidad a la cual han sido desplazados no excluye su derecho a regresar a su comunidad de origen si las condiciones lo permiten.²¹ Asimismo, para que su decisión sea voluntaria, los desplazados internos deben poder elegir verdaderamente entre varias alternativas. Por ejemplo, actualmente en Irak, existen informes de desplazados internos que regresan a sus comunidades no porque creen que es seguro y la mejor solución posible, sino porque sus recursos se están agotando y consideran que ya no pueden sobrevivir más tiempo en el lugar donde se encuentran.²² En estas circunstancias, la decisión de regresar no es voluntaria.

La mayoría de las autoridades nacionales esperan que los desplazados internos regresen a sus hogares cuando las condiciones lo permitan, pero casi siempre hay casos en que no todo el mundo desea regresar. De acuerdo con los Principios Rectores (Principio 15), los desplazados internos tienen el derecho a buscar seguridad en otra parte del país.

En cuanto al regreso – la opción que desean la mayoría de los gobiernos y probablemente también la mayoría de los desplazados internos – es responsabilidad de los gobiernos crear las condiciones conducentes a un retorno voluntario digno y seguro. En particular, tienen la responsabilidad de:

- ❖ Establecer la seguridad y el estado de derecho
- ❖ Desarrollar medios para solucionar disputas relacionadas con la propiedad

²⁰ Naciones Unidas, *Principios Rectores de los Desplazados Internos*, Nueva York: OCHA, 1998, Principio 28.

²¹ RSG, E/CN.4/2006/71/Add.7 (Georgia), Parr. 56

²² “*Conflicting reports on Iraqi return numbers*”, ACNUR, 7 de diciembre de 2007. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=news&id=47597e434>

Si en el lugar de origen no hay seguridad, los desplazados internos no pueden regresar. Si eligen no regresar, aún así necesitan gozar de seguridad en su lugar de reasentamiento – tanto si es donde están viviendo en ese momento o en otra parte del país. Una y otra vez, en situaciones tan diversas como Irak, Sierra Leona y Nepal, el principal impedimento para encontrar soluciones para los desplazados internos es la seguridad.

Hay muchos casos en que la presencia de grupos armados puede representar un grave obstáculo para el retorno, especialmente cuando los grupos armados fueron el motivo del desplazamiento. En otros contextos, el RSG ha observado que en estos casos, es necesario desarmar a estos grupos, integrarlos en las fuerzas armadas post-conflicto o reasentarlos en otras partes del país, a fin de que los desplazados que retornan tengan cierto sentido de seguridad.²³ En aquellos lugares donde prevalece la impunidad, bien sea debido a la falta de voluntad política de responsabilizar a las personas que han cometido delitos o debido a la falta de suficiente personal en los organismos encargados de hacer cumplir las leyes, las soluciones duraderas para los desplazados internos no son posibles y dicha impunidad puede crear nuevas tensiones, poniendo en peligro una paz frágil, como en Georgia y Bosnia y Herzegovina.²⁴

Nuestro estudio también concluyó que, con frecuencia, la seguridad de los desplazados internos que regresan puede verse amenazada por elementos delictivos entre la población local o por los combatientes que también regresan, quienes han sido desmovilizados pero no se han reintegrado satisfactoriamente a la vida civil.²⁵

DISPUTAS SOBRE TIERRAS Y PROPIEDADES

Los Principios Rectores especifican que “nadie será privado arbitrariamente de su propiedad o sus posesiones” y que “se protegerá la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos contra la destrucción y la apropiación, ocupación o uso arbitrarios e ilegales.”²⁶ El Principio 29 establece que: “Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.”

²³ RSG/E/CN.4/2006.71/Add.6 (Sudán), Párr. 44; A/HRC/4/38/Add.2 (Costa del Marfil), Párr. 56.

²⁴ RSG, E/CN.4/2006/71/Add.7 (Georgia), Párr. 35-36; E/CN.4/2006/71/Add.4 (Bosnia-Herzegovina, Párr. 35)

²⁵ “Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz”, *op. cit.* Pág. 34.

²⁶ *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, op. cit.* Principio 21

Lamentablemente, las disputas sobre tierras y propiedades son comunes en las situaciones post-conflicto y hacen más difícil que los desplazados internos y refugiados que retornan encuentren soluciones. Cuando sus hogares son ocupados por otros, los mecanismos para solucionar disputas sobre propiedades son necesarios; de lo contrario, ello puede generar un nuevo conflicto o renovar el conflicto anterior. Los gobiernos son responsables de desarrollar estos mecanismos jurídicos.

Restitución de la propiedad

Las publicaciones sobre la restitución de la propiedad indican que no existen modelos totalmente satisfactorios, pero hay un consenso acerca de los pasos a tomar que han resultado exitosos.²⁷ Estos incluyen:

1. Establecer una base jurídica para las reclamaciones de restitución. Debería establecerse una base jurídica para la restitución de la propiedad de los desplazados, bien a través de acuerdos de paz o leyes internas. Estas disposiciones deberán complementarse en vez de contradecirse o pasar totalmente por alto el marco jurídico interno más amplio.²⁸ También deberán contemplar mecanismos de aplicación.
 - ❖ En Bosnia, los Acuerdos de Paz de Dayton de 1995 incluyeron el derecho al retorno y a la restitución de la propiedad en el Anexo 7: “Todos los refugiados y desplazados tienen el derecho a volver libremente a sus hogares de origen. Tendrán el derecho a que se les devuelvan las propiedades de las que hayan sido privadas en el curso de las hostilidades desde 1991 y a ser indemnizadas por cualquier propiedad que no pueda serles devuelta.”²⁹
 - ❖ De forma similar, el acuerdo de Georgia establece que “los repatriados, a su regreso, recuperarán los bienes muebles e inmuebles que abandonaron y deberán recibir ayuda para ello, o recibir, siempre que sea posible, una indemnización adecuada por las propiedades perdidas si la recuperación de su propiedad parece no ser viable.”³⁰
 - ❖ En Tajikistan, el Acuerdo General de 1997 sobre el Establecimiento de la Paz y la Reconciliación Nacional en Tajikistan y el Protocolo relacionado sobre refugiados codificó los derechos de restitución de la propiedad de los desplazados.³¹

²⁷ Esta sección fue investigada y redactada en su gran mayoría por Jacqueline Geis, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno. Además, se reconoce con agradecimiento el trabajo de Rhodri Williams.

²⁸ Rhodri Williams, “Estudio sobre las reparaciones por violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad,” en *Incorporación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en la legislación interna: Problemas y desafíos*, ASIL, próxima publicación, Pág. 23.

²⁹ Ibid. 20.

³⁰ Georgia, *Acuerdo Cuatripartito sobre el Retorno Voluntario de los Refugiados y los Desplazados*, 4 de abril de 1994. <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/MHII-65AA7P?OpenDocument>

³¹ Luise Druke, “Restitución de la vivienda y de la propiedad para los repatriados en Tajikistan en los años 90,” en *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 19, No. 3, 2000, 118.

Además, los acuerdos de paz en Mozambique, Guatemala y el Pacto de los Grandes Lagos contemplan el establecimiento de mecanismos jurídicos para la adjudicación de reclamaciones. El acuerdo de paz de Guatemala, en particular, cuenta con una disposición para eliminar la discriminación contra las mujeres en cuanto al acceso a la tierra y vivienda.³²

2. Revocar las leyes que contradicen los derechos internacionalmente reconocidos a la restitución de la vivienda y la propiedad. En la República Checa, Bosnia, Kosovo y Sudáfrica, las leyes sobre la propiedad que eran discriminatorias o que no cumplían con las normas internacionales fueron revocadas.³³ Estas revocaciones permiten la formulación de nuevas leyes de restitución de la propiedad basadas en las normas internacionales y garantizan que las leyes de propiedad antiguas no se oponen a las leyes recién establecidas.
3. Determinar el alcance geográfico y temporal. Dado que estos mecanismos se establecen en respuesta a conflictos o desastres naturales que causaron el desplazamiento y la expropiación, deben establecerse reglas jurisdiccionales claras sobre el plazo de tiempo y la zona geográfica para las cuales pueden presentarse reclamaciones, a fin de evitar que los mecanismos se vean abrumados por reclamaciones inconexas.
 - ❖ En Bosnia, las leyes de restitución de la propiedad cubrieron todo el período durante el cual el desplazamiento pudo haber tenido lugar, lo cual significa no solamente durante el margen de tiempo de la guerra, sino también el período de malestar civil documentado antes de la guerra.
 - ❖ En Turquía, la Ley de Indemnización limita las reclamaciones temporal y geográficamente. La ley contempla violaciones que ocurrieron en las provincias del sureste, donde el conflicto a principios de los años 90 condujo a un desplazamiento de gran escala.
4. Crear un mecanismo administrativo especial para la restitución. Parece haber consenso en que los mecanismos judiciales son demasiado engorrosos para abordar las reclamaciones de restitución de la vivienda y la propiedad en forma oportuna y que los mecanismos administrativos específicos para ello son más eficaces para el procesamiento de reclamaciones masivas de propiedad. Los mecanismos administrativos tienden a procesar las reclamaciones con mayor rapidez; tienen mayor flexibilidad de procedimiento; y disminuyen la carga relativa a la presentación de evidencias de los reclamantes. El contexto y la capacidad deberán determinar si estos mecanismos administrativos deben establecerse a nivel nacional o local.

³² Acuerdo General de Paz de Mozambique, protocolo III, 4 de octubre de 1992; Guatemala, Acuerdo para el Reasentamiento de las Comunidades Desarraigadas por el Conflicto Armado, 17 de junio de 1994; Pacto sobre Seguridad, Estabilidad y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos, 2006.

³³ *Manual sobre la Restitución de la Vivienda y la Propiedad para los Refugiados y las Personas Desplazadas*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Marzo de 2007, Pág. 88. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1131e/a1131e00.pdf>

- ❖ En Sudáfrica, una ley de 1994 estipulaba remedios para decenas de miles de personas de color cuyas tierras habían sido confiscadas durante la era del Apartheid. La ley creó un tribunal especial para las reclamaciones sobre tierras, diligenciado por una comisión administrativa, para emitir fallos sobre las reclamaciones. Cuando el Tribunal para Reclamaciones sobre Tierras demostró ser demasiado lento en cuanto al procesamiento de reclamaciones, la gran mayoría de las reclamaciones pendientes fueron procesadas por la comisión administrativa central y las comisiones administrativas regionales para reclamaciones de tierras. Las comisiones pudieron incrementar el ritmo del procesamiento de reclamos.
- ❖ En Bosnia, los Acuerdos de Paz de Dayton crearon un organismo cuasi-internacional, la Comisión para Reclamaciones sobre Bienes Inmuebles (CRPC) con el propósito de solucionar las reclamaciones de restitución e indemnización. Pero la CRPC carecía de la capacidad local de investigación necesaria para tratar las 200.000 reclamaciones que recibió. Como resultado, el proceso de restitución fue descentralizado a organismos administrativos locales creados para ese propósito bajo la supervisión de actores internacionales.
- ❖ En Kosovo, la Dirección de Vivienda y Propiedades (HPD) y la Comisión de Reclamaciones de Vivienda y Propiedad (HPCC) tenían jurisdicción exclusiva sobre las reclamaciones de propiedad. Establecidas provisionalmente para ese propósito y dirigidas por actores internacionales, la HPD y la HPCC aplicaron los reglamentos de restitución e indemnización establecidos por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas (SRSG) en Kosovo.³⁴

5. Determinar quién puede solicitar la restitución. Los marcos jurídicos relativos a la restitución deberán especificar quién puede presentar una reclamación de propiedad, además de los propietarios oficiales. Sudáfrica ha establecido importantes puntos de referencia en esta área extendiendo el derecho a presentar reclamaciones a los herederos legales y permitiendo a las tribus presentar reclamaciones colectivas de tierras.

6. Establecer salvaguardas para garantizar que los procesos de reclamación son equitativos. Los Estados deberán emprender campañas públicas de información para garantizar que todas las partes que pueden presentar reclamaciones tienen conocimiento de sus derechos y de los procesos disponibles para indemnizarlas por la violación de esos derechos. Algunos ejemplos de estas salvaguardas incluyen:

- ❖ *Requerir a los jueces que establezcan ex officio los hechos concernientes a la restitución.*
- ❖ *Requerir la transmisión obligatoria de las reclamaciones tramitadas incorrectamente.*
- ❖ *Extender los programas de restitución para que abarquen tanto las violaciones de los derechos de propiedad como de los derechos de vivienda.*

³⁴ Ejemplos sacados de Rhodri Williams, “Estudio sobre las reparaciones por violaciones de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad,” op. cit. Pág. 24-25.

- ❖ *Examinar minuciosamente las situaciones de residencia de los funcionarios públicos.*
- ❖ *Suministrar información al público sobre los procedimientos de reclamación y el progreso de las reclamaciones.*
- ❖ *Brindar asistencia legal a los reclamantes.*

7. Llenar vacíos basándose en la ley ordinaria. En vez de crear reglamentos especiales de restitución para cada posible cuestión que pueda surgir durante los procedimientos de restitución, Bosnia estableció una disposición que estipulaba que todas las cuestiones no reguladas por los procedimientos especiales debían abordarse de conformidad con las normas ordinarias de procedimiento administrativo.

Indemnización de propiedades

Los Principios de Pinheiro sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas establecen que “la indemnización se otorgará solamente cuando la restitución “resulte de hecho imposible, cuando la parte perjudicada acepte la indemnización en lugar de la restitución con conocimiento de causa y de forma voluntaria, o cuando en las condiciones de un acuerdo de paz negociado se prevea una combinación de restitución e indemnización.”³⁵ En la práctica, las medidas de restitución se han utilizado más frecuentemente que otros remedios, tales como la indemnización o disposiciones alternativas sobre tierras.³⁶ Dicho esto, varios países, así como la Corte Penal Internacional han implementado mecanismos de indemnización.

1. Kuwait: La Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas estableció varias categorías de reclamaciones individuales. Las reclamaciones de categoría “C” son reclamaciones individuales de daños y perjuicios por un monto de hasta US\$100.000 cada una. Las reclamaciones de categoría “C” pueden presentarse por 21 tipos diferentes de pérdidas, incluidas las relacionadas con la salida de Kuwait o Irak; daños personales; sufrimiento mental y angustia; pérdida de propiedad personal; pérdida de cuentas bancarias, acciones y otros títulos o valores; pérdida de ingresos; pérdida de bienes inmuebles; y pérdida de negocios individuales. La Comisión recibió aproximadamente 420.000 reclamaciones de la categoría “C” presentadas por 85 gobiernos y ocho oficinas de tres organizaciones internacionales, las cuales alcanzaban una suma total de aproximadamente US\$9.000 millones en indemnizaciones. Se da prioridad tanto al procesamiento como al pago de las reclamaciones de la categoría “C”.³⁷

³⁵ *Manual sobre la Restitución de la Vivienda y la Propiedad para los Refugiados y las Personas Desplazadas, op. cit.* Pág.109.

Véase también, *Los Principios de Pinheiro: Principios de las Naciones Unidas sobre Restitución de la Vivienda y la Propiedad para los Refugiados y las Personas Desplazadas*, Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios, 2005.

³⁶ Williams, en *Incorporación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en la legislación interna: Problemas y desafíos*, ASIL, próxima publicación, Pág. 28.

³⁷ “Tramitación de reclamaciones”, Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, <http://www2.unog.ch/uncc/clmsproc.htm>

2. Turquía: La Ley de Indemnización de Turquía de 2004 estipula indemnizaciones tanto monetarias como en especie por pérdidas de propiedad. Se otorgan indemnizaciones por tres tipos de daños: (i) pérdida de bienes muebles e inmuebles, animales, árboles y productos agrícolas; (ii) daños físicos, discapacidad y muerte; (iii) acceso a propiedades que han sido restringidas debido a medidas adoptadas en el marco de la ‘lucha contra el terrorismo’.
3. Líbano: El Líbano estableció la Alta Comisión de Socorro (HRC) para indemnizar a los propietarios por daños causados por el desplazamiento durante el conflicto con Israel de julio/agosto de 2006. El proceso empieza cuando las evaluaciones de daños estructurales son entregadas a la HRC. La HRC entrega cheques de indemnización a los beneficiarios individuales por una suma adecuada al nivel de daños, y posteriormente son distribuidos entre los pueblos.³⁸
4. Norte de Chipre: La Comisión de Bienes Inmuebles puede otorgar indemnizaciones monetarias, restitución o intercambio de propiedad. Los solicitantes que reciben el pago de una indemnización pierden, a cambio, sus derechos de propiedad. A diciembre de 2007, la Comisión ha otorgado indemnizaciones monetarias a 18 solicitantes; en dos casos, los griegos chipriotas han acordado intercambiar propiedades en el norte de Chipre con propiedades en el Sur de Chipre de un valor comparable; y en tres casos se otorgó restitución (aunque no está claro si los griegos chipriotas van a poder regresar).
5. Perú: En su informe final de agosto de 2003, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) recomendó indemnizaciones para desplazados internos que habían perdido sus tierras. No obstante, la Oficina del Ombudsman observó a principios de 2007 que solamente 3.000 de más de 150.000 casos habían sido presentados al Consejo de Indemnización (Comisión Multisectorial de Alto Nivel).³⁹
6. Corte Penal Internacional: El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional estableció que la Corte “puede ordenar una reparación a título individual o colectivo, y puede ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague por conducto del Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas. Estas reparaciones pueden basarse en solicitudes presentadas directamente por las víctimas o por iniciativa propia de la Corte.”⁴⁰ El Estatuto también establece medidas para que las víctimas presenten sus solicitudes al Fondo Fiduciario durante el curso de un enjuiciamiento de la CPI, así como antes del enjuiciamiento o cuando éste no existe, siempre que los delitos sean competencia de la Corte.

³⁸ http://lebanon-support.org/resources/UNDP_MoM26October2007_26112007.pdf, Pág. 7.

