

Chapter Title: Desplazamiento forzado y paz en Colombia: retos para una transición
Chapter Author(s): Marcela Ceballos Medina

Book Title: Construcción de paz en Colombia
Book Editor(s): Angelika Rettberg
Published by: Universidad de los Andes, Colombia. (2012)
Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18d83gj.13>

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at
<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.



Universidad de los Andes, Colombia is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to
Construcción de paz en Colombia

Desplazamiento forzado y paz en Colombia: retos para una transición

Marcela Ceballos Medina

EL PROPÓSITO DE este capítulo es abordar el desplazamiento forzado interno en Colombia desde una perspectiva integral, identificando las principales tendencias del fenómeno y sus causas, así como el impacto en la población directamente afectada y las respuestas institucionales en prevención, atención y reparación. Se examinan las particularidades del contexto colombiano y los retos para generar condiciones necesarias que hagan sostenible la paz a mediano y largo plazo, extrayendo elementos para una agenda pública en este sentido. Con el fin de complementar el análisis, se hace una revisión de la experiencia de otros países que experimentaron transiciones desde una situación de conflicto armado interno hacia la paz y que tuvieron que enfrentarse al desplazamiento forzado y sus efectos.

El documento está dividido en tres partes. La introducción hace un análisis de los aspectos del contexto colombiano que tienen relación directa con el desplazamiento forzado y la construcción de la paz, y presenta el marco conceptual de referencia para la discusión. La segunda parte examina la situación de derechos de la población internamente desplazada en Colombia, los avances y vacíos de la política pública sobre el desplazamiento forzado y elementos de la experiencia internacional. La tercera parte presenta una serie de recomendaciones para enfrentar los principales retos en la construcción de la paz, atendiendo a las especificidades del caso colombiano.

1. Particularidades de la transición en Colombia

Identificar los retos institucionales del desplazamiento en una etapa de postconflicto implica identificar la magnitud del fenómeno, con el fin de determinar y prevenir sus causas así como dimensionar y atender sus efectos en el ámbito político, social y económico (en la población víctima de este crimen así

como en la sociedad en su conjunto). En ese sentido, las soluciones integrales al desplazamiento forzado implican necesariamente medidas para resolver las causas estructurales del conflicto armado interno, para evitar que se repitan y adoptar medidas de reparación integral a las víctimas para resarcir los daños causados y garantizar su integración social en condiciones de dignidad e igualdad. Éstas son las bases de un proceso a largo plazo de reconciliación social. Adoptar esta serie de medidas significa iniciar la transición desde una situación de conflicto armado a una situación de estabilidad social y política, con mecanismos específicos para ello. Todo esto hace parte del proceso de consolidación democrática necesario para la superación de la violencia sociopolítica.

Muchas de las transiciones hacia la paz han estado acompañadas de procesos de negociación interna entre Estado, sectores sociales, grupos económicos y grupos al margen de la ley, que apuntan al cese del fuego, desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de estructuras armadas ilegales. Dichos procesos también incluyen programas de reparación a las víctimas y de reconstrucción socioeconómica para superar los efectos de la guerra, del conflicto armado y de la violencia sociopolítica en el conjunto de la sociedad. Para que exista una transición —entendida en el caso colombiano como un proceso de superación de la violencia estructural— es necesario que el conjunto de la sociedad establezca un consenso ético y político básico sobre las reglas de juego de gobierno y ordenamiento de la sociedad. Para superar el conflicto armado y la violencia sociopolítica en su dimensión estructural es necesario concretar sobre estos asuntos fundamentales acuerdos que involucren a la mayoría de sectores sociales y a los principales actores políticos y económicos (Ceballos, 2009).

El caso colombiano presenta particularidades que lo hacen distinto de los procesos de transición en otros países y que impiden afirmar que en Colombia nos encontramos en un proceso transicional, que el conflicto ha sido superado, erradicadas sus raíces y curadas sus secuelas. En primer lugar, aunque se han adelantado procesos de negociación y de DDR entre el Gobierno y grupos armados al margen de la ley (en el pasado con las guerrillas y a partir del 2002 con grupos paramilitares),¹ éstos se han adelantado mientras persiste la confrontación armada entre diferentes bandos y facciones. En este sentido, Uprimny, Botero, Restrepo y Saffon (2007) señalan que en Colombia se adelanta un proceso de justicia transicional sin transición:

Por más que las actuales negociaciones de paz entre los paramilitares y el Gobierno trajesen como consecuencia el efectivo desmonte del

1. Para los detalles del proceso de DDR actual en Colombia y de algunos de sus antecedentes, revisar el capítulo de María Lucía Méndez y Juan Carlos Palou en este libro (nota de la compiladora).

fenómeno paramilitar y el respeto de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas [...], el conflicto armado no acabaría en Colombia. Se trataría, en el mejor de los casos, de una justicia transicional y una paz fragmentaria, pues no aparecen en el orden del día negociaciones con los demás actores alzados en armas que puedan poner fin a la guerra, la cual podría al contrario tender a su agudización en el futuro cercano (p. 1).

Si bien el conflicto armado interno ha sufrido transformaciones recientes —entre ellas la articulación de facciones de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de reductos paramilitares no desmovilizados o reincidentes con estructuras del narcotráfico² para la financiación de las actividades de guerra—, ello no implica que se haya superado la violencia. Tampoco es posible clasificar las actuales manifestaciones del conflicto exclusivamente como expresiones del crimen organizado, equiparándolas a la violencia delincinencial. La persistente crisis humanitaria en Colombia —en parte como expresión de la degradación del conflicto armado interno, dada la gran cantidad de población civil afectada— refleja un contexto de inestabilidad institucional, restricción de libertades fundamentales y vulneración sistemática de derechos humanos, que amenaza la democracia. La crisis humanitaria puede ser definida como:

Una situación, causada por el hombre, en la que hay víctimas por efecto de la guerra, los desplazamientos y las hambrunas, y donde la guerra (en la inmensa mayoría de los casos —aunque no necesariamente— una guerra civil, no interestatal) se combina con un debilitamiento o colapso total de las estructuras económicas y estatales, a veces empeorando todo esto con una catástrofe de componente natural. Estas crisis se producen no por causas medioambientales o por falta de recursos (de hecho, hay muchos países pobres que no las sufren), sino por la forma en que se distribuyen los recursos (Rey Marcos y De Currea Lugo, 2002: 18).

2. Aunque es difícil determinar el tamaño de estas estructuras —el cálculo en el 2007 oscilaba entre tres mil y nueve mil integrantes activos— y su composición, la Organización de Estados Americanos (OEA) señaló en su Noveno Informe Trimestral que estas bandas identificadas agrupaban por lo menos a un 12% de excombatientes acogidos a desmovilizaciones colectivas e individuales (Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos [MAPP-OEA], 2007). El último informe de la ONG Indepaz (2012) señala que para el 2011 se reportaron aproximadamente cuarenta estructuras paramilitares en el país, con presencia en 406 municipios de 31 departamentos, mostrando un incremento respecto al año 2008, cuando se registró presencia de estos grupos en 259 municipios de 31 departamentos.