³⁹ “Perú: Indemnizaciones pendientes para las víctimas del desplazamiento forzado”, Centro de Vigilancia del Desplazamiento Interno, 8 de junio de 2007. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountrySummaries\)/7289D9CB5A20EEF9C12572F30039A05F?OpenDocument&count=10000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountrySummaries)/7289D9CB5A20EEF9C12572F30039A05F?OpenDocument&count=10000)

⁴⁰ <http://www.icc-cpi.int/vtf.html>

7. La comunidad internacional puede contribuir a este proceso ofreciendo conocimientos técnicos especializados, financiamiento y apoyo, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) hizo en Bosnia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha hecho en varios países. Los grupos de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de asistencia legal y las organizaciones no gubernamentales, pueden brindar apoyo ayudando individualmente a los desplazados internos con el proceso de reclamaciones. Por ejemplo, el Colegio de Abogados del Sudán del Sur brinda asesoramiento y asistencia a los desplazados internos que regresan en apoyo a sus esfuerzos por recuperar sus tierras y propiedades, y el Consejo Noruego para Refugiados apoya a oficinas de información, orientación y asistencia legal que se especializan en asesoramiento jurídico. No obstante, los gobiernos son los responsables de establecer dichos mecanismos como instrumentos de derecho, mientras que las organizaciones de la sociedad civil pueden respaldar el proceso.

JUSTICIA TRANSICIONAL

Según el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), la justicia transicional es una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos que procura el reconocimiento de los derechos de las víctimas y la promoción de las posibilidades de paz, reconciliación y democracia.⁴¹ Los gobiernos han implementado varias iniciativas para aplicar la justicia transicional, entre ellas: procesos penales contra los responsables de violaciones de los derechos humanos; comisiones de la verdad para investigar e informar sobre momentos clave de abusos recientes; programas de reparación que pueden incluir tanto beneficios materiales como simbólicos para las víctimas; la reforma del sistema de seguridad; y esfuerzos de memorización. El ICTJ observa la interrelación entre estas medidas: “si no se realiza ningún esfuerzo por contar la verdad o de reparación, por ejemplo, el castigo de un pequeño grupo de perpetradores, puede considerarse como una forma de venganza política. Cuando los esfuerzos de búsqueda de la verdad no están vinculados con los esfuerzos para castigar a las personas que perpetraron los abusos y realizar reformas institucionales, pueden percibirse como nada más que palabras. Las reparaciones que están conectadas con enjuiciamientos o procesos de búsqueda de la verdad pueden ser percibidas como ‘dinero ensangrentado’ – un intento por comprar el silencio o el asentimiento de las víctimas.”⁴²

En cuanto al desplazamiento interno, existen varios programas de reparación que han reconocido la necesidad de otorgar indemnizaciones a los desplazados internos por daños y sufrimiento.

⁴¹ <http://www.ictj.org/en/tj/> Aukerman, Miriam J. 2002. Extraordinary Evil, Ordinary Crime: A Framework for Understanding Transitional Justice. *Harvard Human Rights Journal* 15:39-98 Rausch, Colette, ed. 2006. *Combating Serious Crimes in Postconflict Societies: A Handbook for Policymakers and Practitioners*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

⁴² <http://www.ictj.org/en/tj/>, Pág. 2; Véase también *Rule-of-Law tools for Post-Conflict States: Reparation Programmes*, Naciones Unidas, 2008. Pág. 33-34. [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DDHAY/\\$file/ohchr_apr2008.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DDHAY/$file/ohchr_apr2008.pdf?openelement)

1. Perú: El programa de reparaciones propuesto por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación recomendaba el desarrollo de programas de reparaciones e indemnizaciones simbólicas que proporcionaran apoyo económico, educación y servicios de atención de la salud a las víctimas del desplazamiento forzado. Como se indica con anterioridad, estas recomendaciones no se han aplicado de forma sistemática. Algunos analistas temen ahora que los programas generales de erradicación de la pobreza y los proyectos de desarrollo puedan ser presentados a los desplazados internos como reparaciones.⁴³
2. Turquía: La Corte Europea de Derechos Humanos ha proporcionado indemnizaciones a personas desplazadas por dolor y sufrimiento en varios casos entre 2001 y 2005. La Ley de Indemnización, sin embargo, excluye la indemnización por dolor y sufrimiento.⁴⁴
3. Kuwait: La categoría “A” es otra de las categorías de reclamaciones individuales establecidas por la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas. Las reclamaciones de la categoría “A” son aquellas presentadas por personas que tuvieron que salir de Kuwait o Irak durante el período comprendido entre la invasión de Kuwait por parte de Irak, el 2 de agosto de 1990, y el cese del fuego, en marzo de 1991. La indemnización a otorgar para las reclamaciones exitosas en esta categoría fue establecida por el Consejo Rector en una suma fija de US\$2.500 por reclamantes individuales y US\$5.000 por familia. La Comisión recibió aproximadamente 920.000 reclamaciones de la categoría “A”.⁴⁵

Cómo se aborda el desplazamiento en las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación

Solamente unas cuantas de las muchas Comisiones de la Verdad y la Reconciliación (CVR) han abordado las reparaciones por desplazamiento.

1. Guatemala: La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala fue criticada como un órgano estructuralmente débil, pero fue quizás una de las CVR más exitosas en cuanto a la integración de las perspectivas de las personas desplazadas. “Los investigadores de la CEH se desplazaron a zonas aisladas del país para entrevistar a miles de civiles que fueron desplazados por la guerra. Aunque la CEH no pudo entrevistar a todos aquellos que deseaban brindar su testimonio, muchas de las personas desplazadas anteriormente que sí testificaron consideraron que la experiencia había sido positiva. La Comisión concluyó que

⁴³ “Perú: Indemnizaciones pendientes para las víctimas del desplazamiento forzado”, *op. cit.*

⁴⁴ Véase *Overcoming a legacy of mistrust: towards reconciliation between the State and the displaced*, Fundación Turca de Estudios Económicos y Sociales, Consejo Noruego para Refugiados y Centro de Vigilancia del Desplazamiento Interno, 1 de junio de 2006. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/BAB842B0CF42E64BC1257180003550FD/\\$file/Turkey%20report_1.06.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BAB842B0CF42E64BC1257180003550FD/$file/Turkey%20report_1.06.pdf)

⁴⁵ “Tramitación de reclamaciones”, *op. cit.*

el asesinato y el desplazamiento forzado de miles de civiles mayas durante la guerra civil de Guatemala había sido genocidio, y consideró que el Estado guatemalteco y sus paramilitares fueron responsables del 93 por ciento de las atrocidades cometidas durante la guerra.”⁴⁶

2. Timor-Leste: Como parte de su trabajo, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) en Timor-Leste celebró una audiencia sobre el desplazamiento forzado y la hambruna en julio de 2003. Además de varios expertos, unas diez víctimas hablaron en la audiencia sobre sus experiencias personales durante el conflicto. El personal de la CAVR también se puso en contacto con personas desplazadas y les suministró información sobre la situación en Timor-Leste, con el objetivo de alentarles a regresar de forma ordenada a su tierra natal.⁴⁷ Si bien el informe final de la CAVR no aborda reparaciones de emergencia para las víctimas de violaciones de los derechos humanos, la lista de los beneficiarios de las reparaciones no incluye específicamente personas desplazadas.⁴⁸
3. Perú: La Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú abordó el desplazamiento y recomendó otorgar reparaciones simbólicas, así como varios servicios, incluyendo educación y salud, a las víctimas del desplazamiento forzado. Solamente algunas de las recomendaciones de indemnización formuladas por la Comisión han sido plenamente implementadas.⁴⁹
4. Liberia: La Comisión de la Verdad y la Reconciliación actual de Liberia reconoce el inmenso desplazamiento interno y externo causado por el conflicto en los años 80 y 90 en el preámbulo de su mandato. Las audiencias y debates de la Comisión todavía siguen en curso.

PARTICIPACIÓN DE LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y DE LAS ORGANIZACIONES DE DESPLAZADOS INTERNOS

Como todos los ciudadanos, los desplazados internos tienen el derecho de participar en los procesos políticos de sus países, incluyendo la organización de asociaciones y la participación en los procesos electorales. Las personas desplazadas por el conflicto también tienen interés en participar en los procesos de paz para solucionar el conflicto y garantizar que se implementan soluciones a su desplazamiento. Además, los gobiernos y organismos humanitarios son igualmente cada vez más

⁴⁶ “Reconciliación y migración forzada”, Migraciones Forzadas Online, Accedido el 4 de noviembre de 2008.

⁴⁷ Dominique Le Touze, Derrick Silove y Anthony Zwi, *Can there be healing without justice? Lessons from the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, Intervention* 2005, Volumen 3, Número 3, Pág. 192 - 202 http://www.interventionjournal.com/downloads/33pdf/192_202_Touze.pdf

⁴⁸ “*Acolhimento* and victim support”, Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación, 2005. <http://www.ictj.org/static/Timor.CAVR.English/10-Acolhimento-and-Victim-Support.pdf>, Párr. 174.

⁴⁹ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammes.pdf>

conscientes de la necesidad de realizar consultas con los desplazados internos, de involucrarles en la planificación de programas, a fin de garantizar que se satisfacen sus necesidades.⁵⁰

Participación en los procesos políticos

El proceso de construcción de la paz requiere el establecimiento de un gobierno legítimo que funcione; en muchas situaciones post-conflicto, ello incluye un referéndum o una nueva constitución, elecciones y actividades para asegurar un entorno político libre y abierto. En las situaciones post-conflicto, la participación política puede contribuir efectivamente a la paz, la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo. Como un informe de 2007 de nuestro proyecto indica: la protección de los derechos civiles y políticos de las personas desplazadas – el derecho a voto, y a la libertad de reunión y asociación, y de expresión – permite a las personas desplazadas desempeñar un papel activo en la determinación de su propio futuro y el de su nación.⁵¹ De hecho, la participación de los desplazados internos en los procesos políticos es, con frecuencia, mucho menor que la de la población no desplazada. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha identificado seis obstáculos específicos a la concesión del derecho al voto a los desplazados internos: falta de documentación, prácticas discriminatorias, requisitos de residencia obsoletos y restrictivos; organización inadecuada para votar; falta de información clara, adecuada y puntual, e inseguridad y actos de intimidación.⁵²

Los Principios Rectores afirman que los desplazados internos tienen “el derecho a asociarse libremente y a participar en pie de igualdad en los asuntos comunitarios, y el derecho de voto y el derecho a participar en los asuntos políticos y gubernamentales.”⁵³ Los Estados tienen la obligación de “adoptar medidas efectivas para asegurar que todas las personas con derecho a voto puedan ejercer ese derecho.”⁵⁴ Ello incluye la obligación de emitir o reemplazar los documentos⁵⁵ (tales como pasaportes, cédulas de identidad o partidas de nacimiento) necesarios para el registro de votantes, sin imponer condiciones irracionales, como por ejemplo el regreso al lugar de residencia habitual.⁵⁶

⁵⁰ Véase, por ejemplo, *Más allá de la retórica: Consultas con los desplazados internos*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Octubre de 2008.

⁵¹ *Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz*. Institución Brookings. 2007. Disponible en <http://www.brookings.edu/reports/2007/09peaceprocesses.aspx>. Pág. 36. Véase también: Walter Kalin, “Discurso inaugural: Derechos políticos de las personas desplazadas por el conflicto,” Coloquio en la Organización Internacional para las Migraciones, 13 de junio de 2006.

⁵² A. Ghimire, “El derecho a voto de los desplazados internos en Nepal,” *Revista Migraciones Forzadas*, Vol. 28, 2007, Pág. 48.

⁵³ *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, *op. cit.* Principio 22.

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, *Comentario General No. 25 (Art. 25), The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*, Naciones Unidas, Doc. CCPR/C/Rev.1/Add. 7, 12 de julio de 1996, Párr. 11.

⁵⁵ Véase el Acuerdo Guatemalteco sobre Reasentamiento de los Grupos de Población Desarraigados por el Conflicto Armado, II. Garantías para el reasentamiento de los grupos desarraigados, Párr. 7, el cual establece que la falta de documentos personales impide que los desplazados internos gocen de sus derechos civiles y políticos.

⁵⁶ *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, *op. cit.* Principio 20.

Dichas medidas pueden también incluir arreglos para el voto por correo.⁵⁷ De ese modo, por ejemplo, en Irak, los desplazados internos pueden indicar si desean votar en sus comunidades de origen o en las comunidades en las que están actualmente residiendo.

La libertad de expresión, reunión y asociación son condiciones previas necesarias para hacer uso efectivo de los derechos políticos de todo ser humano. Los Estados, por lo tanto, tienen la obligación de adoptar medidas positivas para superar dificultades, tales como los obstáculos a la libertad de circulación de los desplazados internos que viven en campamentos,⁵⁸ que impiden a las personas ejercer sus derechos en forma efectiva.⁵⁹

Aunque no se han realizado investigaciones de forma sistemática, hay la percepción de que es menos probable que los desplazados internos participen en la política que las personas que no han sido desplazadas – en parte debido a los obstáculos burocráticos para hacerlo, pero también porque pueden considerar que las decisiones políticas no son importantes para ellos. Aún así, cuando los desplazados internos no participan en los procesos democráticos existentes, todavía es menos probable que los líderes políticos tomen seriamente en cuenta sus preocupaciones. Ello puede conducir a un ciclo vicioso. Los desplazados internos no participan porque no consideran que la política sea importante. Dado que muchos de ellos no votan, los políticos no ven la necesidad de abordar sus preocupaciones específicas.

Los desplazados internos y las negociaciones de paz

El estudio de Brookings-Bern *Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz* esboza tanto las oportunidades de participación de los desplazados internos como los obstáculos que éstos enfrentan para participar en los tres niveles de las negociaciones de paz, “vía uno,” “vía dos,” y “vía tres.” Los principales obstáculos para participar en las negociaciones de “vía uno” son: 1) el alto nivel y carácter exclusivo del proceso, 2) las características específicas de la población de desplazados internos, tales como su posición social marginada o nivel de educación, y 3) las desventajas derivadas del estado de desplazamiento, por ejemplo, la falta de cohesión y la dificultad de movilizarse.⁶⁰ Incluso cuando participan en los procesos de la vía uno y la vía dos, los desplazados internos todavía enfrentan dificultades para participar de forma activa. La participación de los desplazados internos en las negociaciones de “vía dos” se ha dado en la mayoría de los casos a través de su integración a coaliciones más amplias, tales como las asociaciones de mujeres. Mientras

⁵⁷ *Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos (IASC) sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales*, Comité Permanente entre Organismos, 2005. Directriz D.5.1.

⁵⁸ *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, *op. cit.* Art. 12 ICCPR y Principio 14

⁵⁹ Comité de Derechos Humanos, Comentario General No. 25 (Art. 25), *The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*, Naciones Unidas, Doc. CCPR/C/Rev.1/Add. 7, 12 de julio de 1996, Párr. 12.

⁶⁰ *Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Septiembre de 2007, Pág. 20.

que las iniciativas de “vía tres” o de base popular son importantes, es inusual que repercutan en las negociaciones de paz a nivel nacional.⁶¹

A pesar de los muchos obstáculos que impiden la participación de los desplazados internos en los procesos de paz, hay algunos ejemplos positivos. Por ejemplo, el proceso de paz en Guatemala en los años 80 ilustra los efectos positivos de la participación directa de los migrantes forzados. Las Comisiones Permanentes sirvieron de vehículo para la negociación directa entre los refugiados y el gobierno guatemalteco. Ello ayudó a asegurar que las soluciones tomaban en cuenta las preocupaciones de los refugiados e hizo que el proceso de paz fuera más duradero.⁶² De forma similar, en Mali, los civiles afectados por el conflicto desempeñaron un papel activo en el establecimiento de la paz. Tras años de esfuerzos gubernamentales sin éxito para negociar la paz, las actividades tradicionales de adopción de decisiones y las reuniones a nivel comunitario facilitadas por los líderes de la sociedad civil del norte tuvieron como resultado acuerdos de cese del fuego y, en última instancia, el fin de la violencia y la creación de un espacio para la reconciliación nacional.⁶³

En Angola, el Centro para la Búsqueda de un Terreno Común (CCG), una organización internacional, concluyó que la participación de los desplazados internos fue un aspecto crucial de la construcción de la paz, incluso durante el conflicto. El CCG facilitó diversos programas, incluyendo teatro, talleres para el diálogo, programas de radio y televisión, y capacitación para la gestión de conflictos, con el objetivo de crear capacidad local en la gestión de conflictos y responder a las peticiones de paz de los desplazados internos.⁶⁴ Un ejemplo de estos programas puede encontrarse en el recuadro abajo.

Participación de los desplazados internos en el proceso de adopción de decisiones sobre programas de asistencia y soluciones

Al igual que los importantes esfuerzos que se realizan para ampliar la protección de los desplazados internos, es importante que los gobiernos y otras partes interesadas realicen consultas con los desplazados internos durante el desarrollo de los marcos jurídicos de protección, y que incluyan disposiciones para la participación de los desplazados internos en los programas de retorno o reasentamiento. Con frecuencia, por orden del Representante del Secretario General sobre los

⁶¹ Ibid., 21-24.

⁶² P. Worby, *Lecciones aprendidas de la participación del ACNUR en el programa de repatriación y reintegración de Guatemala (1987-1999)*, Patrocinado por la Oficina Regional para la Américas del ACNUR y la Unidad de Evaluación y Análisis de Política (Diciembre de 1999); *Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz*, Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Septiembre de 2007.

⁶³ C. Barnes, “*Democratizing peacemaking processes: strategies and dilemmas for public participation*,” *Owning the process: public participation in peacemaking (Accord issue 13, 2002)*; K. Lode, “*Mali’s peace process: context, analysis and evaluation*,” *Owning the process: public participation in peacemaking (Accord issue 13, 2002)*.

⁶⁴ S. Utterwulghe, “*Conflict Management in Complex Humanitarian Situations: Peacemaking and Peacebuilding Work among Angolan IDPs*,” *Journal of Refugee Studies* Vol. 17, No. 2 (Oxford University 2004): 222-242.

Derechos Humanos de los Desplazados Internos (RSG), algunos gobiernos han empezado a emprender actividades de participación con los desplazados internos, o han formulado planes con disposiciones que contemplan dicha participación.

El Gobierno de Turquía, por ejemplo, desarrolló el “Plan de Acción de la Provincia de Van para responder a las necesidades de los desplazados internos,” el cual incluye mecanismos detallados para colaborar con las partes interesadas, incluidos los desplazados internos, con el fin de considerar sus puntos de vista y prioridades.⁶⁵ El Plan de Acción también incluye disposiciones para incluir a los desplazados internos y las organizaciones no gubernamentales en la planificación y vigilancia, y utilizar sus habilidades para transformar a los desplazados internos “de recipientes pasivos de asistencia y servicios a ciudadanos activos que participan en los procesos de adopción de decisiones.” Se trata de un ejemplo positivo que conllevó beneficios cívicos tanto para los desplazados internos como para el Estado turco. De acuerdo con el Marco para la Responsabilidad Nacional, el Plan de Acción incluye disposiciones para fortalecer la participación de las mujeres y para compartir información sobre el Plan con las comunidades desplazadas. Sin embargo, a pesar del documento integral de planificación, hay indicaciones de que las organizaciones no gubernamentales turcas están decepcionadas por el alcance de su papel.⁶⁶

Tanto Uganda como Angola han adoptado políticas nacionales para los desplazados internos que contienen disposiciones sobre su participación en el reasentamiento y otros procesos pertinentes.

Las normas angoleñas sobre reasentamiento de las poblaciones internamente desplazadas, por ejemplo, requieren que el gobierno provincial garantice la participación activa de las poblaciones desplazadas en el proceso de reasentamiento o retorno. Las normas, sin embargo, no explican con detalle la forma en que dicha participación debe ser facilitada y si las poblaciones desplazadas van a poder participar en todos los aspectos del reasentamiento y retorno o solamente en algunos de ellos.

La política de Uganda es más específica en sus disposiciones, invitando a los desplazados internos a que participen. La Sección 2.3.1(iii) requiere que el Subcomité de Promoción y Protección de los Derechos Humanos trabaje en colaboración con los representantes de los desplazados internos con el fin de encontrar medios para promover el respeto y protección de los derechos humanos de los desplazados internos. La Sección 2.4(v) establece que los/as representantes de las mujeres

⁶⁵ Gobierno de Turquía, *Plan de Acción de la Provincia de Van para responder a las necesidades de los desplazados internos*. Redactado por el Gobierno de Van con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006).

⁶⁶ Centro de Vigilancia del Desplazamiento Interno (IDMC) y Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), “*The engagement of Turkish NGOs: Recommendations on how to improve the dialogue and develop partnerships between NGOs and authorities on IDP issues*,” (Octubre de 2006).

desplazadas deberán ser consultados/as y pueden ser invitados/as a participar en las reuniones de los Comités Regionales de Gestión de Desastres.⁶⁷

En Georgia, también se emprendió un proceso de consulta, en la forma de mesas redondas dirigidas por la Red de Mujeres Desplazadas, durante la formulación de la política interna del país. Sin embargo, no está claro en qué medida estas mesas redondas influyeron en la política nacional.

La solución del desplazamiento está inextricablemente vinculada con la construcción de la paz y la justicia transicional. La búsqueda de soluciones duraderas para los desplazados internos, la solución de las disputas sobre tierras y propiedades y la participación de las personas desplazadas en los procesos políticos son elementos esenciales no sólo para las personas y comunidades afectadas, sino para la sociedad en general. Forman parte integral de los esfuerzos por crear sociedades estables y pacíficas una vez concluyen los conflictos. Incluso cuando los conflictos son permanentes, todavía hay oportunidades para participar en las iniciativas de construcción de la paz. Cuando los esfuerzos se concentran en mantener los derechos de los desplazados internos, pueden tomarse medidas concretas para el establecimiento de la justicia y la paz.

⁶⁷ Jessica Wyndham, *A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement.* *Human Rights Brief* (Invierno 2006). [http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/JFRN-6Y2TC7/\\$file/brookings-idp-jan2007.pdf?openelement](http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/JFRN-6Y2TC7/$file/brookings-idp-jan2007.pdf?openelement)



ANEXO V

DESPLAZAMIENTO INTERNO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN COLOMBIA

Escrito por

Roberto Vidal

Profesor de Derecho

Pontificia Universidad Javeriana

CONTEXTO

Este es un proyecto conjunto del Departamento Federal para los Asuntos Exteriores de Suiza, el Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno y la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia. En estudios previos realizados por el Proyecto Brookings Bern para Desplazamiento Interno y por el Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos (RSG), Prof. Walter Kälin, se ha hecho énfasis en la importancia de incluir a los desplazados internos en los procesos de construcción de paz⁶⁸ en los que ha sostenido que cuando los problemas de los desplazados no son considerados adecuadamente en los procesos de construcción la paz, esta no llega a ser sostenible.

En los estudios promovido por el RSG se recoge una tradición de análisis de los procesos de construcción de la paz en diversos niveles o vías: una primera en la que los Estados realizan negociaciones con los grupos armados; una segunda vía en que las organizaciones no gubernamentales realizan acciones de construcción de paz y una tercera en que las comunidades desarrollan iniciativas propias. Adicionalmente los estudios reconocen tres fases de toda negociación: la fase de negociaciones, los procesos de construcción de la paz y la consolidación de la paz misma después del conflicto.

En cada una de las fases y los niveles, la inclusión de las problemáticas relativas al desplazamiento interno y la consideración de las necesidades de la población desplazada benefician a todos los actores implicados y a las personas afectadas, y facilitan la transición hacia la paz. Con independencia del desarrollo de las negociaciones entre el Estado y los grupos armados que tienen lugar en el presente en Colombia, el modelo propuesto permite visualizar y reconocer la importancia de las múltiples iniciativas de construcción de paz y transformación de conflictos que tienen lugar en la sociedad civil.

⁶⁸ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Internal Displacement in Peace Negotiations, Peace Agreements and Peace building*, Brookings Institution: Washington, DC 2007. Ver también: Walter Kälin, “Durable Solutions for Internally Displaced Persons: An Essential Dimension of Peace building,” Presented to the Lessons Learned Working Group of the Peacebuilding Commission, 13 March 2007.

El análisis que se presenta a continuación se ocupa inicialmente de los procesos / situaciones que actualmente siguen produciendo desplazamiento en Colombia de manera creciente y de los problemas que enfrentan las personas ya desplazadas. En segunda instancia analiza la subjetividad política de la población desplazada, sus organizaciones y los mecanismos que los desplazados han utilizado para articular sus demandas.

Tales planteamientos se enmarcan en dos desarrollos institucionales independientes: por una parte el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada que ha tenido una intensa dinámica producida por la relación dinámica entre las Ramas del poder Público, particularmente el Gobierno, el poder judicial y los organismos de control. Por otra parte los procesos de paz que ha adelantado el Gobierno del presidente Álvaro Uribe con los grupos paramilitares y marginalmente con otros grupos armados⁶⁹, cuyos desarrollos han llevado a la construcción de un sistema de justicia que debe dar cuenta de la satisfacción de los derechos de los desplazados en tanto víctimas del conflicto armado. Finalmente, y frente a la activa intervención institucional, el documento destaca las iniciativas autónomas mediante las cuales las comunidades en riesgo y las propias comunidades de desplazados han gestionado procesos de supervivencia y de preservación de los propios derechos.

Es en este contexto donde se plantea la preocupación del Representante del Secretario General para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos por facilitar y estimular la participación de la población desplazada en las acciones de construcción de la paz. Éstas acciones deben ser comprendidas en los diversos niveles y fases en que tienen lugar, y de lo cual es un ejemplo el caso colombiano.

El presente estudio tiene como base teórica la propuesta sobre Desplazados Internos y Procesos de Paz, del RSG. Su elaboración se ha basado en la revisión de documentos institucionales de entidades del Estado colombiano, de la sociedad civil y la comunidad internacional. Cuando ha sido necesario se ha recurrido a la exposición de contextos basados en la literatura académica. La información sobre las posiciones y estrategias de los actores involucrados han sido confirmadas, mediante la realización de entrevistas con miembros de entidades y organizaciones.

Conflicto armado en Colombia y Desplazamiento Interno

De acuerdo con el último censo de población, realizado en 2005, Colombia cuenta con 41.242.948 de personas, de las cuales el 25% son habitantes rurales y el 75% urbanos⁷⁰. A septiembre de 2008,

⁶⁹ Las negociaciones adelantadas por el Gobierno del presidente Álvaro Uribe se inscriben en la dinámica de confrontación militar y negociaciones políticas periódicas que ha sostenido el Estado colombiano con los grupos armados al margen de la ley durante toda la historia republicana (Cfr. Valencia, Hernando. Cartas de Batalla. Un Historia del Constitucionalismo Colombiano. Bogotá: El Áncora 1988).

⁷⁰ República de Colombia DANE Departamento Nacional de Estadística “Boletín. Censo General 2005 Colombia” 10 de junio de 2008 http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=63&Itemid=711

el Estado colombiano reconoce una cifra de 2'703.550⁷¹ personas que han sido desplazadas desde 1997, año en que comienza el registro estatal. Entre las preguntas del censo 2005 se incluyeron algunas sobre cambio de residencia de donde el gobierno ha anunciado que la cifra de desplazados sería menor que la de los registros mencionados.⁷² Se trata entonces de una cifra permanentemente discutida. Junto con Sudán e Iraq, Colombia registra una de las mayores crisis de desplazamiento contemporáneas.

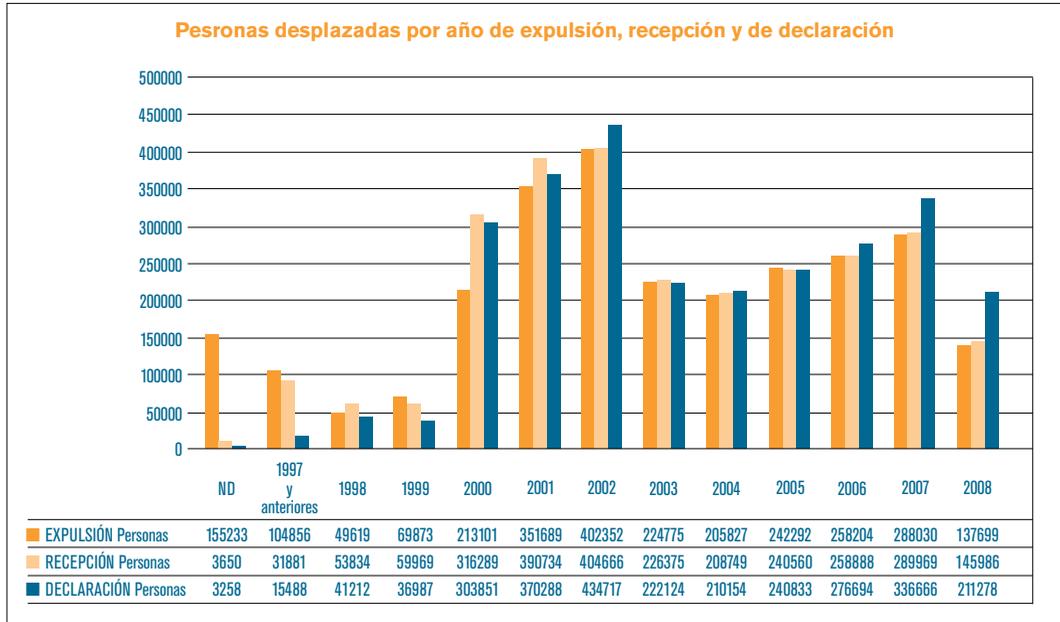


Figura 1. República de Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirección de Atención a la Población Desplazada. Registro Único de Población Desplazada - RUPD. "Tabulados Generales de Población Desplazada Fuente SIPOD" Fecha de Corte: Septiembre 30 de 2008.

Un elemento fundamental del conflicto colombiano tiene que ver con la diversidad regional del país, que hunde sus raíces en la geografía pero también en la configuración de lo que María Teresa Uribe ha llamado diversos "pueblos históricos" que tienen dinámicas sociales, económicas, culturales

⁷¹ Cfr. República de Colombia. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirección de Atención a la Población Desplazada. Registro Único de Población Desplazada - RUPD. "TABULADOS GENERALES DE POBLACIÓN DESPLAZADA Fuente: SIPOD" Fecha de Corte: Septiembre 30 de 2008. < <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20sept%2030%20de%202008.htm>>.

⁷² "Y aunque no reveló la cifra, el Departamento de Estadística, adelantó que el número actual de desplazados, que según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) supera los dos millones de personas, es menor. "El censo trae una pregunta sobre el origen de su cambio de residencia en los últimos cinco años, todos los que se desplazaron, la razón por la cual se desplazaron era muy baja en el caso de proteger la vida", agregó Rojas (Rojas).

y étnicas diversas⁷³. De allí que sea difícil generalizar una descripción del conflicto para todo el país y quepa más bien hablar de una intersección de diversos conflictos que se caracterizan por su permanencia en el largo plazo junto a la recurrencia de la confrontación armada, Colombia mantiene una tradición institucional igualmente permanente que se expresa en la producción de un complejo y sofisticado sistema jurídico que suele cubrir todos los campos de la actividad social, incluyendo el conflicto armado.

Para entender la crisis del desplazamiento interno que ha sido nombrada y construida desde la década de 1990 resultan elementos fundamentales, entre otros, los siguientes:

- a. La permanencia de movimientos insurgentes de izquierda con diversos matices, orientaciones y prácticas, que tuvieron su origen en la década de 1960 y 1970. De una multitud de grupos insurgentes subsisten las FARC⁷⁴, el ELN⁷⁵ y algunas otras agrupaciones menores autónomas o disidencias de estos grupos mayores (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)⁷⁶.
- b. El progresivo crecimiento y consolidación política y militar de un conjunto grande y diverso de grupos paramilitares creados por grandes propietarios rurales y por grupos de narcotraficantes, ellos mismos grandes propietarios rurales. Los grupos paramilitares han combatido los grupos insurgentes, contando con relaciones con la fuerza pública del Estado colombiano que han variado desde la actuación concertada, pasando por la mera tolerancia hasta algunos casos de abierto enfrentamiento.
- c. El Estado colombiano, que ha desarrollado durante estas décadas una lucha contrainsurgente con su fuerza pública y que desde la década de 1990 identificó el enfrentamiento con las guerrillas con la lucha por el control del cultivo y comercialización de drogas en el país. Bajo esta interpretación, desde 1998 recibe un apoyo adicional de los Estados Unidos que financia las acciones contra las drogas y que progresivamente extendió la ayuda a las acciones anti-terroristas⁷⁷.

Para efectos de la presente investigación, resulta relevante que una de las características centrales del conflicto en Colombia, como en la mayoría de los conflictos no internacionales contemporáneos, es que tanto el Estado como los grupos insurgentes y paramilitares alegan la imposibilidad de respetar

⁷³ Uribe de Hincapié, M. T. (1987). Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana 1810-1850. Medellín, Universidad de Antioquia.

⁷⁴ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. Grupo guerrillero que opera principalmente en Colombia.

⁷⁵ Ejército de Liberación Nacional (Colombia). (National Liberation Army) Organización guerrillera de Colombia.

⁷⁶ “La marginalidad política y geográfica de la guerrilla se debe a una razón más importante que las ya sugeridas (control policial de las ciudades, canibalismo de la izquierda, falta de olfato político, etc.). La explicación fundamental es otra: en Colombia no existían ni existen las condiciones para que tenga éxito la insurgencia armada.” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 30).

⁷⁷ Cfr. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad. “Balance del Plan Colombia 199-2005. Septiembre de 2006.

el principio de distinción entre la población civil y los combatientes. Culpándose recíprocamente, se generaliza la práctica de incluir como blancos de los ataques a población civil señalada como simpatizante, colaborador o combatiente no uniformado del adversario. El desconocimiento de este principio humanitario de protección de la población civil se refleja en una práctica generalizada de ataque, retaliación, intimidación, asesinato de civiles, bajo diversas modalidades como la privación de libertad mediante el secuestro, las ejecuciones extrajudiciales o las desapariciones forzadas. Junto a un alto número de bajas civiles del conflicto, se ha generado un proceso de desplazamiento masivo de población.

El desplazamiento se ha producido por la irrupción de confrontación entre actores armados del conflicto, pero sobre todo por actos deliberados de intimidación y ataque a la población civil, que han tenido como finalidad ganar el control político y/o económico de territorios en disputa⁷⁸. El desplazamiento interno que se registra como una constante de migración forzada que ha acompañado los muchos conflictos armados colombianos⁷⁹, recibió la atención del Estado desde la década de 1990. El desplazamiento interno en Colombia se ha caracterizado de la siguiente manera:

1. En cuanto al número de personas ha habido tantos desplazamientos masivos de la totalidad de los habitantes de un municipio y también hay un flujo permanente de desplazamiento individual o familiar (por goteo). Por su impacto sobre el orden público y sobre las dinámicas

⁷⁸ Norwegian Refugee Council Colombia: government “peace process” cements injustice for IDPs Bogotá: Norwegian Refugee Council 2006 < [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpCountries\)/CB6FF99A94F70AED802570A7004CEC41?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpCountries)/CB6FF99A94F70AED802570A7004CEC41?OpenDocument&count=1000)>. Afirma un estudio del Banco Mundial “Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) se estima que alrededor de 4 millones de hectáreas de tierras han sido abandonadas por personas desplazadas; esta cifra es tres veces mayor que la cantidad redistribuida por el gobierno a través de reformas agrarias desde 1961. De esta manera, el desplazamiento ha generado contrarreformas agrarias considerables y probablemente contribuirá a una concentración importante de tierras improductivas en ciertas zonas. La alta desigualdad en la tenencia de la tierra es un factor que hace aumentar apreciablemente el número de personas desplazadas, situación que produce gran sufrimiento humano. Además, debido a que la tierra abandonada por los desplazados suele no ser bien utilizada por aquellos que la ocupan, la productividad se ve reducida de manera considerable.