El Informe Anual 2011 de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) reporta avances en la promoción y protección de los derechos humanos e importantes iniciativas legislativas y de políticas públicas de acción contra la corrupción y despojo de tierras. Sin embargo, señala que persisten situaciones de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH) por acción directa de agentes estatales y de grupos al margen de la ley (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2012). El informe señala dos aspectos centrales que amenazan la consolidación de una cultura y un régimen democrático: 1) la impunidad como un problema estructural que afecta negativamente el disfrute de derechos, 2) la crisis humanitaria derivada de dinámicas que perpetúan la violencia sociopolítica. Entre ellas, la presencia de grupos paramilitares reagrupados, a quienes se atribuye una serie de amenazas y agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos, líderes y líderes comunitarios, sociales, afrocolombianos e indígenas, sindicalistas y periodistas; así como prácticas persistentes de algunos agentes estatales en contra de población civil, como las ejecuciones extrajudiciales.³ Además, señala como característica de esta crisis humanitaria la conjugación de emergencias causadas por las lluvias e inundaciones con situaciones de victimización del conflicto armado interno. Entre abril del año 2010 y octubre del año 2011, el invierno afectó a 3,5 millones de personas en sus viviendas y bienes de subsistencia, de las cuales 1,4 millones se encontraban en situación de desplazamiento forzado por la violencia sociopolítica.

A pesar de los avances normativos en cuanto a la restitución de tierras, la demanda desde la sociedad es mucho más amplia. Diversas organizaciones y sectores sociales han interpuesto demandas a la ley de víctimas y restitución de tierras por la definición restrictiva de víctima, inscrita temporalmente a hechos ocurridos a partir de 1985 en el marco del conflicto armado interno (desconociendo las otras dinámicas de victimización que resultan de la violencia sociopolítica y la violencia generalizada), y para efectos de restitución de tierras, limitada a hechos ocurridos a partir del año 1991.

En segundo lugar, es necesario señalar la naturaleza política del desplazamiento forzado como mecanismo para: 1) garantizar el control por la vía de las armas sobre territorios de gran extensión, 2) acceder a recursos para financiación de la guerra y controlar políticamente sectores de la población civil. La norma nacional incorpora de manera integral la definición del desplazamiento

3. Hasta agosto del 2011, la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía tenía asignados un total acumulado de 1622 casos de presuntos homicidios atribuidos a agentes del Estado, que involucraban a 3963 miembros de la fuerza pública, y se habían proferido 148 sentencias condenatorias.

forzado interno y sus causas, contenida en la norma internacional.⁴ La Ley 387 de 1997 define como persona desplazada:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (“Del desplazado”, título 1.º, artículo 1.º).

En la norma internacional, son considerados desplazados:

Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocados por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1992).

Por su parte, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Deng, 1995, núm. 6) consagran el derecho de todo ser humano a la protección contra desplazamientos arbitrarios causados, entre otros, por: 1) políticas de segregación por motivos de pertenencia étnica o de cualquier otra índole, (esto incluye prácticas de discriminación y situaciones asociadas a estrategias de exterminio de determinados grupos sociales); 2) situaciones de conflicto armado —a menos que así lo requiera la población civil afectada o por razones militares imperativas—; 3) proyectos de desarrollo a gran escala no justificados por un interés público; 4) en caso de desastres naturales, 5) como castigo colectivo. Los grandes proyectos de desarrollo —principalmente los asociados a explotación y aprovechamiento de materias primas y recursos naturales a gran escala— en el caso colombiano han sido vinculados a las dinámicas regionales del desplazamiento forzado y del conflicto armado interno (Pérez, 2002),⁵

4. El *Informe analítico del secretario general sobre desplazados forzosos* de Naciones Unidas (1992) y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Deng, 1995).

5. El 65% de municipios vinculados a economías mineras y el 56% de los vinculados a economías petroleras entre 1995 y 1999 expulsaron población (Pérez, 2002: 55).

principalmente porque es común el cobro ilegal de “impuestos de guerra” sobre estas actividades por parte de grupos armados al margen de la ley y porque la disputa armada por el control de territorios donde se desarrollan estos megaproyectos ocasiona desplazamientos masivos de población. Además, las operaciones de estos megaproyectos tienden a estar acompañadas de procesos de militarización por parte del Estado (por ejemplo, los batallones energéticos y viales del Ejército destinados a proteger las operaciones de compañías petroleras) que en ocasiones conllevan infracciones al DIH, provocan ataques de la guerrilla a miembros de las fuerzas armadas y amenazas de grupos ilegales a población civil que reside en estas áreas.

Así, puede decirse que el desplazamiento forzado es una estrategia deliberada de los grupos armados en confrontación para lograr el control —el sometimiento y en muchos casos el exterminio— de grupos sociales, territorios y recursos funcionales a sus objetivos políticos y económicos. El recurso al terror significa que este fenómeno está precedido de masacres, asesinatos, torturas, desapariciones, reclutamiento forzado, amenazas e intimidación hacia la población civil, indicando deterioro en la seguridad humana en las regiones afectadas y altos niveles de victimización. Así, no se trata siempre de efectos colaterales del conflicto o de migraciones determinadas exclusivamente por factores de índole económica. Las características de los municipios donde se origina el desplazamiento, el perfil de la población desplazada, los índices de violencia sociopolítica, las agresiones directas y la presencia de guerrilla o paramilitares en lugares de origen son los factores que explican el desplazamiento (Ibáñez, 2008).

En otras palabras, la confluencia de estos aspectos lleva, la gran mayoría de las veces, al desplazamiento forzoso: “Los hogares con acceso a tierras, en particular, con predios más extensos, y los hogares con una fuerte vinculación a las redes sociales en [el lugar de] origen enfrentan un riesgo mayor de recibir amenazas” (Ibáñez, 2008: 87). Esta situación explica que buena parte de la población desplazada haya sido forzada a abandonar su lugar de residencia habitual en razón de su condición de líderes sociales y políticos, defensores de derechos humanos (el 65% de población desplazada eran miembros activos de organizaciones comunitarias; Lozano y Osorio, 1999), pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes donde se presentan formas de propiedad colectiva, personas sin un título de propiedad que certifique la tenencia de la tierra, lo que facilita su expropiación por parte de grupos al margen de la ley.

En tercer lugar, no existe una política integral de transición hacia la paz que articule las diferentes esferas de la política pública involucradas en el proceso, tales como las estrategias de prevención del conflicto armado, las medidas de atención y reparación a víctimas de la violencia sociopolítica (principalmente la población desplazada) o los mecanismos para sancionar a los responsables. Los

mecanismos de justicia transicional adoptados para abordar crímenes cometidos por excombatientes de grupos paramilitares desmovilizados (Ley 975 del 2005) y los procesos de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia (Ley 1448 del 2011) se adelantan al margen de procesos de esclarecimiento público de los hechos que han perpetuado la violencia sociopolítica (procesos de verdad) e independientemente de la política de atención al desplazamiento forzado. Los procesos de investigación histórica sobre los hechos no involucran a la sociedad en su conjunto; tampoco hacen un examen exhaustivo sobre las circunstancias, hechos, mecanismos, dispositivos, instituciones, autoridades públicas, personas y sectores sociales responsables y afectados por la situación de violencia sociopolítica y las implicaciones políticas de su sistematicidad.