La tierra era el principal sustento en el lugar de origen de un gran porcentaje (60%) de familias desplazadas. Por lo tanto estas personas sufren más y durante más tiempo cuando deben dejar su hogar respecto de aquellos que se ganan la vida de otra manera, pues la experiencia agrícola no sirve de mucho en el entorno urbano o peri-urbano donde llegan. El número de gente desplazada fue considerablemente más alto en 2001/2002 que en 1999/2000. La mayor parte abandonó su hogar debido a amenazas específicas y constituían familias encabezadas por mujeres o trabajadores del sector agrícola. Muchos menos lograron encontrar trabajo en su nuevo destino, lo cual indica un aumento en la “gravedad” del desplazamiento. En este sentido, la ayuda que se presta a personas desplazadas a través de organizaciones gubernamentales, religiosas, no gubernamentales (ONG) y otras alcanza ahora a dos tercios de los hogares encuestados, en comparación con menos de la mitad en el pasado.” (Deininger y Lavandez 2).

⁷⁹ A lo largo del siglo XX, y particularmente desde la violencia partidista que tuvo su inicio en 1948, se registraron flujos permanentes de migrantes forzados por la violencia que adquirieron diversas denominaciones: víctimas de la violencia, migrantes campo ciudad, víctimas de catástrofes. Cfr. Vidal, Roberto Derecho global y Desplazamiento Interno. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana 2008.

- sociales de los lugares de llegada, los desplazamientos masivos han tenido mayor visibilidad y atención por parte del Estado, mientras que los desplazamientos individuales o familiares han recibido menor atención y frecuentemente las personas no se registran en las bases de datos oficiales y no reciben atención. Un efecto importante del proceso de desmovilización de los paramilitares ha sido la disminución importante de los desplazamientos, particularmente de los colectivos o masivos mientras se mantienen o aumentan los desplazamientos individuales⁸⁰
2. El desplazamiento forzado de población en Colombia hoy tiene origen en la totalidad de las regiones del país pero tiene especial incidencia doce sub-regiones. La mayoría de los desplazados tienen su origen en zonas rurales y como destino las cabeceras municipales y las ciudades⁸¹.
 3. Debido a la progresiva urbanización del conflicto armado colombianos ha intensificado el proceso de desplazamiento intra-urbano, de una zona a otra dentro de la misma ciudad, bajo la presión de células urbanas de los grupos armados ilegales⁸².

Los procesos de paz en Colombia

La permanencia del conflicto armado interno colombiano ha venido acompañada por iniciativas de negociación y pacificación adelantadas por el Estado colombiano en diversas épocas. Por citar sólo los procesos de paz de los últimos veinte años, habría que mencionar tal vez el más exitoso de ellos que tuvo lugar durante la década de 1980, y que culminó con la desmovilización y transformación en partido político del Movimiento 19 de Abril, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Quintín Lame, proceso este que dio lugar a las Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y donde participaron activamente miembros de los grupos desmovilizados. Junto a procesos exitosos como este igualmente hubo otros muchos que fueron fallidos como han sido las negociaciones del Estado con las FARC, con quienes se celebraron diálogos en México y en el mismo territorio colombiano en una zona desmilitarizada y que culminó sin resultados en 1998⁸³. Durante el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), y de manera similar a gobiernos anteriores, se agudizó la

⁸⁰ ACNUR. Balance de la Política Pública para la Atención Integral al Desplazamiento Forzado en Colombia. Enero 2004-Abril 2007. Bogotá: ACNUR 2007.

⁸¹ En el informe del primer semestre de 2008, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento registró que el 76% de la población desplazada en Colombia se concentra en 50 ciudades y municipios (de un total de 1042 municipios) de 19 departamentos (de un total de 32 departamentos) CODHES. “CODHES Informa “Boletín informativo de la Consultoría para los derechos Humanos y el Desplazamiento” Número 74. 25 de septiembre de 2008.

⁸² Cfr. Atehortúa, Clara “Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del Desplazamiento forzado en la comuna 13” Grupo Interdisciplinario de Conflictos y Violencias, adscrito al INER de la Universidad de Antioquia 2007 y Jacobsen, Karen “Tufts-IDMC Urban IDP Study”, Feinstein International Center April 2008.

⁸³ Los desplazados, sus demandas y problemas fueron los grandes ausentes en las negociaciones: en el proceso del Caguán por ejemplo ninguno de los 12 puntos de negociación entre las FARC y el Gobierno contempla en desplazamiento. Solo el ELN en su acercamiento con el gobierno colombiano durante el segundo mandato Uribe plantea el desplazamiento de la población entre los temas de negociación.

confrontación militar con los grupos insurgentes con el apoyo de la iniciativa Andina de los Estados Unidos, mientras que se inició un proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. El proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, que el Gobierno nacional ha declarado concluido, ha tenido un resultado importante en cuanto se habrían acogido al proceso 30.944 combatientes. Ha permitido la identificación de esas personas, y su incorporación al programa nacional de reinserción⁸⁴.

Efectos del proceso de desmovilización sobre los desplazados

Las organizaciones de desplazados ven con desconfianza y distancia el proceso de desmovilización. Los efectos del proceso de desmovilización en medio del conflicto han sido sintetizados por Ana Teresa Bernal, representante de la sociedad civil dentro de la Comisión Nacional de Reconciliación:

“Podríamos decir que en Colombia hay un post conflicto en medio del conflicto. Lo digo por la situación que viven las comunidades de las regiones en donde se han producido las desmovilizaciones. Allí se presentan las siguientes situaciones:

- ❖ Temor por las consecuencias de las desmovilizaciones. ¿Nuevos copamientos del territorio por otros grupos?
- ❖ Continuidad del control de los grupos en aspectos de la economía formal e informal (ventas callejeras, proyectos productivos, salud y educación) así como también en la política. Y el narcotráfico
- ❖ Expectativa pero muchas inquietudes por la aplicación de la Ley de Justicia y Paz. Las víctimas especialmente temen que su aplicación traiga consigo impunidad o que su actuación traiga más violencia contra ellas. Por ejemplo, las viudas de la masacre del Alto Naya con las que conversé recientemente no conciben que los asesinos de sus maridos que utilizaron motosierras, torturas y toda clase de vejámenes, y que fueron condenados a 40 años, vayan a salir libres con la Ley 975. Para ellas la Reparación es que haya justicia.”⁸⁵.

Los procesos de desmovilización tuvieron un efecto de disminución del desplazamiento en el corto plazo y posteriormente un nuevo aumento sostenido del mismo. Los recursos del Estado desde

la aplicación del proceso de reinserción, se han venido desplazando de manera notoria desde la atención a los desplazados hacia la reinserción de combatientes, situación que produce los paradójicos resultados de que termina siendo estimulado el victimario y castigada la víctima. Este argumento ha sido esgrimido reiteradamente por las organizaciones de desplazados y descrito con precisión por el Departamento Nacional de Planeación y la Procuraduría General de la Nación:

⁸⁴ Cfr. República de Colombia. Presidencia de la República. Oficina del Alto Comisionado para la Paz) y MAPP-OEA Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia – Organización de Estados Americanos “Sexto Informe” Mapa de Expresiones Delincuenciales Post-Desmovilización.

⁸⁵ Bernal, Ana “Reconciliación Reflexiones para la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación” Bogotá 5 de marzo de 2006. Página Web de Redepaz <http://www.redepaz.org.co/article.php?id_article=237>

Recursos destinados para atención humanitaria al desmovilizado vs. Desplazado (2005)		
Área	Costo	Promedio por persona
Atención humanitaria para 8.390 personas desmovilizadas	\$61.000.000 millones	\$7.200.000 millones
Atención humanitaria para 1.146.746 desplazados	\$752.000.000 millones	\$655.000 pesos por persona \$3'000.000 millones por familia desplazada

2 Procuraduría General de la Nación. Planeación Nacional. Tabla sobre “Recursos destinados para atención humanitaria al desmovilizado vs. Desplazado (2005)86.

“Un dato sobre el cual quiero llamar la atención, dadas sus implicaciones, es el siguiente: para la atención humanitaria de 8.390 personas desmovilizadas individualmente el Gobierno nacional ha destinado cerca de 61.000.000 millones de pesos, es decir un promedio de \$7.200.000 pesos por desmovilizado⁸⁷. En el caso de la atención humanitaria para desplazados una población de 1.146.746, el Departamento Nacional de Planeación presupuestó 752.000 millones de pesos, es decir un promedio de \$655.000 pesos por persona y aproximadamente \$3'000.000 millones de pesos por familia desplazada. La comparación evidencia una sustancial diferencia y desproporción que reclama atención inmediata por parte del Estado.”⁸⁸

PROCESOS RELACIONADOS CON LA PAZ Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La política de atención a la población desplazada por la violencia y los procesos de justicia transicional en Colombia tienen dos historias separadas: son aplicadas por instituciones distintas, se han desarrollado en momentos diferentes y responden a baterías conceptuales diversas. Estas políticas tienen puntos de encuentro, entre ellos el abordar la protección, atención y diseño de soluciones duraderas para la población desplazada, pero también las pretensiones de gobernar el fenómeno y ordenarlo en contextos de cambio.

⁸⁶ Maya, Edgardo. Procurador General de la Nación Palabras del señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón. Presentación de los resultados de la primera fase del proyecto “Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción” Bogotá, 15 de junio de 2006. Página Web de la Procuraduría General de la Nación http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2006/noticias_216.htm

⁸⁷ Cálculos efectuados por la Procuraduría General de la Nación.

⁸⁸ Maya, Edgardo. Procurador General de la Nación Palabras del señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón. Presentación de los resultados de la primera fase del proyecto “Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción” Bogotá, 15 de junio de 2006. Página Web de la Procuraduría General de la Nación http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2006/noticias_216.htm

Primera en el tiempo fue la política sobre el desplazamiento interno por la violencia en Colombia, que se remonta a los primeros años de la década de 1990, período en el que progresivamente se agudizó el conflicto armado interno. Más de una década después se impuso en Colombia el lenguaje de la justicia transicional, para dar cuenta de la progresiva internacionalización de los procesos de negociación que adelantó el Gobierno colombiano con los grupos armados ilegales y particularmente con los grupos paramilitares que se venían conformando en Colombia con mucho ímpetu desde finales de la década de 1980.

El primero de estos procesos ha tenido la pretensión directa de regular la atención a los desplazados internos. El segundo en cambio, mientras tiene el objetivo principal de lograr la desmovilización de grupos armados ilegales y trata de proteger a los derechos de las víctimas, se involucra con el desplazamiento interno de manera indirecta, pero muy importante.

PROCESOS DE DESMOVILIZACIÓN Y BÚSQUEDA DE LA PAZ EN COLOMBIA

En un proceso de articulación y reforma de la legislación expedida en la década de 1990, el Gobierno de Uribe Vélez expidió legislación complementaria dirigida de manera expresa y principal a la desmovilización de los grupos paramilitares y marginalmente a la desmovilización de los grupos guerrilleros. Frente a estos últimos la estrategia principal, basada en la ampliación de los objetivos del plan de ayuda norteamericana para la lucha contra las drogas, ha consistido en el escalamiento de la confrontación militar, la cual ha sido juzgada de manera positiva por analistas propios y extraños, propinándole duros golpes militares a las guerrillas entre los que se cuentan la captura y eliminación de algunos de sus principales cabecillas, la expulsión de los grupos guerrilleros de algunas regiones importantes y particularmente la liberación de personas secuestradas.

LEY DE JUSTICIA Y PAZ

La legislación que permite realizar procesos de paz ha existido en Colombia durante toda su historia republicana. En el presente se utiliza la estructura de normas emitida durante la década de 1990, prorrogada y utilizada intensamente durante el los diálogos de paz con las FARC y modificada, prorrogada y complementada durante los dos gobiernos de Uribe Vélez como marco de la negociación con las AUC⁸⁹.

⁸⁹ La estructura legal actual destinada a la desmovilización de grupos ilegales tiene como primer referente la Ley 418 de 1997, emitida durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano, prorrogada y revisada durante el gobierno de Andrés Pastrana mediante el decreto 548 de 1999 y modificada y prorrogada durante los gobiernos de Uribe Vélez mediante las leyes 782 de 2002, 975 de 2005 y 1106 de 2006.

Las normas permiten al Gobierno colombiano adelantar diálogos de paz y realizar negociaciones con **“grupos armados organizados al margen de la ley”** definidos en los términos del derecho internacional humanitario, como “aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”⁹⁰.

En la Ley 975 de 2005 se limitaron las condiciones de los grupos con los que se puede establecer la negociación política y simplemente se enumeraron: “Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002.”⁹¹.

Los miembros de las organizaciones así definidas pueden entrar en negociaciones con el Gobierno y pueden llegar a recibir beneficios propios de los delitos políticos, de acuerdo con el tipo de acciones que hayan realizado (delitos políticos, conexos o delitos graves). Ese reconocimiento da inicio a los acercamientos, diálogos o acuerdos de paz por la vía de una **negociación colectiva** y les otorga una serie de beneficios como la posibilidad de nombrar representantes y voceros que tengan la capacidad de circular libremente por el territorio o al exterior⁹², y la suspensión de los procesos judiciales que se estén realizando en contra de los miembros del grupo entre otras medidas⁹³.

⁹⁰ Artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3 de la Ley 782 de 2002. Corregido por el artículo 2 del Decreto 1000 de 2003, prorrogado hasta 2010 por el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006.

⁹¹ Ley 975 de 2005 art.1.

⁹² Por ejemplo en declaraciones recientes París, enero 21 de 2008. Reconocer a voceros políticos de las FARC y levantarles las órdenes de captura para facilitar el camino hacia una posibilidad de diálogo, en caso de que ellos quieran entrar en una negociación, planteó el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, durante el segundo día del periplo que cumple por países de la Unión Europea.

⁹³ Artículo 8º de la Ley 418 de 1997 modificado por el artículo 3 de la Ley 782 de 2002. Corregido por el artículo 2 del Decreto 1000 de 2003: “PARÁGRAFO 2o. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos, y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos, y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros, con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Para propiciar acercamientos, diálogos o negociaciones en procura de la paz, el Presidente de la República, mediante orden escrita, determinará la localización y las modalidades de acción de la fuerza pública, bajo el supuesto de que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni se generen inconvenientes o conflictos sociales.

Cuando no se está adelantando un proceso de paz con un grupo, es decir, no se realiza una negociación colectiva, el Estado ha ofrecido ciertos beneficios a las personas que abandonen la actividad de los grupos armados con el fin de estimular la desertión, debilitar a los grupos y obtener información estratégica para el Estado, entre otras razones. De allí que exista una vía de **desmovilización individual**.

En el presente se adelanta un proceso de desmovilización colectiva con un amplio sector de los grupos paramilitares. Simultáneamente se adelantan procesos de desmovilización individual con miembros de las FARC⁹⁴ y de los grupos paramilitares que no se han acogido a los procesos de negociación colectiva⁹⁵.

La diferencia fundamental entre el régimen jurídico de la desmovilización regulado en la Ley 975 de 2005 respecto de la legislación anterior es que responde a las nuevas circunstancias introducidas por la ratificación del Estatuto de Roma y la incorporación de Colombia dentro de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, lo cual implicó una reforma constitucional para que fueran posible la cadena perpetua, la imprescriptibilidad de ciertos delitos y la jurisdicción internacional complementaria.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el Gobierno Nacional podrá acordar con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, con los que se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos, su ubicación temporal o la de sus miembros, en precisas y determinadas zonas del territorio nacional o internacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra ellos, hasta que el Gobierno así lo determine, o declare que ha culminado el proceso. La Fuerza Pública garantizará la seguridad de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella, o en eventual retorno a su lugar de origen.

En ningún caso podrán subsistir estas zonas si con ellas se afecta el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles.”

⁹⁴ “Cali, Valle. Septiembre 20 de 2007. Al término de un proceso investigativo de inteligencia, adelantado por personal especializado de la Policía Nacional en Cali y con la colaboración de varios ciudadanos integrantes de la Red de Cooperantes, se dio captura el 23 de agosto del 2007 a los principales cabecillas de las milicias urbanas de las FARC en el municipio de Florida (Valle), pertenecientes a la columna móvil “Gabriel Gálviz”, que delinque en la zona montañosa de los municipios de Florida y Pradera en el Valle y Miranda en el Cauca. Las capturas se produjeron en el perímetro urbano del municipio de Florida Valle, en cumplimiento a órdenes de captura proferidas por la Fiscalía Segunda Especializada de Cali, por los delitos de Terrorismo, Rebelión y Homicidio. Con la participación de la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz del Gobierno Nacional, la Fiscalía Especializada de Justicia y Paz y el GAULA de la Policía Metropolitana, se les explicó a los capturados los beneficios que tendrían ellos y su estructura terrorista, de someterse a la Ley de Justicia y Paz. Ante lo cual estos cabecillas con la coordinación de los entes del Estado realizaron varias reuniones estratégicas.”

⁹⁵ Esta vía de desmovilización individual ha sido duramente criticada por sectores sociales y políticos que han advertido que terminan por concederse beneficios a quien se desmoviliza o simplemente se acoge a la ley, sin exigir contraprestación alguna de cese a las acciones violentas de los grupos. Es decir, que los mecanismos de beneficios para la vinculación individual no generan presión alguna a favor de la desmovilización de los grupos.

Bajo las prescripciones del Estatuto de Roma resultó prohibida la concesión de amnistías e indultos para los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra, a pesar de que frente a estos últimos, Colombia opuso una cláusula de exclusión por siete años, la cual está próxima a cumplirse. Esa prohibición obligó a introducir cambios radicales en los métodos de negociación que se habían realizado hasta entonces con base en la concesión de amplias amnistías e indultos. La Ley 975 de 2005, en medio de una aguda controversia entre sectores de la sociedad civil y el Gobierno, acuñó finalmente una serie de mecanismos que buscaban por una parte la desmovilización de los grupos paramilitares al tiempo que trató de satisfacer los estándares internacionales de verdad, justicia y reparación que de habían definido en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional. La Ley fue sometida a una revisión por parte de la Corte Constitucional que la encontró exequible, introduciéndole importantes mecanismos de garantía de los derechos de las víctimas (Sentencia C-370 de 2006).

Para los miembros de los grupos armados que se desmovilizaron, la Ley 975 de 2005 prescribió un sistema de penas alternativas reducidas con la condición de su desmovilización total y la confesión plena de sus delitos. El otro pilar fundamental de la Ley es un conjunto de mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y a la memoria histórica. El más importante de ellos es la CNRR.

COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) fue creada por la Ley 975 de 2005, por un término de ocho años, con integración mixta del Estado, organizaciones de la Sociedad Civil, representantes de las víctimas y miembros de los organismos de control del propio Estado⁹⁶. Como lo ha afirmado la propia Comisión en su Hoja de Ruta, no se trata de una comisión de la verdad pero sus funciones e integración están inspiradas ampliamente en tales instituciones. Su mandato general ha sido interpretado como “cerrar las heridas y construir las bases de una paz sostenible hacia el futuro”, lo cual implica cuatro funciones fundamentales: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Para el efecto, la CNRR se ha organizado en cuatro áreas: Reparación y atención a las Víctimas; Reconciliación; Desarme, Desmovilización y Reinserción; Memoria Histórica⁹⁷.

El área de Memoria Histórica ha pasado a denominarse “Comité de Memoria Histórica”, el cual pretende reconstruir la verdad a través de los instrumentos académicos y establecer responsabilidades

⁹⁶ Al momento de su integración, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación fue objeto de fuertes debates entre diversos sectores de la población desplazada. Las organizaciones de la población desplazada se han mantenido al margen de la CNRR, concentrando sus esfuerzos en los mecanismos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, abiertos por la Corte Constitucional.

⁹⁷ Cfr. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Página Web < <http://www.cnrr.org.co/> >.

colectivas respecto de los hechos del conflicto armado en Colombia⁹⁸. Se trata entonces de proponer una verdad sobre lo ocurrido, pero una verdad calificada por el reconocimiento estatal de la misma.

Las ventajas de este proceso emprendido por la CNRR son:

- ❖ Ha hecho posible un espacio para el trámite de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas
- ❖ Ha visibilizado las demandas de derechos de las víctimas.
- ❖ A 2007 se presentaron más de 70.000 denuncias a la Fiscalía y se prevé que el número ascienda a 100.000 en el 2008
- ❖ La CNRR decidió recientemente acelerar el proceso de elaboración del Plan Nacional de Reparación, con el propósito de establecer una estrategia de reparación administrativa (es decir, que no dependa de fallos judiciales para su implementación) que permita reparar integralmente a las víctimas con mayor celeridad, pues se pronostica que para obtener sentencia condenatoria los procesos judiciales se extiendan más de tres años.
- ❖ La presentación de informes sobre casos específicos y particularmente relevantes, como ha sido el del caso de la reconstrucción y evaluación de los mecanismos de reparación aplicados en Trujillo, Valle del Cauca, donde la población fue objeto de una masacre.

Las desventajas de este proceso son:

- ❖ El proceso de Justicia Transicional se lleva a cabo en la vigencia del conflicto, sin haber generado la suficiente confianza en las víctimas.
- ❖ Existe la percepción entre las comunidades y las organizaciones que no tienen una injerencia suficiente en el desarrollo del proceso.
- ❖ No existe una aceptación explícita del desplazado inscrito en el RUPD como víctima. Su postulación como tal implica un procedimiento diferente.
- ❖ La reparación por vía administrativa ha suscitado suspicacia pues se piensa que esto va a priorizar la reparación económica y disminuir los efectos de la verdad y la justicia

SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO

De manera completamente independiente de los procesos de paz en Colombia, desde la década de 1990 se ha desarrollado en Colombia un complejo Sistema Nacional de Atención y Prevención del Desplazamiento, cuyo eje articulador es la Ley 387 de 1997 sus muchos decretos reglamentarios y la extensa jurisprudencia.

⁹⁸ Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Área de Memoria Histórica “Plan Área de Memoria Histórica” 20 de febrero de 2007 <http://www.cnrr.org.co/index.html>.

En torno a las prescripciones de la ley y los decretos, se ha creado un sistema institucional de atención liderado por la Consejería de Acción Social de la Presidencia de la República, la cual coordina la actuación del sector central del Estado, que involucra la mayoría de los Ministerios, y por otra parte, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, coordina las actuaciones de las administraciones departamentales y municipales.

En el desarrollo del Sistema de Atención a la Población Desplazada se ha involucrado desde el comienzo la Rama Judicial del poder público desde sus diferentes corporaciones. Actualmente contamos en Colombia con más de un centenar de sentencias de la Corte Constitucional y secundariamente del Consejo de Estado, la Corte Suprema y el Consejo de la Judicatura, que se ocupan directa e indirectamente del desplazamiento interno. Entre ellas se destacan importantísimas sentencias de constitucionalidad y desde muy temprano, sentencias de unificación jurisprudencial que han introducido elementos fundamentales en la protección de derechos de la población desplazada.

Entre todo el amplio panorama normativo mencionado, debe destacarse la Sentencia T-025 de 2004 que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno y que en el proceso de seguimiento a su cumplimiento significó un giro importante en cuanto la Corte misma asumió el proceso de seguimiento de la sentencia, a través de una amplia interlocución social e institucional, que ha dado lugar a importantísimas medidas de cumplimiento. Tal vez las más importantes han sido la creación de espacios para que las organizaciones de desplazados y las organizaciones no gubernamentales e internacionales debatan y propongan sus percepciones sobre la problemática del desplazamiento; la formulación de indicadores de satisfacción de derechos como mecanismos de evaluación de los alcances de la respuesta estatal; y la designación de instituciones independientes, de integración pública y privada, como apoyo al seguimiento de la sentencia.

El complejo proceso desarrollado a partir de la Sentencia T-025 de 2004 ha generado un intenso, y no siempre fácil dialogo entre los poderes del Estado, en materia de la protección y cumplimiento de los derechos de los desplazados.

Ahora bien, tal como lo han señalado Saffon y Uprimny, es muy notorio y preocupante que este sistema de atención y protección a los desplazados internos, en toda su complejidad, no se articula en manera alguna con las iniciativas de paz y específicamente los desarrollos de justicia transicional reseñados con anterioridad. Por el contrario, los dos sistemas se anulan e invisibilizan mutuamente⁹⁹.

El paralelismo actual entre los procesos de Justicia y Paz y el Sistema de Atención a la Población desplazada encuentra su origen en el problema que aborda este estudio y que es la desconexión entre

⁹⁹ Uprimny, Rodrigo y Maria Paula Saffon “Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia. Estudio sectorial” Bogotá, Dejusticia, Agosto 30 de 2006 <http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=184>.

el tratamiento del desplazamiento interno y las iniciativas de paz en Colombia. Las negociaciones de paz entre el Gobierno y los grupos armados han contado con una enorme autonomía y reserva, que no ha dado lugar a la participación de la población desplazada en la fijación de criterios o la articulación de sus demandas frente al proceso. El resultado es que institucionalmente se trata de dos procesos claramente diferenciados, en los que sólo remotamente se establecen relaciones de causalidad.

AGENDA SOBRE DESPLAZAMIENTO EN LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Tierras, propiedad y restitución

Importancia de la tierra para la población desplazada, particularmente la indígena

Entre la tierra y la población víctima del desplazamiento existe un vínculo muy fuerte: tratándose en su alta mayoría de población campesina, la tierra es parte de su entorno, de sus costumbres y de su identidad, por lo que su despojo violento por los actores del conflicto armado en el país implica una pérdida del contexto cultural y social, así como de las estructuras de producción y subsistencia de las que cerca de un 60% de los desplazados dependía como fuente principal sustento antes de ser víctimas del desplazamiento.

Las zonas de donde más se expulsan personas por la fuerza son aquellas que tienen un **valor estratégico o económico**, ya sea por su *ubicación geográfica* o por los *recursos naturales* que poseen. Se otorga valor a las zonas apropiadas para adelantar proyectos de infraestructura, a las zonas deseables para el desarrollo de actividades ilegales, a las zonas de riquezas minerales, energéticas, de flora y de fauna y en general, a todas aquellas tierras que por su ubicación o características ofrezcan provecho¹⁰⁰.

Existe entonces una estrecha relación entre el conflicto armado y la tierra. La concentración de ésta sigue siendo un botín de la guerra, un sinónimo de poder, de control político, económico y social que pone en riesgo las condiciones de permanencia de la población que habita estos lugares y con ello ha ocasionado un aumento desmesurado de los procesos de expulsión y abandono de los territorios.

Señala el informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado que el número de hectáreas expropiadas oscila entre 1,2 según Ibáñez, Moya y Velásquez y

¹⁰⁰ Bello, Martha “*El desplazamiento forzado en Colombia: Acumulación de capital y exclusión social*”, 2003 y Naranjo Gloria “*Desplazamiento forzado en Colombia. reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional*” Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, N° 94,1 de agosto de 2001.

10,0 millones para el Movimiento Nacional de Víctimas¹⁰¹. Estas cifras son estimativos construidos a partir del número de desplazados y un número de hectáreas presuntamente abandonadas por cada familia (19). Situación ya agravada por la elevada concentración de la propiedad de la tierra rural en Colombia que da cuenta de que cerca de un 0,06% de los propietarios públicos y privados poseen el 53,5% de la tierra registrada catastralmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)¹⁰², lo que hace más difíciles las condiciones de reasentamiento rural de esta población y por el contrario, la estimula a dirigirse a los centros urbanos en Colombia o a países fronterizos¹⁰³. Afirma el estudio de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública citando a Fajardo y a Ibáñez y Querubín que los departamentos donde había una mayor concentración de la propiedad de la tierra según el índice de Gini, fueron los que presentaron un mayor grado de desplazamiento, los que se atribuye a que la propiedad de la tierra se utiliza como un medio de producción pero también como mecanismo de control político sobre los territorios. (23).

Los procesos de expropiación armada de la tierra ponen en cuestión la **relación legal** entre el desplazado y su tierra. Revelan la incapacidad del sistema político-jurídico para preservar los derechos constituidos sobre la tierra y la posibilidad de que éstos sean reconocidos, protegidos y restablecidos ante un eventual desplazamiento o riesgo inminente del mismo.

La ley colombiana reconoce los derechos tanto de los propietarios que detentan la propiedad de acuerdo a las formalidades establecidas en la ley, como a los poseedores que usan y habitan los territorios como prácticas de hecho no formalizadas¹⁰⁴. Sin embargo, la protección jurídica que se ofrece a unos y a otros es sustancialmente, en cuanto los derechos de propiedad son derechos ciertos que cuentan con los sistemas de protección plenos mientras que los de posesión son derechos discutidos, con la potencialidad para llegar a generar derechos de propiedad. Al momento en que entran en conflicto la propiedad y la posesión, se hace evidente la prevalencia de la primera sobre

¹⁰¹ La diferencia de valores estimados, como lo señala la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado obedece especialmente al número utilizado para efectuar el cálculo o muestra y las variables según tamaño de la tierra y porcentaje de familias entre otros.

¹⁰² Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), “Bien-estar y macroeconomía 2002/2006 Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2006.

¹⁰³ Pese a la precariedad de los recursos con que opera el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, así como de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, es la fuente primaria de información en cuanto a titulación y tamaño de la superficie rural, sin embargo, a esta precariedad se suma el conflicto armado interno, la geografía amplia y montañosa del país y la tendencia mayoritaria de posesión más no de propiedad registrada sobre un alto porcentaje de la tierra rural; lo cual, en medio del conflicto, resulta desventajoso para la población desplazada en tanto por una parte, promueve una mayor concentración de la tierra y por otra, permite que la misma pueda ser adquirida fácilmente por actores armados y/o sectores con intereses por medios aparentemente legales, en detrimento del patrimonio de los desplazados.

¹⁰⁴ Es dueño quien tienen un título debidamente inscrito en Oficina de Registro de Instrumentos Públicos ya sea escritura pública, sentencia judicial por la que se haya transferido la propiedad o resolución de adjudicación otorgada por el organismo público encargado en caso de bienes baldíos.

la segunda. En cualquier caso los derechos son vulnerados cuando la población es desalojada por la fuerza o cuando son obligados a vender sus derechos por un precio inferior del costo real, por presión o riesgo inminente al desplazamiento.

Esta situación ha intentado ser regulada por el Estado colombiano desde el año 1995 con la puesta en marcha de una política gubernamental encaminada a contrarrestar el fenómeno del desplazamiento forzado,¹⁰⁵ la cual particularmente en el tema de protección de la tierra, dio lugar a la expedición de una serie de normas¹⁰⁶ que establecieron entre otros los mecanismos institucionales de protección para proteger un territorio con riesgo de desplazamiento, en las cuales se impulsaron medidas de amparo en torno a la venta de inmuebles, buscando evitar que los actores armados obligaran a los desplazados a venderles sus tierras a precios inferiores del costo real. Igualmente se adoptaron medidas para salvaguardar la expectativa de convertirse en propietarios a través de la posesión, reconociendo el tiempo transcurrido fuera de la tierra con ocasión del desplazamiento, como si hubiese sido un periodo habitado en el territorio producto del despojo. Sin embargo, con el paso de los años por la escasez de recursos, de cobertura de los programas, de planificación y ejecución de las políticas, de sensibilización y percepción por parte de la población, se hizo insuficiente ante la extensión y agudización del conflicto. La población desplazada ha buscado alternativas de protección en los recursos judiciales¹⁰⁷.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado¹⁰⁸ ha hecho una revisión exhaustiva de las políticas públicas sobre la restitución, acceso y reparación de tierras despojadas a la población desplazada, de donde ha concluido que las políticas han oscilado desde la mera integración de la población desplazada a las políticas sociales generales de acceso a tierras,

¹⁰⁵ Documento CONPES 2804 de 1995.

¹⁰⁶ Entre las normas generales para contrarrestar el desplazamiento forzado, en materia de tierras se expedieron la *Ley 387 de 1997*, que establece la responsabilidad del Estado en lo concerniente al desarrollo de políticas y adopción de medidas para la prevención del desplazamiento, los decretos *2007 del 2001* y *250 de 2005* a través de los cuales se fijaron rutas de protección individual y colectiva del patrimonio de los desplazados, (Hoy estas normas deben ser leídas en concordancia con la *Ley 1152 de 2007*, nuevo Estatuto de Desarrollo Rural)

¹⁰⁷ Desde el año 1994 han sido relevantes los pronunciamientos de la Corte Constitucional de Colombia para la protección de los desplazados, tanto en su línea de decisiones de corte administrativo tendientes a evaluar las deficiencias de las políticas y de los agentes encargados, como es su línea de protección de derechos concretos como educación, salud, trabajo y vivienda entre otros, tendiente a la promoción y respeto de los derechos constitucionales de estos ciudadanos. Ver sentencias: T-227 de 1997, SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-258 de 2001, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-215 de 2002, T-268 de 2003, T-339 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-645 de 2003, T-669 de 2003, T-721 de 2003, T-790 de 2003, T-795 de 2003, T-025 de 2004.

¹⁰⁸ Con ocasión del pronunciamiento que hace la Corte Constitucional por medio de la Sentencia T- 025 de 2004 la cual revela el estado real del desplazamiento en el país y la insuficiencia de la política pública sobre el tema, esta Comisión surge en el año 2005, como una propuesta de varios sectores y personalidades para realizar un seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado a través de indicadores de resultado que permitan evaluar la efectividad de los derechos de la población en desplazamiento.

otras medidas que han tendido a otorgarles acciones afirmativas dentro de dichas políticas hasta disposiciones que tímidamente permiten cumplir funciones de reparación, en el sentido de restituir los bienes perdidos y compensar por la pérdida (29).

Las acciones del Estado a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y el Ministerio de Agricultura, particularmente en la adjudicación de baldíos y tierras sujetas a extinción de dominio, ha sido mínima respecto de las dimensiones del despojo, cuyas estimaciones se han presentado anteriormente. La Comisión de Seguimiento estima que entre 1994 y 2007 se pudieron adjudicar máximo 147.826 hectáreas, beneficiando a registra 112.264 familias (35).

La controversia permanece abierta y ha tenido capítulos particularmente agudos como el que se abrió con la entrada en vigencia del nuevo Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) donde la relación entre la propiedad y los desplazados vuelve a ser cuestionada. El Estatuto sintetiza en un solo cuerpo los adelantos legislativos en materia de tierras y establece medidas especiales para la protección de la propiedad pero a su vez propicia la concentración de la tierra, especialmente por los requisitos para acceder a los subsidios para la compra de tierra, por el enfoque en cuanto a los planes de desarrollo tecnológico y de inversión previstos para el área rural y por la ausencia de procedimientos expresos para la restitución.

Situación agravada de la población indígena y de las comunidades afro-colombianas

También resulta importante tener presente las **repercusiones humanitarias, económicas y sociales** que convergen de la privación de la tierra para la población desplazada. Particularmente cuando se trata de comunidades especiales como los *indígenas* y los *afro colombianos* que han sido despojados de sus tierras cuya significación cultural es diferente a la del valor económico y se encuentra vinculada con su visión del mundo, sus tradiciones y prácticas.¹⁰⁹ Datos de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, muestran que los grupos indígenas de los Paeces, los Wayus, los Chancuamos, los Koguis, los Guahíbos y los Awas, han tenido que afrontar los impactos del conflicto armado interno especialmente en los departamentos del Magdalena, Caquetá, Cauca y Chocó, con dificultades en materia de alimentos, de movilidad y de salud principalmente¹¹⁰. La situación no es diferente para algunas comunidades afro descendientes, originarias especialmente del departamento del Chocó, quienes en similares términos han tenido que soportar el flagelo del desplazamiento, así lo han reportado representantes de sus comunidades ante

¹⁰⁹ Según el Sistema de Información Derechos Humanos, SISDO. “A pesar de la tendencia en la disminución de la tasa de homicidios de indígenas, y en particular, de sus líderes y autoridades espirituales, a partir de 2003, las cifras siguen siendo desconcertantes. En los últimos 3 años han ocurrido 519 muertes violentas, y entre 22.3699 y 30.000 indígenas han sido desplazados”

¹¹⁰ A partir de datos suministrados por el ACNUR en el 2005 el porcentaje de indígenas desplazados alcanzaba un 8% de los dos millones de habitantes que se estimaba habían sufrido el desplazamiento en Colombia para esta época. Sin embargo hoy las cifras difieren según la fuente. <http://www.un.org/>

el despojo de la tierra, muerte y tortura de que ha sido víctimas a lo largo del conflicto interno¹¹¹.