En varios países con experiencias de transición, los mecanismos para superar la violencia incluyeron comisiones de la verdad donde participaron víctimas de violaciones de derechos humanos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, miembros de la comunidad internacional y contaron con el acompañamiento de Naciones Unidas durante el proceso. Es el caso de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH) culminada en 1999, la Comisión de la Verdad para El Salvador culminada en 1992, la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica (TRC) con informe en 1998 y la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (CVR) instalada en el 2001, entre otras. La creación de estos organismos quedó consignada en los acuerdos de paz y fue un resultado de las negociaciones entre las partes en conflicto, con el fin de llegar al conocimiento de los hechos de crímenes de lesa humanidad cometidos en el pasado y al reconocimiento público de tales hechos, para determinar la responsabilidad de los autores y del Estado —en caso de omisión, comisión o participación directa— y los estándares de reparación a víctimas (Ceballos, 2009).

En los casos mencionados, las comisiones de la verdad fueron un insumo para procesos que se adelantaban en instancias judiciales y sirvieron para abrir nuevas investigaciones penales, aportando a la justicia y a la superación de la impunidad. Así, se puede decir que las comisiones de la verdad cumplen una doble función en procesos de transición: por un lado, aportan con investigación a los procesos jurídicos sobre violaciones a los derechos humanos y a procesos de reparación a víctimas, determinando el universo de personas afectadas, los tipos de reparación requeridos y los responsables; por otro, contribuyen a la comprensión de las causas del conflicto y sus efectos en la sociedad, trazando una ruta para la construcción de la paz y la reconciliación. En síntesis, estas comisiones establecen estándares de reparación y superación de la impunidad que son un referente fundamental en el postconflicto.

En Colombia, a diferencia de las experiencias internacionales citadas, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) surgió con el fin de

recomendar al Gobierno nacional criterios para la reparación, al tiempo que avanza en el proceso de investigación y de reconstrucción de memoria histórica sobre el conflicto armado en Colombia, a través del Grupo de Memoria Histórica (GMH). La CNRR no estableció estándares de reparación que pudiesen aplicarse a todo el universo de las víctimas de la violencia sociopolítica, ya que la investigación del GMH adopta casos emblemáticos y no una investigación general articulada a mecanismos deliberativos y participativos como las audiencias públicas que permitan hablar de un proceso de esclarecimiento público de los hechos en el caso colombiano. La CNRR no tiene funciones judiciales y, por lo tanto, los resultados de la investigación del GMH, a pesar de contener recomendaciones de política pública para las instituciones del Estado y del Gobierno, no aportan a procesos de justicia para identificar y sancionar culpables de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH.

Esta situación dificulta el acceso por parte de las víctimas del desplazamiento forzado a los derechos de verdad, justicia y reparación, e impide fijar mecanismos de articulación y coherencia entre los criterios de reparación adoptados por la CNRR, los programas o proyectos de reparación a víctimas y los patrones de victimización investigados por la Comisión de Memoria Histórica. La Ley 1448 del 2011 o ley de víctimas espera subsanar esta fragmentación de la política al definir y delimitar el universo de víctimas y establecer parámetros de restitución de tierras y medidas de satisfacción. Esta delimitación implicó también la exclusión de un sector importante de población vulnerada en sus derechos por hechos sistemáticos de violencia cometidos en el contexto del conflicto armado interno pero no necesariamente enmarcados en el desarrollo de hostilidades o actividades de guerra.

En la práctica, la Ley 1448 del 2011 se enfrenta a un horizonte poco preciso para la restitución de bienes y de tierras, ya que actualmente no existe un censo de tierras y bienes abandonados ni un cálculo del monto necesario para recuperarlos.

De acuerdo con los parámetros de la Ley 387 de 1997 sobre desplazamiento forzado, la Sentencia T-025 del 2004 sobre desplazamiento forzado y los informes de seguimiento de la Corte Constitucional al cumplimiento de esta sentencia, el monto total de la atención a personas desplazadas —sin incluir medidas de restitución de bienes y patrimonio— estaba calculado en 5,1 billones en el documento Conpes núm. 3400 de noviembre del 2005. Estas cifras han cambiado en la medida en que el número de desplazados sigue creciendo.⁶ Lo anterior

6. No existen datos actualizados para este cálculo, aunque la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004 calcula en 10 millones de hectáreas la magnitud de tierras expropiadas por la fuerza o abandonadas por parte de personas y familias desplazadas.

tiene implicaciones en la forma como el Gobierno nacional y las entidades del Estado distribuyen los recursos para la reparación o para los procesos de DDR de excombatientes, que no son claros. Así, se observa un traslado de recursos públicos para la asistencia a los desplazados internos hacia programas de reinserción de excombatientes de grupos ilegales (guerrilla y paramilitares). Según datos de la Contraloría General de la República para el año 2005:

Un análisis de los datos financieros del Gobierno revela que el Gobierno gasta alrededor de 7,2 millones de pesos colombianos (3500 dólares) en cada uno de los 8390 combatientes desmovilizados, mientras que para cada uno de los 1,46 millones de desplazados internos solamente gasta 655.000 pesos (327,5 dólares) (Vidal, 2009).

Por último, en Colombia la población internamente desplazada no ha participado en los procesos de diseño de política pública para restitución de sus derechos, a diferencia de otros países como Perú, donde la Mesa de Trabajo con Población Desplazada, diversas organizaciones y asociaciones de mujeres víctimas de la violencia aportaron al Programa Integral de Reparaciones de la CVR, mediante audiencias públicas e informes previos. Éste es un derecho que quedó contemplado en el Conjunto de Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados: “Tendrán derecho a participar de manera plena e igualitaria en los asuntos públicos a todos los niveles” (Deng, 1995: principio 29).

En síntesis, la descoordinación entre la política de reparación a víctimas de la violencia sociopolítica y de la política de atención a población internamente desplazada que ha caracterizado el marco normativo para enfrentar la crisis humanitaria en Colombia tiene varias implicaciones. La primera, la dispersión presupuestal en medidas de prevención, protección y atención a víctimas de la violencia sociopolítica en su conjunto. El desarrollo jurisprudencial acerca del desplazamiento forzado ha permitido avanzar en esta línea pero ha quedado desarticulado de las medidas de reparación establecidas por el Gobierno nacional. Segundo, la ausencia de una política de reparación integral a víctimas del conflicto armado que cobije a la población desplazada y a otro tipo de víctimas ha producido una respuesta fragmentada por parte del Estado en este campo y ha impedido la superación de la crisis humanitaria y del estado de cosas inconstitucional. Las medidas de reparación por vía administrativa (medidas de compensación), las medidas de satisfacción (asociadas a formas de reparación simbólica contempladas en la Ley 1448 del 2011) y las medidas de restitución (definidas en términos de restitución de tierras para población desplazada a partir del año 1991) no constituyen en sí mismas una política de reparación integral. Estas disposiciones no cobijan al universo de las víctimas en su totalidad, para el caso de restitución se limitan a restitución de tierras

y está ausente el componente de indemnización por daños causados (morales, psicológicos, materiales y físicos) y por pérdidas materiales.

Para que estas medidas aporten a la erradicación de las causas estructurales del conflicto armado deben estar articuladas a las políticas de distribución y uso de la tierra, así como a planes de ordenamiento territorial que afectan los procesos de urbanización en Colombia. Sobra decir que la superación de la violencia implica el avance en procesos de diálogo y negociación que hacen parte de procesos transicionales. Es necesario distinguir entre las causas inmediatas del desplazamiento y las causas estructurales. Las primeras nos remiten al evento que ocasionó la salida forzada. Entre ellas aparecen, en orden de importancia: las amenazas (el 54% de las respuestas ubican este factor como la razón principal), la violencia indiscriminada (el 39%), las confrontaciones armadas (el 36%), los homicidios (el 34,5%), las órdenes ilegales de desalojo (el 29%) y las masacres (el 21%) (Ibáñez, 2008: 13).

Las segundas remiten a los objetivos —políticos y económicos— a los cuales responde el desplazamiento forzado. Las características de las zonas expulsoras y de la población desplazada indican que el fenómeno está directamente relacionado con la apropiación de recursos económicos —entre ellos la tierra— mediante dispositivos de control político por la vía armada. Al respecto, diversos autores (Aprile-Gnisset, 1992, 2007; Zambrano, 2000; Cuervo y Jaramillo, 1987; Sánchez, 2007; Zambrano y Olivier, 1993; Fajardo, 2002, 2005; Cardona, 1978; Vernez, 1976; Virviescas, 1989) señalan la influencia de las políticas agrarias (distribución y titulación de tierras en el campo) en el surgimiento de conflictos sociales y de la violencia por un lado; así como la relación de esos factores con las migraciones —incluido el desplazamiento forzado— desde el campo a la ciudad y los procesos de urbanización en Colombia durante el siglo xx, por el otro. Desde diversas perspectivas concluyen que la configuración territorial (distribución socioespacial de la población, relaciones de propiedad y usos del suelo en el campo y la ciudad) es causa y consecuencia de mecanismos de despojo y desarraigo que, a su vez, están articulados con las características e impactos de modelos de desarrollo económico del orden nacional.

2. Tendencias del desplazamiento forzado en Colombia

2.1. Magnitud y registro

Para abordar los avances y retrocesos de la política pública de atención al desplazamiento forzado es necesario identificar los retos que enfrenta esta política. Para ello se hace una síntesis de las principales características del desplazamiento forzado en Colombia. El fenómeno se viene presentando de manera

continúa desde hace más de veinte años. Sus causas están asociadas además a factores estructurales propios del modelo de desarrollo económico en Colombia, tales como: a) procesos de colonización agrícola en zonas apartadas (Molano, 2006); la creciente acumulación de tierras⁷ y la renta de monopolio sobre éstas, funcionales a un modelo productivo basado en la ganadería extensiva y monocultivos (Fajardo, 2005); b) la extensión de cultivos de uso ilícito vinculados a la cadena del narcotráfico;⁸ y c) procesos de creciente urbanización en condiciones de marginalidad y pobreza (Pérez, 2002).

De esta tendencia dan cuenta los distintos sistemas de información disponibles, aunque difieran en la magnitud. Las diferencias muestran cambios en la tasa de crecimiento anual del desplazamiento y al mismo tiempo revelan su sistematicidad y continuidad. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) registra un acumulado de aproximadamente 5.281.000 personas internamente desplazadas desde el año 1985 al 30 de junio del 2011, haciendo el conteo de personas desplazadas a partir de los eventos registrados por esta organización (lo que significa que si una sola persona se desplaza varias veces, es probable que ésta sea incluida en el conteo también repetidas veces, ya que no se trata de un censo de población desplazada). El Gobierno nacional en su sistema de registro de población desplazada —incluye sólo las declaraciones aceptadas para recibir atención del Estado— reporta 3.875.987 personas en esta situación desde el 1.º de enero de 1997 al 30 de junio del 2011, año en el que comenzó a operar el sistema de registro oficial (Acción Social de la Presidencia, 2012). El alto comisionado de las

7. De acuerdo con las cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE) a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, el coeficiente de Gini o concentración de la propiedad en 1991 era de 0,54 (cuanto más cercana a 1 esta cifra, mayor la concentración) y en el 2009 alcanzó el 0,59 (manteniéndose igual desde el año 2002). “Como lo han indicado la Procuraduría (PGN, 2006-a) y la Contraloría General, uno de los principales obstáculos para evaluar el impacto del desplazamiento y el abandono y pérdida de los bienes inmuebles rurales se origina en la falta de información que permita identificar con exactitud el número de hectáreas abandonadas. Según el sistema RUT y Codhes, los hogares desplazados abandonaron 4 millones de has [hectáreas]. La consultoría contratada por Acción Social las calcula en 6,8 millones (Acción Social, 2004). Por su parte, la Contraloría estima la superficie abandonada en 2,8 millones de has con un promedio de 10 has por predio (CGR, 2006)” (Salinas, 2007: 1).

8. Según el Monitoreo de Cultivos Ilícitos que realiza cada año la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC) en el 2008 se reportaron 81.000 hectáreas sembradas de coca en Colombia frente a 99.000 censadas en el 2007, año en el cual el incremento reportado en el área total de medición fue de casi el 30% respecto del año anterior. El informe anual de UNODC reportó un descenso del 16% respecto al 2008 con 68.025 hectáreas sembradas. La siembra está acompañada de actividades de procesamiento, transporte y comercialización que requieren control sobre corredores estratégicos y zonas aledañas y de acceso a los cultivos.

Naciones Unidas para los Refugiados calificó a Colombia como el país con mayor número de personas internamente desplazadas por la violencia en el mundo, calculando esta cifra en más de tres millones (Acnur, 2010).⁹ El número de colombianos que han salido del país para solicitar protección internacional ante otros Estados durante el 2009 (nuevas solicitudes de refugio) es un total de 39.000 personas y el número de personas que recibieron efectivamente esa protección obteniendo el estatus de refugiados a diciembre del 2009 sumaba 389.800 aproximadamente (Acnur, 2009, 2010). A pesar de la magnitud del fenómeno, la impunidad es una constante histórica: de 6500 casos denunciados ante la Fiscalía General por desplazamiento forzado interno en Colombia, menos del 1% de los casos produjeron investigación para esclarecer los hechos e identificar y sancionar a los responsables (Acnur, 2007).

Las principales fuentes para medir el desplazamiento forzado interno incluyen las siguientes: 1) el sistema del Gobierno nacional, a través del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) —que anteriormente se denominaba Sistema Único de Registro (SUR)— incluye a personas y núcleos familiares con previa declaración de los hechos causantes del desplazamiento, ante oficinas del ministerio público en los lugares de destino o recepción. Para ser incluidas en el registro oficial, estas declaraciones son estudiadas y posteriormente validadas por funcionarios públicos a la luz de su interpretación de la Ley 387 de 1997, así que el procedimiento funciona a manera de filtro. Las personas incluidas en el RUPD pueden acceder a los recursos de atención proporcionados por el Estado. 2) La Iglesia católica cuenta con un sistema de registro en las parroquias a donde llegan personas o núcleos familiares en situación de desplazamiento. Incluye al universo de personas que acuden a la Iglesia a solicitar algún tipo de apoyo y funciona de forma similar a las estadísticas de la Cruz Roja Nacional, que incluye en sus estadísticas el número de personas a quienes entrega ayuda humanitaria de emergencia. 3) Por último, se encuentra el sistema de información de la organización no gubernamental Codhes.