Su cosmovisión del mundo, asigna una especial relevancia a la tierra como símbolo de la vida. Su propiedad es colectiva y en este sentido, rechazan toda apropiación particular de la misma, ello hace visible que en la tradición y la cultura, la tierra sea determinante, el entorno y el hábitat de las comunidades indígenas, fija su existencia y supervivencia¹¹².

El territorio para los indígenas, va más allá de lo material, de lo físico, pues también es lo que los involucra con su pasado y su futuro, es la base de su pertenencia y de su identidad, la fuente de sus costumbres, de su cultura y es en todo sentido, la base para su organización social y su autonomía. Tan estrecha es la relación con la tierra que estas comunidades son capaces de morir por ella en la lucha por liberarla, porque la tierra también tiene un componente espiritual que se desliga cuando estos son apartados de ella¹¹³.

Por ello, resulta altamente preocupante el impacto del desplazamiento en estas comunidades. Estudios adelantados por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) advierten que durante ha aumentado el temor a que desaparezcan 18 pueblos indígenas de Colombia por causa de la violencia¹¹⁴, tanto por la falta de atención y protección de sus derechos y tradiciones, como por la actuación violenta de los grupos armados que los obligan a desplazarse de sus lugares de asentamiento, lo que a su vez ocasiona la pérdida del territorio, la muerte de varios de sus miembros y la privación de alimentos, movilidad y no reconocimiento de su identidad cultural, así, si bien la Constitución Política de Colombia señala que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana(Art. 7), la igualdad y dignidad de todas las culturas que viven en el país (Art. 70), la oficialidad de las lenguas y dialectos de los grupos étnicos(Art. 10), la participación política de éstos (Art. 171 y 176), la autonomía administrativa y presupuestal de sus entidades territoriales (Art. 286) y la autonomía jurisdiccional (Art. 246), estos derechos “especiales” se encuentran en riesgo por

¹¹¹ Entre los casos más complejos de desplazamiento que han sufrido las comunidades negras en el país, están los de Jiguamiandó y Curvaradó que tuvieron que soportar según reporte de sus líderes cerca 16 desplazamientos continuos, particularmente por falta de garantías de seguridad y programas de restablecimiento y, el de la cuenca del río Cacarica, en el Bajo Atrato en donde cerca de 700 familias fueron desplazadas desde el año 1997 a raíz del conflicto arado, siendo despojados de sus tierras por tomas o compras ilegales, reportándose el desplazamiento de cerca de 4.000 personas, así como la muerte y desaparición de cerca de 85 personas, según datos del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado <http://www.etniasdecolombia.org>

¹¹² <http://www.onic.org.co/pueblos.shtml>

¹¹³ La Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca-ACIN, narran a través de un artículo de protesta titulado “La Madre Tierra se tiñe una vez más de sangre” las situaciones de las que son víctimas en su proceso de liberación de la tierra, en cercanías a la población de Santander de Quilichao (Actualidad étnica, julio 3 de 2008).

¹¹⁴ A través del documento de la ONIC, presentación a la comunidad nacional e internacional de las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas de Colombia, entre enero y mayo de 2008, se hace alusión a los grupos Guanano, Wiba, Sikuaní, Saliba, Maiben, Masiwuare, Yamalero, Tsiripo, Yaruro, Amurua, Wipiwi, Eduría, Cofan, Carijona, Guyabero, Bora, Nukak Maku y Siriano.

la falta de atención, por su reclutamiento forzado en grupos ilegales y por las dificultades en cuanto a la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- para concretar la participación real de estas comunidades en lo referente a consulta previa¹¹⁵.

¿Cuáles son las posibilidades para el retorno a la tierra?

Preocuparse en el retorno a un territorio también requiere evaluar los motivos que han dado lugar al desplazamiento forzado de poblaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas, y con ello, a establecer tanto los posibles obstáculos, como las condiciones que se requieren para un regreso efectivo y duradero. Teniendo en cuenta que la causa general del desplazamiento forzado en Colombia está relacionada con el conflicto armado interno, la creciente intensificación de éste parece limitar las opciones de retorno. La concentración de la tierra y de las actividades ilícitas como el narcotráfico, el secuestro y el tráfico de armas que lo acompañan dificultan estructuralmente la posibilidad de retorno, el desplazamiento es una estrategia que permite la concentración de la tierra y con ella el desarrollo de cultivos ilícitos prometedores en los territorios de origen de los desplazados.

En la medida en que no existen mecanismos estatales capaces de brindar seguridad permanente a la población civil que habita las zonas rurales, los ciudadanos se ven obligados a abandonar sus lugares de origen ante las amenazas, los ataques, la toma de poblaciones, las confrontaciones armadas, los secuestros y demás actividades utilizadas por los actores armados del conflicto y por Cualquier medida de retorno debe enmarcarse dentro de condiciones de seguridad, puesto que las posibilidades reales de retorno nunca serán viables si los desplazados no confían en que el territorio de regreso es seguro.

La Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado sistematizó los obstáculos que enfrenta la política de restitución de tierras. Afirman que existen obstáculos fácticos en cuanto a las limitaciones que tiene el Estado para garantizar la seguridad en las zonas rurales y con ello ofrecer condiciones de dignidad a los reasentamientos y retornos. Por otra parte hace énfasis en que los problemas jurídicos no se reducen a la titulación de baldíos sino que la experiencia ha mostrado que los desplazados enfrentan conflictos jurídicos con otros desplazados, con poseedores y propietarios y aún con grupos armados que permanecen en el control material de bienes sometidos a extinción de dominio¹¹⁶ (36).

¹¹⁵ Dos de los casos expuestos por las comunidades indígenas a través de la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC— en relación con los procesos de consulta fueron los de la Construcción de la carretera Animas-Nuquí (Chocó) y el de la Agencia Nacional de Hidrocarburos donde se quiso utilizar la socialización como proceso de consulta. <http://www.onic.org.co>

¹¹⁶ Durante 2008 han trascendido los casos del predio Carimagua en el oriente del país y de la Hacienda Nápoles, cuyo dominio tomó el Estado en 1989 a Pablo Escobar, que inicialmente fueron asignados al reasentamiento de población desplazada pero que posteriormente han terminado adjudicados a empresas del sector privado para su explotación. Cfr. López, Cecilia “Carimagua. Un Modelo Desplazador” Julio de 2008. Quevedo, Norbey y Hugo García “La ruta de un predio para los desplazados que terminó en manos del sector privado. Rapiña por la hacienda de Pablo Escobar” El Espectador 28 Junio 2008.

Refiere igualmente obstáculos de orden jurídico en los que la estructura normativa y el uso que de ella hacen actores armados y grupos interesados en ejercer el dominio sobre los territorios, que permiten legalizar los despojos de derechos sobre la tierra. Advierten además que esta tendencia se ve agudizada por las medidas legislativas promovidas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura, como es el caso de la reducción de términos para la prescripción extraordinaria, que permite sanear el dominio obtenido de mala fe o mediante el uso de la violencia (40-51).

Finalmente refiere los obstáculos institucionales, que hacen referencia a las limitaciones de los sistemas de información sobre las tierras, en cuanto a los enormes vacíos de los catastros y oficinas de registro (53) a lo que habría que agregar que tales archivos han sido el blanco de los actores armados quienes los han destruido

¿Qué condiciones serán necesarias?

Finalmente debemos reseñar que un avance importante propuesto por el estudio de la Comisión de Verificación de la Sentencia es su orientación hacia la incorporación de la política de restitución de tierras de los desplazados dentro del ámbito de los deberes de verdad, justicia y reparación del Estado, superando con ello las meras alusiones a la necesidad de políticas sociales de reforma agraria de carácter general (62). Los autores señalan con certeza la dependencia entre las transformaciones en la estructura de la tenencia de la tierra y las soluciones duraderas al desplazamiento interno, lo cual debería materializarse en un Programa Nacional de Restitución de Bienes (65) que garantice el acceso a las tierras a partir de sistemas de información confiables, para lo cual proponen una Comisión de la Verdad y Restitución de Tierras. Adicionalmente proponen una reforma institucional que fortalezca el sistema de catastro como base necesaria para cualquier programa de restitución de bienes perdidos (73) y una exhaustiva revisión del régimen jurídico de la tierra (75).

SOLUCIONES DURADERAS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA

La finalidad última de cualquier política pública relacionada con la atención de población vulnerable es garantizar el goce efectivo de los derechos de la población que han sido objeto de violaciones graves de derechos humanos que han ocasionado su desplazamiento interno y que como efecto de las mismas se han visto injustamente limitadas en el disfrute de sus derechos básicos, lo cual justifica la existencia de acciones afirmativas encaminadas a remediar su situación de vulnerabilidad.

En el caso del desplazamiento forzado, la normatividad internacional y las políticas públicas locales han desarrollado este propósito a través de la consolidación de una situación conocida como *solución duradera*, entendida esta como el estado en el que un individuo o conjunto de personas ya no tienen necesidades directamente relacionadas con su desplazamiento, en la medida en la que obtienen la restitución o compensación de sus bienes perdidos, así como la generación de un ambiente que les

permite llevar de forma sostenible una vida en condiciones económicas y sociales normales, lo cual se verifica por medio del goce efectivo de sus derechos humanos. Este proceso tiene como espacio de desarrollo el retorno al lugar de origen, la reubicación en el lugar receptor, o el reasentamiento en un lugar diferente al de expulsión y recepción¹¹⁷.

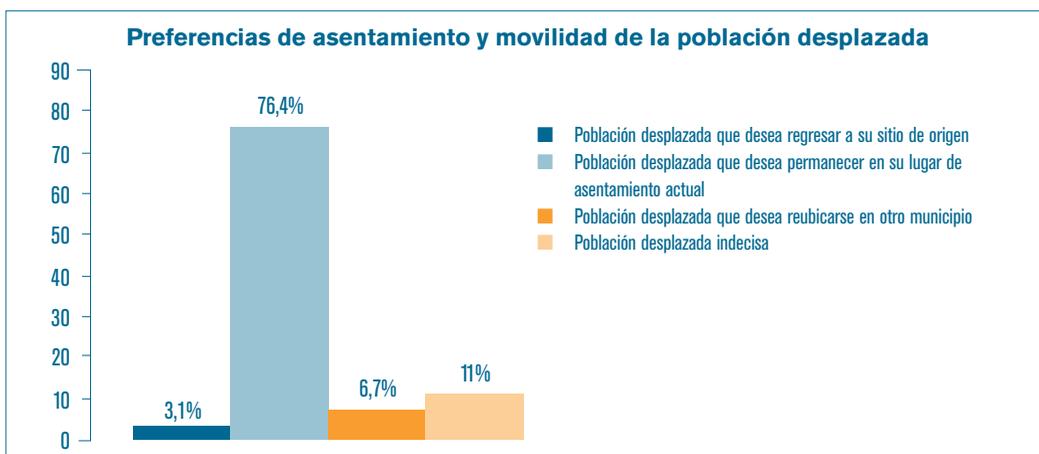
Las raíces del conflicto están relacionadas con las causas del desplazamiento forzado, y que en esa medida la generación de soluciones duraderas para la población desplazada debería constituirse en un asunto fundamental a debatir en el marco de unas iniciativas de construcción de paz.

LA POBLACIÓN DESPLAZADA, LOS CONTEXTOS ACTUALES DE SU SITUACIÓN, Y LOS POSIBLES ESCENARIOS PARA LA OBTENCIÓN DE SOLUCIONES DURADERAS

La población desplazada no tiene voluntad de retornar a su lugar de origen

En el contexto actual del desplazamiento forzado en Colombia, la mayoría de personas desplazadas población afectada no tiene voluntad de retorno. Dicha situación se da por diversas causas; además de la ausencia de condiciones de seguridad para que un retorno pueda producirse, la población desplazada no desea movilizarse por la ausencia de condiciones mínimas de subsistencia, debido al estado precario del desarrollo del campo, escenario principal del desplazamiento forzado.

Según la Encuesta Nacional de Verificación, realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública en Materia de Población Desplazada, durante el año 2007¹¹⁸ las preferencias de asentamiento y movilidad de este grupo poblacional se despliegan de la siguiente forma:



¹¹⁷ Cfr. Guiding Principles on Internal Displacement, Brookings-Bern Project on Internal Displacement y Georgetown University, When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions.2006.

¹¹⁸ Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. VI Informe a la Corte Constitucional. Bogotá, junio de 2008.

Así pues, el 3,1% de la población desplazada desearía regresar a su sitio de origen, el 76,4% desearía permanecer en su lugar de asentamiento actual, el 6,7 reubicarse en otro municipio, el 2,7% salir del país, y un 11% manifestó estar indecisa.

Teniendo en cuenta lo anterior, la generación de soluciones duraderas debería circunscribirse, en términos de ubicación de los sujetos destinatarios de las acciones, a los lugares de reasentamiento, que ocupan el 83,1% de los casos, porcentaje que no incluye a las personas que buscan refugio fuera del país ni los que aún no se han decidido, pero que de hecho se encuentran en zonas de reasentamiento.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta los casos de retorno que se generan por las precarias condiciones de acceso a bienes y servicios esenciales en los lugares donde la población desplazada se asienta, de modo que frente a la falta de posibilidades de gozar de un mínimo vital, se ven obligados a regresar al escenario de donde tuvieron que huir, poniendo en peligro su vida e integridad personal.

Así pues, las medidas de coerción que afectan la voluntad del desplazado son de diferente naturaleza, no sólo bajo un esquema directo para que una persona o grupo de personas efectúen el retorno, sino también a través de acciones u omisiones administrativas que limitan el acceso a servicios básicos, tal como los reiterados casos de exclusión del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) sin motivación, por causas imputables a la Administración, por el incumplimiento de requisitos no contemplados por la ley o desproporcionados frente a esta para quedar inscrito en el Registro¹¹⁹.

LA POBLACIÓN DESPLAZADA MIGRA DE FORMA PRINCIPAL A LOS CENTROS URBANOS, Y POR LO TANTO ALLÍ SE PRODUCE SU REASENTAMIENTO E INTEGRACIÓN SOCIAL

El desplazamiento y sus dinámicas implican la redistribución dramática y definitiva de la población. Por lo tanto, las políticas públicas en materia de desarrollo están obligadas a atender dicha dinámica, debido a la magnitud misma del desplazamiento forzado. Conociendo la intención de la población desplazada de permanecer en lugares distintos de aquel de donde migraron, es preciso definir las características de estos lugares, y por lo tanto, el contexto bajo el cual se deben desarrollar las acciones tendientes a lograr soluciones duraderas.

Si bien el proceso de expulsión tiene mayor incidencia en el área rural del país, quienes asumen la obligación de atención integral son las autoridades, sociedades e infraestructuras en los centros urbanos, porque hacia ellos se desplaza la gente en su mayoría; si bien los mayores índices de pobreza

¹¹⁹ La Corte Constitucional recoge en su Sentencia T-496 de 2007, casos de personas desplazadas que se han tenido que enfrentar a las dificultades de inscripción al Registro Único de Población Desplazada RUPD, con ocasión de acciones u omisiones institucionales.

e indigencia están en el campo, el hecho de que la dinámica del desplazamiento sea el desarraigo de las áreas rurales implica que dicha indigencia y pobreza se está movilizandando a las áreas urbanas¹²⁰, donde la oferta de empleos y servicios es escasa.

Según cifras del sistema de registro de Acción Social, para el 30 de junio de 2008 el 48,5% de la población desplazada se encontraba asentada en 33 municipios del país, que corresponde a los centros urbanos más importantes. Si Colombia tiene 1120 municipios, casi la mitad de la población desplazada está aglutinada en el 2,94% de estos, que a su vez son eminentemente urbanos. El volumen de esta situación es tal, que en promedio, cada ciudad principal del país ha recibido a 37.890 personas desplazadas.

Ciudades como Bogotá y Medellín, que según las mismas estadísticas tienen los niveles más altos de recepción de población desplazada en el país, se enfrentan a un problema demográfico de aumento súbito de la población, con el agravante de que los nuevos residentes de la urbe se encuentran en una situación de vulnerabilidad manifiesta. De forma inmediata se produce una alteración en los espacios públicos y privados de los centros urbanos, así como en las relaciones sociales desplegadas dentro de la comunidad receptora.

La apropiación de espacios es crítica, teniendo en cuenta las reducidas posibilidades que tienen los centros urbanos de ofrecer soluciones de vivienda, generando fenómenos como los barrios de invasión o el hacinamiento de los sujetos en condiciones infrahumanas.

De la misma forma, los espacios públicos destinados a cubrir las necesidades una ciudadanía previamente estimada, no están preparados para atender las demandas de un nuevo flujo poblacional que produce demandas por el a los servicios de educación, salud, alimentación y bienestar social, con una consecuente violación de derechos humanos. La dinámica económica se altera a partir de incrementos en las demandas de bienes y servicios, y por ende, del nivel de desempleo, al haber recursos escasos y ausencia de planes de prevención y contingencia frente a la recepción masiva de personas sujetas a vulnerabilidad manifiesta, que se configura por altas tasas de dependencia, bajas tasas de empleo y bajas dotaciones de capital humano.¹²¹

El proceso tiene efectos directos en la situación de orden público de las zonas receptoras, a donde se extienden las cadenas de violencia que generaron el desplazamiento forzado en tanto los actores armados o no armados involucrados tienen redes bien establecidas para perseguir y actuar sobre quienes tratan de huir. Y de igual forma, por los procesos de recepción de los sujetos por parte de la comunidad anfitriona, que se resiste a la integración, y genera actitudes de rechazo hacia ellos con

¹²⁰ Según el censo de población realizado en el año 2005, el 68,2% de las personas que se encontraban por debajo de la línea de pobreza residían en el campo.

¹²¹ Departamento Nacional de Planeación. La población desplazada en Colombia: examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Bogotá, 2007. pág.47.

diversos grados de violencia, particularmente porque entran a competir por los empleos, bienes y servicios de los más desfavorecidos en las ciudades, porque promueven la mendicidad ante la falta de oportunidades y porque se teme que con su llegada el conflicto interno de carácter rural se traslade a las zonas urbanas.

En consecuencia los desplazados no pueden desarrollar un proceso de integración social completo, lo que implica un ambiente que permita de forma sostenible el acceso a condiciones económicas y sociales normales, sino que se presenta segregación¹²², autoaislamiento¹²³ o en el mejor de los casos, la asimilación¹²⁴ por parte de la comunidad receptora.