A diferencia de los anteriores, este mecanismo no funciona como sistema de registro, en la medida en que las cifras no constituyen un censo de población desplazada en el que cada registro o entrada corresponde a una persona debidamente identificada. Codhes contabiliza en un conteo histórico los eventos de desplazamiento por efecto de la violencia a partir de cifras compiladas y contrastadas de distintas fuentes en el lugar de llegada (ministerio público,

9. Estas cifras corresponden a población atendida por Acnur, por esa razón es probable que las cifras no correspondan con el total de población desplazada en los países donde tiene presencia esta agencia.

Iglesia, gobierno local y entidades estatales con presencia en el ámbito local). La figura 7.1 muestra la tendencia entre 1985 y 2009 comparando los datos del sistema de información de la Iglesia, del Gobierno nacional y de Codhes.

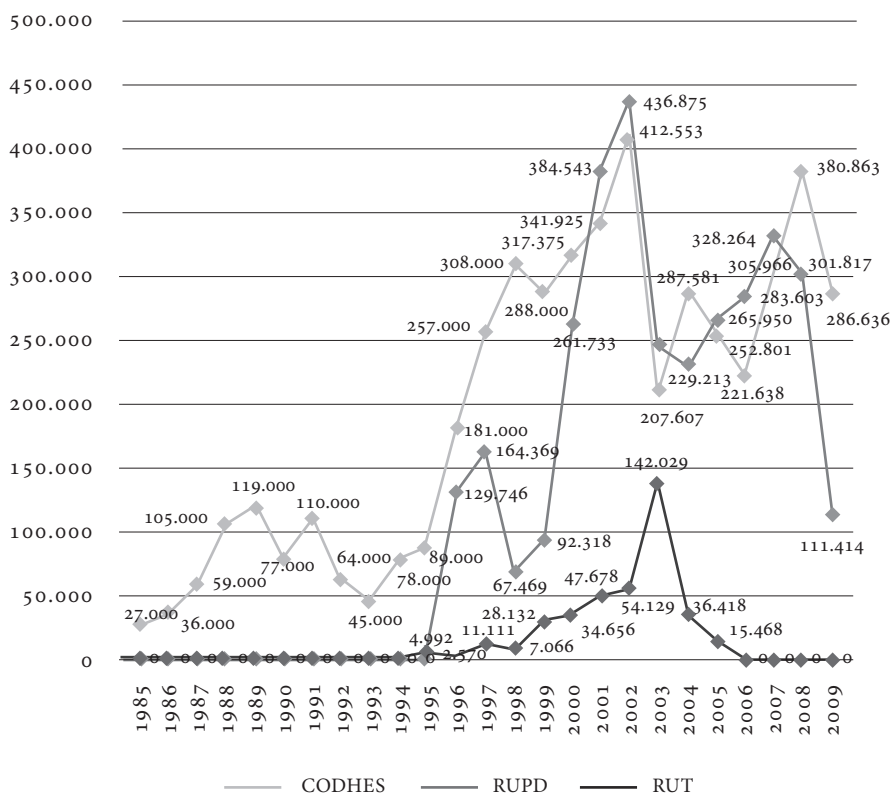


Figura 7.1. Número de personas en situación de desplazamiento según fuentes de información, 1985-2009

Fuente: Conferencia Episcopal de Colombia-Codhes (2006: 25) y cifras del RUPD disponibles en <http://www.accionsocial.gov.co/Estadisticas/publicacion%20diciembre%20de%202009.htm>.

Nota: El sistema de información de Acción Social de la Presidencia —Antes Red de Solidaridad Social— tiene registro a partir del año 1995, igual que la Conferencia Episcopal.

La figura 7.1 muestra coincidencias en la tendencia y diferencias en la magnitud, que pueden explicarse por el subregistro en los sistemas oficiales como uno de los principales problemas que enfrenta la política pública de atención al desplazamiento forzado. Los niveles de subregistro están calculados por la

Corte Constitucional entre el 25 y el 74% dependiendo de la ciudad.¹⁰ La Corte Constitucional, a través del seguimiento a la política nacional de atención al desplazamiento forzado, identificó además dificultades en los sistemas de información del Gobierno nacional para determinar la ubicación de las personas incluidas en el RUPD, el tipo de ayuda recibida del Gobierno, su situación socioeconómica y los niveles de acceso a derechos. Mediante la Sentencia T-025 del 2004, este organismo declaró un estado de cosas inconstitucional, refiriéndose a una vulneración sistemática y masiva de los derechos de las personas desplazadas en los estándares mínimos reconocidos por el marco normativo internacional. Después de un análisis detallado de la respuesta institucional, la Corte concluyó que el subregistro se explica por la exclusión deliberada de casos en los cuales las causales de desplazamiento están contempladas en el marco normativo nacional e internacional, pero existen desincentivos, prácticas y barreras legales en el marco institucional para el reconocimiento de dichos factores (Corte Constitucional, Auto 011 del 2009, núm. 7).

El subregistro obedece también a factores externos tales como retornos rápidos en zonas rurales alejadas, donde hay presencia de instituciones encargadas de tomar la declaración y aquellos en que la decisión de no declarar se sustenta en el alto costo de asentarse permanentemente en otras regiones, aunque exista un alto riesgo para la vida e integridad personal de las personas afectadas. La valoración personal del riesgo, de los costos o del proyecto de vida por parte de quien se desplaza desempeña un papel importante en la decisión del registro. No han sido contabilizados los casos de desplazamiento por efectos de fumigaciones aéreas con glifosato para erradicar cultivos de uso ilícito (se presentan afecciones a la salud, a los cultivos y a animales esenciales para el sustento)¹¹ y erradicación manual forzada. Los desplazamientos en el interior

10. El subregistro es el porcentaje de personas que no se incluyen en el sistema de información oficial pero que de acuerdo con los criterios reconocidos por la norma nacional e internacional corresponden a la categoría de desplazadas.

11. El relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud afirmó que las fumigaciones aéreas han tenido un impacto negativo en la salud de residentes en zonas donde se realizan las operaciones (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2008). El Tribunal Constitucional de Ecuador falló en favor de comunidades ecuatorianas del cordón fronterizo (quienes habían interpuesto un recurso de amparo) y ratificó el fallo del Tribunal Distrital núm. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, Sentencia del 30 de marzo del 2004 y la Resolución núm. DAP-001-2004 de la Defensoría del Pueblo Ecuador. Reconociendo así que estas comunidades han sido afectadas por esta estrategia de erradicación forzada adelantada por el Gobierno de Colombia, en sus derechos a la salud y al medio ambiente sano. Este fallo coincide con la obligación —señalada por la Corte Constitucional de Colombia mediante el Auto 218 del 2006— de prevenir daños derivados de los operativos de fumigación aérea que finalmente resultaran en desplazamientos forzados. El debate científico sobre el glifosato no ha sido

de la misma ciudad en zonas urbanas, entre zonas rurales del mismo municipio o segundos y terceros desplazamientos también han sido excluidos del registro como nuevos desplazados.

Los eventos causados por acción de nuevos grupos paramilitares tampoco han sido tomados en cuenta, debido a que el Gobierno nacional considera que el fenómeno del paramilitarismo ha desaparecido con la desmovilización y que los procesos de rearme son catalogados como bandas emergentes, asociados al fenómeno de delincuencia común. El Auto 011 del 2009 de la Corte Constitucional ordena al Gobierno incluir en el registro oficial desplazamientos por fumigaciones aéreas y por riesgos o efectos de operaciones militares de erradicación manual forzada (durante el año 2008, Codhes registró un total de 13.450 personas desplazadas por efectos de estas operaciones, casi el 5% del total de personas desplazadas en ese período). En síntesis, el sistema de información es insuficiente para reflejar la magnitud real del fenómeno.

2.2. *Causas*

A partir de los contenidos de la Sentencia T-025 y sus sucesivos autos, representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil conformaron la Comisión de Seguimiento para evaluar los alcances de estas recomendaciones. La primera Encuesta de Verificación a Población Desplazada realizada por esta Comisión muestra que el 55% de la población desplazada forzosamente era propietaria de terrenos antes de abandonar su lugar de residencia y el 78% poseía animales que garantizaban su sustento (Barberi, Celeide y Garay, 2009). Es más, aproximadamente 5,5 millones de hectáreas han sido arrebatadas mediante el uso de la violencia en los últimos diez años, lo que equivale al 10% de la superficie agropecuaria del país, por lo cual se dejaron de percibir 49,7 billones de pesos constantes del 2008. Otras cifras del 2004 indican que la pérdida por abandono, despojo, pérdidas de activos, viviendas y tierras equivale al 1,7% del producto interno bruto (PIB) nacional y las ganancias agropecuarias que no se perciben después del desplazamiento corresponden al 2,1% del PIB agropecuario de ese año (Ibáñez, 2006).

Por otro lado, la expansión del fenómeno al 97% de los municipios colombianos (el 27% del territorio nacional reporta desplazamientos masivos de más de cincuenta personas) y la dimensión de los recursos apropiados por la

resuelto, ya que contrariamente a las opiniones de los tribunales y las altas cortes, existen informes oficiales que insisten en su inocuidad como el de la Organización de Estados Americanos (Solomon, Anadón, Cerdeira y Marshall, 2005). Para una lectura crítica de la metodología y conclusiones de este informe, ver Transnational Institute (2005).

fuerza muestran que la debilidad de las instituciones estatales en la protección efectiva de los derechos de sectores victimizados es un factor definitivo en la explicación del fenómeno. La sistematicidad de la estrategia muestra una clara intención por parte de los grupos armados responsables del desplazamiento para afectar la estructura organizativa, la estructura de propiedad y la distribución del ingreso en la población colombiana:

Los municipios con poca presencia institucional, con una debilidad en [la protección de] sus derechos de propiedad, con atractivos económicos para los grupos armados, son atacados con más frecuencia y provocan, por ende, la expulsión de población [...]. Es así como el desplazamiento masivo parece adoptarse como estrategia cuando los grupos armados pretenden apropiarse de recursos públicos (las transferencias [desde la nación a los municipios]) y usurpar tierras bajo arreglos informales de propiedad. Los desplazamientos individuales, por otro lado, parecen ser una estrategia para la apropiación de bienes privados (Ibáñez, 2008: 57-58).

Pérez coincide con Ibáñez al afirmar que hay una relación positiva entre desplazamiento, por un lado, y conflictos agrarios en torno a la concentración de la tierra y compra masiva de tierras por parte de narcotraficantes (por medio de ejércitos privados o grupos armados al margen de la ley), por el otro (Pérez, 2002). Algunos testimonios de población desplazada revelan amenazas persistentes por parte de paramilitares —previas al desplazamiento— como parte de una estrategia de estos grupos para comprar terrenos a precios bajos (Lozano y Osorio, 1999).

En las regiones expulsoras se registran altos niveles de pobreza y desigualdad, niveles de ingresos provenientes principalmente de las transferencias, que en determinados contextos se convierten en recursos de fácil acceso para los grupos al margen de la ley (en muchos casos aliados con miembros de las élites políticas y económicas): “Los municipios expulsores tienen en promedio un 66% más de pobreza, 4% menos de calidad de vida y 13% más de inequidad” (Pérez, 2002: 57). La débil presencia de organismos de control del Estado en el ámbito local y la pervivencia de formas de gobierno que operan bajo lógicas particularistas configuran un contexto favorable al desplazamiento. En localidades afectadas por el conflicto armado, donde la descentralización política, fiscal y administrativa no ha estado acompañada de un fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano sobre los recursos públicos, donde las instituciones de control fiscal no son suficientemente fuertes, donde operan la corrupción y el clientelismo, es más fácil que los grupos

armados al margen de la ley capturen el gobierno local para su propio beneficio (Sánchez y Chacón, 2006).

El panorama descrito plantea retos para la construcción de la paz, ya que la concentración de la propiedad —principalmente rural— está en el eje crítico del conflicto armado. Una de las soluciones a los efectos generados por el desplazamiento forzado, de acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos reconocidos internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas (Deng, 1995), debe ser proporcionar garantías para el retorno a los lugares de origen. Para ello es necesario adelantar medidas que mejoren las condiciones de seguridad y estabilización socioeconómica en los lugares de origen, junto con mecanismos de restitución de bienes y tierras a la población víctima del desplazamiento forzado como parte de la reparación integral a la cual tienen derecho los desplazados. La Ley 1448 del 2011 avanza en este sentido, pero las reformas de tipo estructural requieren políticas de reforma agraria que reviertan las tendencias observadas y aporten a la solución de conflictos sociales derivados de esta situación, ya que algunos estudios calculan que la cantidad de tierras despojadas o abandonadas por la vía de las armas en Colombia equivale al doble de la cantidad entregada por la Reforma Agraria entre 1993 y 2004 (Ibáñez y Querubín, 2004: 6).

Los departamentos que concentran el mayor porcentaje de población desplazada entre el 1995 y el 2005 son Bolívar, Antioquia, Caquetá, Tolima, Meta, Putumayo, Cesar, Sucre, Valle, Chocó, Nariño y Guaviare (Codhes y Conferencia Episcopal, 2006). En el sur y oriente del país (Putumayo, Caquetá, Guaviare) se concentra la actividad armada (ataques y confrontación directa) y las actividades económicas vinculadas al narcotráfico. Buena parte son zonas de frontera que se han convertido en corredores estratégicos, zonas de descanso y abastecimiento de guerrillas y paramilitares. Allí también se concentran importantes bases militares de las Fuerzas Armadas de Colombia y hay una presencia consolidada de la guerrilla en zonas de interés petrolero (Putumayo, frontera con Ecuador).

Los departamentos de Caquetá —vecino de Putumayo—, Meta, Huila y Tolima son regiones donde se concentra la ofensiva militar del Gobierno colombiano contra la guerrilla de las FARC —con presencia y predominio histórico en estos departamentos— y la contraofensiva. Esta tendencia se presenta una vez se terminan los diálogos entre el Gobierno y este grupo en 1999, y avanza la política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez (primer período 2002-2006 y segundo período 2006-2010). La implementación del Plan Colombia desde el año 2000 como eje de la política antidrogas apoyada por el Gobierno de Estados Unidos ha influido en la intensificación del conflicto en la frontera con Ecuador (principalmente en los departamentos de Putumayo

y Nariño). El Plan Patriota, campaña militar del Ejército con asesoría del Comando Sur de los Estados Unidos¹² contra la guerrilla de las FARC en estos departamentos, ha generado desplazamientos masivos desde que se inició en el 2003, tras operativos que combinan bombardeos aéreos con ataques terrestres que tienen efectos indiscriminados.