PERSPECTIVAS ACTUALES EN MATERIA DE ATENCIÓN INTEGRAL Y REPARACIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

La gestión coordinadora en las ciudades puede ser la clave de la obtención de soluciones duraderas

Así pues, por lo visto anteriormente las grandes ciudades son lugares donde se desarrollaría, casi en su totalidad el proceso de generación de soluciones duraderas, debido a la dinámica del desplazamiento y a las dificultades para que los procesos de retorno tengan cabida, por los inconvenientes anteriormente mencionados.¹²⁵

Lo anterior genera varias inquietudes respecto del proceso de integración social de la población desplazada, pues este tiene y tendrá lugar en asentamientos que en su mayoría son de carácter urbano, debido a la aceleración del proceso migratorio campo – ciudad como consecuencia principal, entre otros fenómenos, de la dinámica del desplazamiento.

Las ciudades más grande del país han incorporado a sus planes de desarrollo el tema del desplazamiento forzado, en tanto se trata de un fenómeno que afecta de forma directa y dramática la configuración de las entidades territoriales, y además, han desarrollado instrumentos de política pública propios, a partir de su contexto particular:

¹²² Por ejemplo, los asentamientos de población desplazada en barrios marginales de la localidad de Ciudad Bolívar.

¹²³ La población desplazada con mayor marginalidad, que ocupa espacios no aptos para un asentamiento humano, tales como las alcantarillas, las hoyas o los basureros.

¹²⁴ La asimilación puede observarse en el simple hecho de la compra que se le hace a un desplazado que vende dulces en un semáforo; se vuelven parte del panorama de la ciudad, pero no se atiende su condición de vulnerabilidad.

¹²⁵ Ana Maria Ibáñez y Andrea Velásquez, “La política pública para atender a la población desplazada: ¿Cuáles deben ser las funciones de las autoridades locales?” Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2008.

Al respecto, la Alcaldía Mayor de Bogotá ha desarrollado una estrategia de coordinación con el gobierno nacional, consistente no sólo en la generación de espacios para que los programas estatales se presten de manera eficiente a la población desplazada¹²⁶, sino también en la creación de esquemas autónomos de asistencia, que complementan dichos programas del orden nacional.

Tal es el caso de Misión Bogotá, que busca generar soluciones de empleo; Metrovivienda, que entrega subsidios complementarios para vivienda de interés social, Bogotá sin Hambre, que se encarga de atender las necesidades alimentarias y nutricionales de niños, adultos mayores y discapacitados. Si bien el objetivo de estos programas se amplía al grueso de la población vulnerable del distrito, se observa un impacto especial para los desplazados.

Así mismo, en el caso de Medellín es importante destacar los convenios que como municipio ha celebrado en materia de financiación de proyectos de generación de ingresos para población desplazada en el marco de procesos de retorno o reubicación, al margen de los que Acción Social, como coordinador del sistema, ha desarrollado con la OIM, CHF, entre otros, con incidencia nacional.

La población desplazada y la Justicia Transicional en Colombia

Con ocasión de un futuro proceso de paz, es posible identificar algunas de las principales demandas que formulan las organizaciones de desplazados. La demanda política fundamental es la transformación de la población desplazada en una colectividad que presente un **goce efectivo de los derechos vulnerados**. En este sentido, demandan:

1. El cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y de la Sentencia T – 025/2004

Para la población desplazada el Gobierno Nacional no tiene voluntad política para el cumplimiento pleno de esta normatividad. El incumplimiento, según la población desplazada,¹²⁷ se puede verificar en:

- ❖ La permanencia de los obstáculos para ser incluidos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), pues existe una interpretación arbitraria de Acción Social (entidad del Gobierno Nacional) para decidir quién debe ser considerado como desplazado. Causales de no inclusión son:
 - Desplazamientos ocasionados por las acciones de las Fuerzas Militares Regulares
 - Desplazamientos ocasionados por las fumigaciones a cultivos ilícitos
 - La inclusión del desplazado en listas de inteligencia elaboradas por las Fuerzas Militares Regulares

¹²⁶ Es el caso de las Unidades de Atención y Orientación - UAID.

¹²⁷ Tomado de “Informe presentado al Señor Antonio Guterres Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados” por la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre desplazamiento interno. En: Mesa de Trabajo de Bogotá. Boletín No. 20. Julio de 2007.

- Desplazamientos ocasionados por paramilitares en regiones en donde el Gobierno Nacional argumenta que ya han sido desmovilizadas dichas organizaciones
 - ❖ Las ayudas humanitarias, para aquellos inscritos en el RUPD, no son oportunas y son bastante limitadas.
 - ❖ La falta de coordinación entre los entes públicos responsables de la atención desplazada.
 - ❖ No existe participación de la población desplazada en el diseño de las políticas públicas de atención a dicha población.
 - ❖ No existen recursos para la estabilización socioeconómica.
2. Existencia de una política de seguridad del Estado que garantice la neutralidad de los civiles

Desde la perspectiva de la población desplazada la demanda política de seguridad se concreta en:

- ❖ La seguridad está ligada a la creación de un territorio de Paz, con presencia de acompañamiento para asegurar el retorno a corto plazo.
 - ❖ Los territorios que demandan seguridad son aquellos lugares de donde han sido expulsados, es decir que si la familia estaba trabajando en su finca o en el campo es allí a donde espera regresar a trabajar y no al perímetro urbano y, si la familia fue expulsada del perímetro urbano donde devengaba su sustento es allí donde espera poder regresar y no al perímetro rural.
 - ❖ La seguridad implica que las instituciones y entidades de carácter investigativo penal y disciplinario que forman parte del Estado, den inicio a las investigaciones correspondientes para que se investiguen, procesen y sancionen ejemplarmente a quienes han cometido violaciones de derechos humanos
 - ❖ La seguridad debe ser entendida como seguridad social, es decir como un conjunto que incluye salud, educación, vivienda y recreación
3. Cumplimiento con la verdad, la justicia y la reparación en el marco de la ley de Justicia y Paz

Para la población desplazada, el proceso de desmovilización de grupos armados al margen de la ley, que se lleva a cabo a través de los procedimientos prescritos en la que ha dado en llamarse “Ley de Justicia y Paz” (Ley 975 de 2005), es un proceso que no cumple satisfactoriamente con los principios de verdad, justicia y reparación.

- ❖ En cuanto al derecho a la VERDAD las comunidades de desplazados argumentan que en los procesos no se está reconociendo públicamente:
 - Los hechos que rodearon la situación del desplazamiento
 - Las causas del desplazamiento
 - Los autores materiales e intelectuales
 - Los intereses creados en el nivel local donde se perpetró el desplazamiento
 - Las violaciones a los DDHH y el DIH por parte del Estado

- ❖ Lo anterior, trae como consecuencia directa el incumplimiento del derecho a la JUSTICIA, incumplimiento que se manifiesta en:
 - Falta de garantías judiciales para aquellos que denuncian las actuaciones ilegales del Estado
 - Impunidad en el juzgamiento de delitos de los funcionarios públicos
 - Judicializaciones infundadas sobre miembros de la comunidad que intentan denunciar las violaciones
- ❖ En términos del derecho a la REPARACIÓN, la comunidad desplazada considera que aún se está muy lejos de alcanzar estándares acordes con los que se establecen en la sección quinta de los Principios Rectores de los Desplazamiento Internos adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (E/CN.4/1998/53/Add.2* 11 de febrero de 1998) internacionales. Ellos serían:
 - Reparación económica
 - Reparación simbólica y pública
 - Recuperación de la memoria colectiva
 - Derecho a la no repetición de los hechos
 - Retornar con seguridad y devolución de bienes
 - Dignificación de las víctimas

¿Cuáles procesos se están dando y cómo podrían ser utilizados?

En la actualidad pueden ser reconocidos dos tipos de procesos: el de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, descrita al comienzo del documento, y algunas iniciativas para la construcción de la paz desde la base.

INICIATIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ DESDE LA BASE¹²⁸

Las iniciativas de construcción de paz desde la base pueden ser entendidas como procesos organizativos en torno de diversos valores, constitutivos de la paz y la democracia, que son generados y jalonados por comunidades o conjuntamente por estas y las iglesias, dentro del territorio común en el que residen. Se destacan como elementos esenciales de las iniciativas de paz desde la base:

- ❖ Su carácter de proceso, que alude a construcción colectiva en el tiempo, no perfecta sino perfectible.
- ❖ Su organización en torno de valores constitutivos de la paz y la democracia, como defensa de la vida, la cultura, el territorio, la autonomía o autodeterminación, el derecho a la paz, la inclusión social y la participación.

¹²⁸ El siguiente aparte es tomado de las experiencias que ha conceptualizado Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia – SUIPPCOL (Hernández Delgado, 2004)

- ❖ Su origen y proyección desde las bases, encarnadas por comunidades, o por estas y las iglesias, que dada su presencia y labor de acompañamiento histórico en las comunidades, son como parte de las mismas.
- ❖ Ser generados y jalonados por comunidades asentadas en un territorio común, que facilita la emergencia, consolidación perfectible y proyección de los procesos, por significar un escenario de raíces, tradiciones, identidades y pasado compartido.
- ❖ Surgir como respuesta organizada y sin recurso a las armas, al impacto del conflicto armado y/o de diversas expresiones de violencia estructural

Los modelos de estas iniciativas son:

- ❖ En 1980, en los resguardos de Toribio, San Francisco y Tacueyó del norte del Cauca, surgió el Proyecto Nasa.
- ❖ En 1982, en el medio Atrato chocoano, emergió el proceso organizativo de comunidades afrodescendientes, en torno de su reconocimiento étnico, la defensa de sus territorios ancestrales, su cultura y autonomía, conocido como la Asociación Campesina Integral del Atrato - ACIA.
- ❖ En 1987 surgió en el Magdalena medio santandereano la primera experiencia campesina de resistencia civil a la violencia del conflicto armado, conocida como la Asociación de trabajadores Campesinos del Carare - ATCC.
- ❖ En 1987, emergió en el municipio y resguardo de Jambaló, en el norte del Cauca, la experiencia local conocida como el Proyecto Global, producto de las enseñanzas del Proyecto Nasa de Toribio
- ❖ En 1994 se registró la experiencia de neutralidad activa de la Organización Indígena de Antioquia -ola-, como expresión de resistencia civil al conflicto armado.
- ❖ En 1997, se dio el surgimiento de la experiencia campesina de la Comunidad de Paz de San José de Apartado.
- ❖ En 1997, emergió en el bajo Atrato chocoano la experiencia de comunidades negras de expresión de resistencia civil al conflicto armado conocida como la Comunidad de Paz de San Francisco de Asís, hoy Comunidades de Paz del Bajo Atrato.
- ❖ También, en 1997, surgió la experiencia de resistencia civil al conflicto armado de las comunidades negras desplazadas del Cacarica en el municipio de Riosucio, en el Choco, conocido como Comunidades en Autodeterminación, Vida y Dignidad - CAVIDA.
- ❖ En 1998 se registro la emergencia de iniciativas de paz desde la base, en torno de procesos participativos que permitieran profundizar la democracia local, siendo el caso de la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes, en el departamento de Santander.
- ❖ En 1998 emergió el proceso de La María en Piendamó, en el Cauca, representando una propuesta indígena para el dialogo entre los diferentes sectores sociales con miras a la negociación del conflicto armado.
- ❖ En el año 2001 surgió la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso en el suroeste antioqueño.

- ❖ En noviembre de 2001 se torno visible el proceso indígena de Resistencia Comunitaria de Caldoño, en el norte del Cauca, como respuesta organizada de la comunidad frente a una incursión de la insurgencia.
- ❖ En marzo de 2001 se registró la emergencia de la experiencia de Pensilvania Comunidad Viva en el departamento de Caldas. El énfasis de este proceso lo constituyo la generación de procesos participativos en torno del desarrollo y la democracia local

Las ventajas de estos tipos de procesos son:

- ❖ Consolidan a la población en riesgo de desplazamiento como una subjetividad política que tiene la capacidad de exigir sus derechos antes que una población relegada de la sociedad sobre la cual se aplican medidas excepcionales y de contingencia.
- ❖ Generan procesos de profundización de la democracia local con proyectos políticos autónomos y al margen de los actores armados del conflicto
- ❖ Constituyen un fuerte poder simbólico por su capacidad de resistir en medio del conflicto
- ❖ Han sido capaces de incidir en lo local frente a los grupos armados legales e ilegales construyendo reglas mínimas de convivencia y aceptando su condición de neutralidad frente al conflicto

Las desventajas de estos tipos de procesos son:

- ❖ La estigmatización que sufren por parte de todos los actores armados del conflicto¹²⁹
- ❖ La dificultad para el acceso a recursos para poder sostener sus procesos de autonomía política
- ❖ Las dificultades de visibilización a nivel nacional de estas experiencias
- ❖ Al resistir desde las zonas de conflicto son poblaciones en riesgo contante y con un alto grado de vulnerabilidad

¹²⁹ Al defender políticas de autonomía territorial, estas iniciativas se oponen a los interés de los actores armados que consideran necesario el control territorial para lograr consolidar su poder. El caso emblemático de estigmatización, lo ha sufrido la Comunidad de San José de Apartadó. A continuación, se cita la última constancia que dicha comunidad ha dejado sobre dicha estigmatización: “El gobierno nacional, en cabeza del Vicepresidente, el día 17 de junio, en Apartadó, realizó nuevamente afirmaciones mentirosas y que distorsionan la realidad omitiendo la verdad de la situación con el fin de encubrir y mantener un orden de muerte que es el que se vive en Urabá.

“El Vicepresidente hizo afirmaciones que van en total contravía de la realidad de los hechos: planteaba que en La Holandita (San Josesito, lugar de la comunidad) los líderes tenían cohibida y oprimida a la gente; que la región había cambiado con la seguridad democrática; que la gente de la región estaba involucrada en los programas de inversión social cambiando la realidad de la zona, desapareciendo los actores armados. Así mismo, planteaba que en 2003 esos mismos líderes de La Holandita no dejaban entrar a nadie a San Josesito, obligando a la gente a esconderse; que ni un vaso de agua se le daba a la gente que venía de fuera; que en 15 años ningún alcalde había pisado San José.

“Todas estas afirmaciones falsas demuestran que se oculta la realidad con el único fin de poder justificar la situación que hoy en día vivimos. No nos extrañan estas afirmaciones del gobierno nacional que acostumbra mentir con el único fin de poder realizar acciones de terror y exterminio”. (COMUNIDAD DE PAZ SAN JOSÉ DE APARTADÓ)

- ❖ Sus iniciativas son excluidas de la lógica de negociación de los guerreros

Con todo lo anterior, una posible estrategia a seguir sería **visibilizar modelos de construcción de la paz a partir de experiencias de paz desde las bases a través de la comisión nacional de reparación y reconciliación.**

¿QUÉ TIPO DE ASOCIACIONES EXISTEN EN TORNO A LA POBLACIÓN DESPLAZADA?¹³⁰

El activismo de la población desplazada ha atravesado por varias etapas, caracterizadas por el tipo de acciones emprendidas, su nivel organizativo y el impacto de tales organizaciones sobre las políticas públicas.

- ❖ Una primera etapa, denominada por algunos como “de choque”, varios de los entrevistados le reconocieron centralidad al movimiento de desplazados que tuvo lugar en Medellín, en torno a las comunidades víctimas de la presión de los paramilitares en el Chocó y principalmente en Córdoba y Urabá, en contra de la guerrilla. Es la época de las tomas, caracterizadas por el uso de vías de hecho como mecanismo de presión: toma de las oficinas de la Red de Solidaridad Social, de oficinas públicas, de organismos internacionales. Esta estrategia habría tenido su momento culminante con la toma de varios años de las oficinas de la misión del Comité Internacional de la Cruz Roja en Bogotá, la cual terminó con unos acuerdos del Estado con los desplazados que fueron obligados a cumplirse por parte de la Corte Constitucional (Celis, Manrique, Jaramillo).
- ❖ Una segunda época se identifica con la acción del Estado que puso como condición para obtener beneficios del sistema estatal de atención la organización de los desplazados en grupos legalmente constituidos, con personería, que permitieran el diseño de programas colectivos de atención. Se formaron así, un poco a la fuerza, una multitud de organizaciones de desplazados en todo el país, que reflejaban muy diversos matices de la heterogénea población desplazada: grupos regionales, grupos de víctimas de determinado actor armado, filiaciones partidistas, lugares de reasentamiento etc. (Manrique).
- ❖ Una tercera época de progresiva agrupación de las organizaciones de desplazados, proceso este bastante complicado por la heterogeneidad de las organizaciones. Se configuran así las asociaciones nacionales de desplazados de alcance nacional (Manrique). Estas organizaciones de carácter nacional toman especial relevancia porque son las más grandes y reconocidas. Son las que terminan por participar en los espacios dispuestos por la Ley y son el grupo de presión más fuerte para que se expida la Sentencia T – 025/2004 por la Corte Constitucional.

¹³⁰ El presente apartado es una actualización del informe presentado por Roberto Vidal a Brookings – Bern Project on Internal Displacement (Vidal, 2006)

Desde el 2006 hasta la fecha parecen estarse consolidando otras dos etapas en lo que tiene que ver con la organización de la población desplazada:

- ❖ En primer lugar, la constitución de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la cual cuenta con el concurso de una serie de organizaciones sociales y personalidades de la vida nacional, comprometidas con el cumplimiento pleno e integral de la sentencia T-025 de 2004 y con el proceso de construcción de un Estado Social de Derecho para todos los colombianos. Se constituyó en el mes de noviembre de 2005, en desarrollo de las conclusiones del seminario sobre desplazamiento forzado convocado conjuntamente por la Universidad de los Andes, CODHES, Viva la Ciudadanía y la Confluencia por la Democracia. Está integrada por el ex Defensor del Pueblo y ex magistrado de la Corte Constitucional Eduardo Cifuentes Muñoz, el Director Nacional de Pastoral Social Monseñor Héctor Fabio Henao, el economista Luis Jorge Garay Salamanca, el rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano Dr. José Fernando Isaza, el Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia Luis Evelis Andrade, la periodista y escritora Patricia Lara, el profesor de la Universidad Nacional Orlando Fals Borda, la representante de una organización afrocolombiana, Rosalba Castillo, el Presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía, Pedro Santana, el Presidente de CODHES, Marco Romero y el Director de la Corporación De Justicia y ex Magistrado de la Corte Constitucional Rodrigo Uprimny Yepes.