Los desplazamientos forzados masivos en estas regiones son también efecto de las presiones por parte de la guerrilla de las FARC sobre la población civil para abandonar las zonas donde se registra incursión de las fuerzas armadas del Estado, utilizando a la población civil como escudos humanos en su retirada, presionando la renuncia de autoridades locales, amenazando y asesinando a funcionarios públicos de estos municipios (Codhes, 8 de julio del 2004).

En otras regiones se presentan confrontaciones armadas derivadas de la disputa territorial entre estos grupos, entre el Ejército y la guerrilla y entre facciones de distintos grupos guerrilleros (FARC y Ejército de Liberación Nacional [ELN] en Norte de Santander, frontera con Venezuela). En el norte del país, (Sucre, Chocó, Antioquia) la presencia consolidada del paramilitarismo se ha lucrado de rentas derivadas de grandes proyectos para la explotación de recursos naturales (hidroeléctricas en Antioquia). La presencia de multinacionales involucradas en la financiación de grupos al margen de la ley en el golfo de Urabá, la relación entre desplazamiento y grandes extensiones de cultivo de palma de aceite en territorios de propiedad colectiva de comunidades negras, el desarrollo de la actividad minera en el departamento del Chocó son ejemplos de la forma como pueden interactuar proyectos de desarrollo y conflicto armado.¹³

12. "Bautizado como el 'Plan Patriota' esta acción combinada del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional, la Policía y el Departamento Administrativo de Seguridad, con el respaldo de la Fiscalía General de la Nación y con importante apoyo, asesoría y monitoreo del Gobierno de Estados Unidos, involucra más de 14 mil tropas oficiales que actúan en un área geográfica de 241.812 kilómetros cuadrados y frente a una población estimada de 1.709.976 habitantes" (Codhes, 8 de julio del 2004: 1).

13. Mediante la Resolución Defensorial núm. 39 del 2 de junio del 2005, se denunció "la violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos, en especial por el desplazamiento forzado, la vulneración al derecho al territorio y a la integración étnica y cultural, así como a los derechos al equilibrio ecológico y a gozar de un ambiente sano" (Defensoría del Pueblo, 2005). Ha habido cuestionamientos a los procesos de adquisición de 21.142 hectáreas de los territorios colectivos de comunidades negras que hoy aparecen a nombre de empresas del sector de la palma de aceite. Se estableció que fueron consecuencia directa de la violencia paramilitar contra los verdaderos dueños de los territorios ancestrales, mediada por la compra forzada de terrenos.

2.3. Impacto y respuesta institucional

El desplazamiento forzado afecta principalmente hogares, ya que la mayoría de las personas desplazadas migran con sus hijos, hermanos, tíos y parientes cercanos. La mayoría de los desplazamientos son de carácter individual (involucra a todo el núcleo familiar), lo que representa el 89% del total de eventos (Comisión de Seguimiento, 2009). En contraste, sólo el 11% de los nuevos desplazados internos incluidos en el RUPD por el Gobierno en el 2008 fueron incidentes masivos (con 82 desplazamientos de 50 personas o más, registrados en 19 de los 32 departamentos). A pesar de representar sólo el 11% del total de personas registradas en el RUPD, esta modalidad adquiere importancia por la extensión a más de la mitad del territorio nacional e indica graves efectos económicos y sociales del conflicto armado y sus dinámicas. La magnitud del desplazamiento individual es un indicador de la forma velada como actúan los grupos armados en confrontación, ya que en muchos casos no se registran ni se denuncian los hechos, facilitando la apropiación de bienes y patrimonio de personas o familias que se encuentran en zonas apartadas, con débil presencia de instituciones civiles del Estado y alto nivel de riesgo medido por el atractivo económico en la zona. Aproximadamente el 10% de los municipios del país ha perdido más de una cuarta parte de su población como consecuencia del desplazamiento forzado y entre los más afectados se encuentran Bojayá (Chocó) con el 94,7%, Cocorná (Antioquia) con el 93,8%, El Tarra (Norte de Santander) con el 82,4%, Peque (Antioquia) con el 77,5% y Riosucio (Chocó) con el 76,1% (Ibáñez, 2008: 12).

La mayoría de los desplazamientos ocurre desde zonas rurales hacia zonas urbanas (capitales de departamento, ciudades intermedias y cabeceras municipales): el 92% de la población internamente desplazada proviene de estas zonas y, de este grupo, el 93% decidió asentarse en áreas urbanas, mientras que el restante 7% escogió como destino una zona rural (DNP, 2009). Esta situación está afectando no solamente las localidades donde se produce el desplazamiento sino también las áreas receptoras, por la presión sociodemográfica que reciben. En la mayoría de los casos estas localidades no están preparadas para responder adecuadamente al fenómeno ni cuentan con recursos suficientes. Al medir el porcentaje de personas desplazadas respecto del total de población en el área de llegada, las capitales de departamento que mayor presión reciben se encuentran en el sur y oriente del país, y en las capitales de departamentos ubicados en la costa atlántica y pacífica: Mocoa (Putumayo) ha recibido aproximadamente el 33% de su población, Quibdó (Chocó), el 26,4%; Sincelejo (Sucre), el 24,6%; Florencia (Caquetá), el 20,3%, y San José del Guaviare (Guaviare), el 18,5%. Las personas y familias que llegan a estas zonas provienen del mismo departamento y aproximadamente

el 50% de hogares desplazados migra dentro del mismo departamento y 17,7% dentro del mismo municipio (Ibáñez, 2008).

La situación de la población internamente desplazada es desalentadora. Ibáñez (2006) muestra que el 60% de la población desplazada era propietaria de tierras antes de abandonar sus lugares de residencia y el 24% de las familias desplazadas pertenecían a alguna organización comunitaria, factores que son casi imposibles de recuperar una vez se ha producido el desplazamiento. Las tasas de desempleo de esta población son superiores a las de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza en los lugares de asentamiento. Su ingreso se reduce a casi la mitad del que tenían antes del desplazamiento. Después de un año de ocurrido el desplazamiento, las tasas de desempleo de hogares desplazados alcanza el 16%. Aproximadamente el 94% de hogares desplazados se ubica por debajo de la línea de pobreza una vez se produce el desplazamiento y el 42% de la población colombiana por debajo de la línea de indigencia en Colombia es desplazada (Ibáñez, 2008). Así, la pérdida de activos y bienes de personas internamente desplazadas no se recupera y esto tiene efectos negativos (en su capacidad para enfrentar nuevos choques o situaciones de riesgo, constituyéndose en un obstáculo para la integración social en zonas de destino).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Verificación, sólo el 5,5% de la población desplazada vive en condiciones dignas que cumplen con estándares reconocidos de habitabilidad (número de personas por cuarto, estabilidad en la vivienda, materiales adecuados, servicios básicos). Entre el 17 y el 23% de la población desplazada pertenece a grupos afrodescendientes y el 3% a indígenas (el 17% según Ibáñez, 2008), el 48% de personas desplazadas son mujeres (en su mayoría jefes de hogar con mayores índices de dependencia económica frente al resto de personas desplazadas), sobre quienes recae la carga económica del núcleo familiar, que en promedio está integrado por cinco menores de dieciocho años. El 63% de la población desplazada tiene menos de veinticinco años, el 14% no sabe leer ni escribir y el 68% presenta síntomas de inseguridad alimentaria.