La Comisión de Seguimiento es una iniciativa de sociedad civil que considera que aunque la responsabilidad principal de garantizar los derechos de las personas desplazadas recae en el Estado, es preciso contribuir al desarrollo de una cultura de responsabilidad social que permita superar las tradicionales prácticas de discriminación y que a su vez permita el desarrollo de principios de solidaridad con todos los colombianos y colombianas que viven una situación de vulnerabilidad ocasionada por el conflicto armado. (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2008)

Este esfuerzo colectivo desde la sociedad civil se ha propuesto establecer parámetros objetivos para la verificación del cumplimiento de las políticas públicas respecto de la población desplazada, lo que implica una conciencia fundamental sobre la condición de sujeto de derechos, elemento clave para una participación de dicha población en procesos de construcción de la paz.

En segundo lugar, las organizaciones de desplazados, dado el incumplimiento del Gobierno Nacional a sus demandas, parecen estar retornando a la primera etapa mencionada en este informe. El 31 de Julio del presente año intentaron tomarse el Parque de la 93 en la ciudad de Bogotá, lugar de diversión de los grupos élitos. Dicha acción terminó en un proceso de negociación con las autoridades locales que los invitó al desalojo pacífico. Esta acción se vuelve a realizar, en el momento mismo en que está siendo escrito este informe, 8 de Septiembre, con noticias de que esta vez hubo uso de la fuerza de parte de las autoridades, y el líder de la protesta, Ricardo Jiménez, fue detenido por la Policía Nacional.

A esta segunda etapa parecen responder, además, una serie de amenazas, asesinatos y desapariciones de los líderes de las organizaciones de desplazados. “Uno de los amenazados, Rigoberto Jiménez, miembro de la Coordinación General de Desplazados y uno de los organizadores de la marcha que partió desde Flandes, Tolima, relató que durante todo el recorrido los líderes del grupo fueron intimidados e incluso después de que su marcha se unió con la de Bogotá, varios de sus compañeros fueron amenazados directamente en el municipio de Soacha. Denunció además que después de la marcha han sido retiradas las medidas de seguridad para 15 de los líderes de desplazados en el país, entre ellos él mismo”. (El Espectador, 2008)

¿Cuál es la relación entre la población desplazada y los grupos de otras víctimas?

Lo que se puede constatar es que el proceso de reparación que desde el Estado se ha implementado para los desplazados es precedente al proceso que se ha implementado en términos de justicia transicional a partir de la promulgación de la Ley 975 de 2005.

Dado que esta normativa:

- ❖ No prevé un procedimiento especial para la población desplazada como víctima (como se explicó arriba)
- ❖ Atribuye a Acción Social, entidad gubernamental, la administración de los recursos para llevar a cabo la política de atención de población desplazada, y el Fondo de Reparaciones de víctimas (Art. 54 de la Ley 975 de 2005)

La relación entre desplazados y el demás grupo de víctimas tiende a responder en la actualidad a una lógica de competidores de recursos, más que a una lógica de unidad política con base en su situación general de víctimas.

En opinión de esta consultoría, lo anterior es un efecto directo de la desarticulación de la agenda política de la población desplazada con los procesos de justicia transicional que se adelantan en el Track 1¹³¹.

¿Cómo puede la población desplazada participar en los procesos de paz (Track 1 – 2 – 3)?

En lo que hace referencia a los procesos de justicia transicional que se adelantan en el Track 1 la participación de la población desplazada cada vez ocupa un lugar de mayor ANTAGONISMO. Pues sus demandas políticas constitutivas contradicen presupuestos de la política pública del gobierno actual, respecto de:

¹³¹ Para profundizar en la descripción de dicha desarticulación ver (Uprimny & Saffon, 2007)

- ❖ Cumplimiento de las normas de atención a la población desplazada
- ❖ Seguridad Democrática¹³² Política de Seguridad Democrática - explicar
- ❖ Cumplimiento con los derechos de verdad, justicia y reparación de las víctimas

En lo que hace referencia a los trabajos que adelanta la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, cuya composición es tripartita (Gubernamental – Sociedad Civil – Víctimas), la población desplazada se puede posicionar como un sujeto estratégico en la reivindicación de sus derechos de VERDAD, JUSTICIA y REPARACIÓN; pues la Comisión se encuentra más abierta a aceptar sus consideraciones y significados respecto de estos derechos. La ventaja de esta estrategia consiste en el aprovechamiento del espacio nacional abierto y de los recursos destinados a nivel nacional. Es decir, es una estrategia que tiende hacia una fuerte visibilidad de las demandas políticas de la población desplazada sin enfrentar la estigmatización social que sufre esta población cuando se presenta como un antagonista directo del Gobierno nacional.

Otro tipo de estrategia consiste en la profundización de alianzas entre las organizaciones de población desplazada y las iniciativas de paz desde la base. La ventaja de esta estrategia consiste en el fortalecimiento de la población desplazada como comunidad políticamente autónoma y con goce pleno y efectivo de derechos. La dificultad del desarrollo de esta estrategia reside en que este tipo de procesos han sido sometidos a una deslegitimación y estigmatización desde el Gobierno Nacional, lo que coloca a la población desplazada en una situación de riesgo.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil, incluso de la O.N.U es comprometerse en ser los garantes de dicha participación de la población desplazada en ambos procesos, en el que se lidera en la CNRR y en las iniciativas de paz desde la base.

¹³² La política de defensa y seguridad democrática elaborada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa en el año 2003, se propone recuperar y mantener el control estatal del territorio Colombiano. Para lograrlo, se establece en los numerales 88 y 89 de la política de seguridad democrática la necesidad de aumentar gradualmente “la presencia estatal y autoridad de las instituciones, comenzando por aquellas zonas que se consideren estratégicas. Donde sea necesario, el ciclo de recuperación del control del territorio se iniciara con las operaciones que adelanten las unidades de la Fuerza Pública...”. Cuando se haya pasado esta fase de recuperación se espera mantener el control de la zona utilizando “unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional...”, cuyas funciones son proteger a la población civil y conservar las condiciones de seguridad. (Ministerio de Defensa de la República de Colombia)

ANEXO VI

ESTUDIOS DE CASO DE DESPLAZAMIENTO

CAUCA Y NARIÑO: RESISTIENDO AL DESPLAZAMIENTO

Los departamentos del Cauca y Nariño se encuentran en el Sur- Occidente de Colombia y comprenden territorios escarpados andinos así como tierras bajas con costas sobre el océano Pacífico. Desde los siglos de colonia española han convivido poblaciones mestizas con grupos indígenas y de negros.

El Sur Occidente de Colombia ha históricamente sido escenario de conflictos agrarios entre grupos de colonos (en su mayoría mestizos) y grupos indígenas que han defendido y reclamado los territorios de resguardo de origen colonial. En la última década se han sumado conflictos territoriales de los grupos indígenas y negros frente a nuevos proyectos agroindustriales de biocombustibles y palma, así como enfrentamientos con grupos de cultivadores de coca y amapola que buscan el control de las rutas comerciales desde los Andes hacia el mar. En el contexto de estas disputas intervienen las fuerzas armadas del Estado así como grupos armados guerrilleros y paramilitares, convirtiendo en objetivo de sus ataques los grupos tradicionales de población civil radicados en estos territorios.

En Cauca y Nariño hay una larga tradición de organización social por parte de los grupos indígenas, y desde la década de 1990, de los grupos de población negra. Desde 1971, como resultado de la movilización indígena se creó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) con el fin de defender la autonomía de los grupos indígenas, recuperar su territorio, ampliar los resguardos, no pagar impuestos por uso de la tierra, proteger su cultura y su derecho y luchar por la educación étnica. En 1994 se creó la Asociación de Cabildos Indígenas del norte del Cauca-ACIN CXAB WALA KIWE (Territorio del Gran Pueblo), ubicada en el municipio de Santander de Quilichao, al Norte del departamento del Cauca. La ACIN agrupa 16 cabildos indígenas y 14 resguardos: Toribío, Tacueyó, San Francisco, Corinto, Miranda, Huellas Caloto, Toéz, Jambaló, Munchique los Tigres, Canoas, Delicias, Concepción, Guadualito, Cerro Tijeras, Pueblo Nuevo Ceral, Alto Naya y el Cabildo urbano de Santander de Quilichao en 7 municipios: Toribío, Caloto, Miranda, Corinto, Jambaló, Santander de Quilichao y Suárez (www.nasaacin.org).

En la última década, y como reacción a los mismos procesos de despojo de territorios, ataques a la población civil y desplazamiento interno, las comunidades afrocolombianas del Pacífico de los departamentos de Cauca y Nariño han desarrollado proyectos de organización civil y de resistencia, como es el caso de COCOCAUCA (Coordinación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base del Pueblo Negro del Pacífico Caucano), quienes predicán la neutralidad frente a los actores

armados, ya sean gubernamentales o al margen de la ley, el desarrollo de mecanismos de organización para la defensa de los territorios, interlocución de los actores armados, desarrollo de mecanismos de búsqueda de la verdad, justicia y reparación. Igualmente despliegan actividades en redes regionales, nacionales e internacionales.

Pese a las dificultades materiales, al clima político adverso, la intensificación del conflicto armado y, en algunos casos, a la persecución por parte de los actores armados, las organizaciones comunitarias en la región han logrado cohesionar a las personas y a los grupos sociales y han luchado por mantener la unidad de sus comunidades y sus territorios. La visibilidad nacional e internacional que han conseguido les ha permitido seguir trabajando en medio de condiciones políticas cada vez más adversas, en cuanto enfrentan diversos actores que se coaligan estratégicamente para debilitar las capacidades organizativas de las comunidades y adelantar el despojo de las mismas.

En los últimos años se han agudizado las presiones de los grupos guerrilleros pero especialmente de los paramilitares, tanto en sus denominaciones antiguas como en sus denominaciones de “grupos emergentes”, por el control territorial del Sur Occidente de Colombia con el fin de desarrollar cultivos industriales así como cultivos ilícitos. Por otra parte las organizaciones comunitarias se han visto confrontadas con las políticas estatales de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea (fumigaciones) que han afectado a las comunidades y han generado desplazamiento interno así como migraciones internacionales hacia los países vecinos. Más recientemente, las organizaciones indígenas han protagonizado duros enfrentamientos públicos con el gobierno departamental del Cauca por las demandas de devolución de territorios usurpados y cuya titularidad ha sido reconocido tanto por el Estado colombiano que por la Corte interamericana de derechos humanos. Con tal fin realizaron masivas marchas indígenas hasta la capital y mantienen su activismo por la reivindicación de sus derechos.

Las experiencias descritas, tanto por parte de las comunidades indígenas que afrodescendientes en ambos departamentos, brindan escenarios significativos de iniciativas locales de comunidades que, gracias a sus capacidades organizativas y de diálogo, han sabido resistir al desplazamiento y a la violación de sus derechos.

URABÁ, RÍO ATRATO: DESPLAZAMIENTO, COMUNIDADES DE PAZ Y RETORNO.

El territorio del Urabá se encuentra en el Occidente de Colombia. Hacia el Norte limita con el Golfo de Urabá en el Océano Atlántico, al Sur con la serranía del Baudó y al Occidente con el océano Pacífico y la serranía del Darién en la frontera con Panamá. Esta región, con ubicación estratégica privilegiada, reúne territorios de los departamentos de Antioquia en el Norte y del Chocó en el centro y el Sur, y es conocida como el Bajo Atrato debido a que la atraviesa el río Atrato de Sur a Norte, desembocando en el océano Atlántico en la zona antioqueña.

Las comunidades del norte del Bajo Atrato, en la zona antioqueña, están conformadas por colonos de Antioquia y del centro del costa atlántica quienes han desarrollado tradicionalmente proyectos de ganadería, minería y agricultura industrial. Las comunidades del sur del Bajo Atrato son principalmente comunidades afrodescendientes e indígenas, de una colonización anterior y cuyos asentamientos se basan en el aprovechamiento tradicional, ecológico de los territorios, basados en un permanente movimiento por los ríos (Meza).

Entre 1965 y 1985 la actividad económica dominante en la zona fue la extracción maderera en la que participaban las comunidades locales, y que contaba con la participación de varias industrias colombianas que obtuvieron licencias para la explotación de la madera en territorios que habían sido ocupados por los grupos tradicionales de indígenas y afrocolombianos, que eran considerados como tierras sin dueño y por tanto baldíos del Estado. Con el agotamiento de los recursos madereros y la reivindicación de los territorios étnicos por parte de afrodescendientes e indígenas, llegó a su fin la industria maderera, de la cual sobrevive hasta hoy una sola empresa. Los espacios abiertos por la industria de la madera comenzaron a ser llenados por inmigración de Antioquia y de la costa atlántica en busca de territorios para la ganadería. A finales de la década de 1990 se precipitó el conflicto entre las comunidades tradicionales y los nuevos colonizadores.

La importancia estratégica y los recursos naturales y mineros de la región han determinados desde la década de 1970 la presencia de los grupos guerrilleros y en particular de las FARC, del EPL y en forma menor, del ELN. En la década de 1990 el EPL entró en un proceso de negociación, no así las FARC que han mantenido una permanente presión militar sobre la región. A principio de los años 1990, la consolidación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), que conformaron en 1997 las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), empezaron a enfrentarse a los grupos insurgentes para el control de la región. A partir de 1996, los grupos paramilitares lanzaron una serie de incursiones en el Río Atrato con el fin de desalojar a la guerrilla. Las comunidades pagaron el precio más alto de la guerra: amenazas, homicidios, masacres, desplazamientos masivos afectaron a miles de civiles.

La presión militar sobre la población y la generación del desplazamiento fueron rápidamente asociadas a los estudios de factibilidad que se anunciaron para la construcción en la región de un nuevo canal interoceánico destinado a sustituir el canal de Panamá y al desarrollo de proyectos agroindustriales, mineros, de interconexión eléctrica y de vías como la Panamericana proyectada para comunicar todo el continente.

En medio de la confrontación militar de los actores armados y las presiones políticas y económicas sobre los territorios, se constituyeron organizaciones comunitarias —las Comunidades de Paz— lideradas por campesinos, apoyados en su acción por la Diócesis de Apartadó y acompañados por distintos actores nacionales e internacionales. El proyecto de las Comunidades de Paz tuvo como idea de base la promoción de la “humanización de la guerra” a través de la creación de “zonas neutrales” en las cuales las comunidades desplazadas pudiesen retornar y vivir en paz. Esa estrategia

compleja ha implicado un alto grado de organización colectiva y la suscripción de compromisos de neutralidad frente a los actores armados del conflicto en defensa de la integridad de los miembros de la comunidad, de mantener su control político y proteger su territorialidad.

Desde 1994 las comunidades indígenas y campesinas de Urabá han apelado a esta propuesta, que fue el antecedente para que en 1997 se creara las Comunidades de Paz de San José de Apartadó y la comunidad de Vida y Trabajo La Balsita en Dabeiba. Al Sur, en la zona chocoana del Urabá, de crearon las Comunidades de Autodeterminación, Vida y Dignidad del Cacarica y las Comunidades de Paz de San Francisco de Asís, Natividad de María y Nuestra Señora del Carmen. En el mismo año, en Turbo y Necoclí se crearon las comunidades de paz de Punta de Piedra (Villarraga).

En 1997 tuvieron lugar algunos de los mayores desplazamientos internos masivos en la historia del país, cuando 48 comunidades del Bajo Atrato (Río Cacarica y Riosucio alrededor de 10.000 personas) fueron desplazadas y se refugiaron en Turbo y Pavarandó. Cabe recordar además, que las incursiones de los grupos paramilitares (en algunos casos la complicidad y el apoyo de las fuerzas públicas) provocaron más de 400 muertos y 300 desaparecidos. Las comunidades se organizaron durante el proceso de desplazamiento y se declararon Comunidades de Autodeterminación, Vida y Dignidad (Cacarica) y Comunidades de Paz San Francisco de Assis (Riosucio).

Las comunidades desplazadas de las riveras de los ríos Cacarica y Atrato, quienes estuvieron respectivamente confinadas en el coliseo de Turbo por cuatro años y en Pavarandó por casi dos años, concertaron un acuerdo de retorno con el gobierno colombiano, después de, al mismo tiempo, haber dialogado y negociado con todos los actores armados. Antes y una vez regresados a sus territorios, las comunidades del Cacarica y de Riosucio jugaron un papel determinante para obtener la titulación de tierras, la construcción de viviendas, el desarrollo comunitario, el respeto de sus derechos, la búsqueda de la verdad, de la justicias y la reparación.

Los ejemplos mencionados ilustran un movimiento comunitario de la sociedad civil de suma importancia que busca, a través un dialogo con todos los protagonistas del conflicto armado, proteger a sus miembros y reivindicar los derechos individuales y colectivos. Las acciones de las Comunidades de paz han tenido un grado apreciable de efectividad frente a los actores armados, que pese a sus compromisos, no han cesado de hostigar las organizaciones, amenazar y asesinar a sus miembros como modos de presión para conseguir su disolución. El Estado colombiano por su parte, ha exigido el abandono los pactos de las comunidades de paz, asegurando que no es posible que un grupo de la sociedad civil declare la neutralidad frente a la fuerza pública legítima del Estado.

La experiencia de las Comunidades de paz del Urabá, a pesar de todas sus dificultades y límites, permanece hasta el presente, un modelo significativo de defensa de los derechos de la población civil y de los desplazados en particular. Esta iniciativa constituye además un ejemplo de promoción local de la paz de gran importancia en la reciente historia del conflicto armado colombiano.



BROOKINGS-BERN PROJECT ON
INTERNAL DISPLACEMENT

1775 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
USA

(T) +1 (202) 797-6168

(F) +1 (202) 797-2970

brookings-bern@brookings.edu

www.brookings.edu/idp