La situación descrita anteriormente muestra altos niveles de vulnerabilidad en la población desplazada y un nivel de acceso a derechos inferior al del resto de la población colombiana, incluso por debajo de la línea de pobreza. En consecuencia, se generan altos niveles de dependencia en la población desplazada hacia la asistencia social. Es posible afirmar que existe una relación directa entre desplazamiento forzado y pobreza, y que reclama una articulación entre la política de atención al desplazamiento forzado y las políticas de superación de la pobreza.

3. Respuesta institucional al desplazamiento forzado y experiencias internacionales

3.1. Avances y retrocesos de la política pública en desplazamiento forzado

Los recientes avances en la legislación nacional se concentran en los contenidos de la sentencia T-025 del 2004: 1) el reconocimiento de una situación de vulneración generalizada de los derechos de la población internamente desplazada;¹⁴ 2) la solicitud por parte de la Corte Constitucional al Gobierno nacional de ajustar los sistemas de información oficial, para que permitan identificar y caracterizar a la población desplazada adecuadamente, definir su ubicación geográfica y determinar el tipo de atención que han recibido; 3) la solicitud por parte de la Corte Constitucional al Gobierno nacional de la apropiación de presupuestos para garantizar el goce efectivo de derechos en población internamente desplazada; 4) la incorporación de la norma internacional en la definición del desplazamiento forzado, principalmente de los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados al bloque de constitucionalidad, elaborados por el representante del secretario General de Naciones Unidas (Deng, 1995).

La Sentencia T-025 del 2004, al reconocer la condición de vulnerabilidad de la población internamente desplazada, señaló la responsabilidad del Estado en prestarle una respuesta diferenciada a esta población (Uprimny, Botero, Restrepo y Saffon, 2007). Esto significa que es necesaria una política específica para las fases de atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, restablecimiento de derechos¹⁵ y reparación del daño causado en esta población, distinta a los programas para atender la pobreza. Esta distinción entre los llamados *pobres históricos* y población desplazada por la violencia tiene implicaciones políticas, en la medida en que reconoce a los segundos su condición de víctimas del conflicto armado. Existe un conjunto de derechos específicos de las víctimas de violencia política que no aplican para otros sectores sociales no victimizados, entre ellos el derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

Con el fin de garantizar el acceso a estos derechos, la Corte Constitucional solicitó al Gobierno resolver los problemas de registro e información para 1) incluir en el registro oficial a la población que se desplazó antes del año 2000

14. La Corte Constitucional evaluó la cobertura de programas de atención a población desplazada y concluyó que éstos apenas alcanzan a cubrir entre el 35 y el 40% del total de personas desplazadas incluidas en el registro oficial. Esto significa que estas personas no gozan del derecho a una vida digna.

15. El restablecimiento consiste en una serie de medidas que permitan devolver a las víctimas de violaciones de derechos humanos, a la situación en que se encontraban previamente. En un sentido más amplio, significa devolverles la dignidad, pues la restitución tomada al pie de la letra puede convertirse en un mecanismo para mantener la desigualdad social.

y a personas que, ajustándose a la norma, se les ha negado la inclusión en el registro; 2) corregir los obstáculos e incluir en el registro oficial a población desplazada por acciones de grupos paramilitares y acciones del Estado (principalmente por efectos indiscriminados de las fumigaciones aéreas y de la erradicación manual forzada para atacar cultivos de coca y amapola); 3) incluir en el sistema oficial de registro a menores nacidos en lugares de destino después del registro de sus padres como desplazados. Otro de los principales avances en este sentido es el la Sentencia del Consejo de Estado de junio del 2008, mediante la cual se elimina el plazo de un año, contado a partir de la fecha en que ocurrió el desplazamiento, como límite para realizar la declaración de los hechos ante el ministerio público y ser incluido en el registro oficial.

Algunos retrocesos en la política de atención al desplazamiento forzado incluyen la descoordinación dentro de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Internamente Desplazada (señalada por la Corte Constitucional); la ausencia en la Ley 387 de 1997 de derechos especiales de población desplazada relativos a la verdad (derecho a esclarecer causas y responsables de los hechos que causaron el desplazamiento) y la justicia (derecho a tener un justo juicio sobre los responsables); la descarga de responsabilidades para atender la fase de emergencia en los municipios receptores sin que se trasladen recursos para ello; el fracaso de la descentralización de responsabilidades a las localidades receptoras de población desplazada para atender la fase de estabilización socioeconómica (el Gobierno nacional ordena incluir un componente específico para este fin en los planes de desarrollo local que en la mayoría de los casos no se cumple) y la ausencia de una red descentralizada de apoyo institucional a los municipios de origen para que se consoliden condiciones socioeconómicas favorables al retorno.¹⁶

3.2. Las soluciones duraderas y la experiencia internacional

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establecen diversas posibilidades o soluciones a las migraciones forzadas: 1) el retorno

16. La Corte Constitucional, mediante el Auto 052 del 2008, solicitó a los municipios información precisa sobre medidas adoptadas para implementar la política de atención al desplazamiento forzado en el ámbito local. Las respuestas de los municipios coinciden en su mayoría en la necesidad de apoyo técnico para capacitar a funcionarios públicos, para alimentar información sistematizada sobre el desplazamiento forzado, así como la necesidad de un apoyo directo y permanente del Ministerio del Interior para responder a los requerimientos en la fase de estabilización socioeconómica de población desplazada (políticas de subsidio a vivienda, de restitución de bienes en coordinación con entidades del nivel nacional encargadas de titulación y entrega de tierras, políticas de generación de ingresos, entre otras).

—en condiciones de voluntariedad, dignidad y seguridad— a los lugares de origen, 2) el reasentamiento o reubicación en un tercer lugar de destino en caso de que se presenten amenazas a la seguridad o dificultades de integración en el lugar de llegada y 3) la integración social y asentamiento en el lugar de llegada. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es cada vez más difícil el retorno de población desplazada a sus lugares de origen, así como la restitución de tierras y la reparación con el componente de verdad y justicia necesario para avanzar hacia la consolidación de la paz. Esto se refleja en el hecho de que, a pesar de enfrentar serias dificultades en los lugares de destino, la intención de retornar es muy baja: el 78% considera el desplazamiento forzado como algo definitivo y sólo el 10% tiene intenciones de regresar a sus lugares de origen. Los índices de retorno son aún más bajos: con 169.654 personas reportadas por el Gobierno nacional para junio del 2008, sólo el 7% de la población desplazada ha regresado. Los principales factores asociados a la decisión de retornar incluyen: el temor a sufrir ataques o amenazas en el lugar de origen por persistencia de la violencia y presencia de grupos armados causantes del desplazamiento, nivel de ingresos y niveles de integración social en el destino (si es adecuado, disminuye la probabilidad de retornar), la posibilidad de recuperar las tierras abandonadas en el lugar de origen (más que el dinamismo económico de la región) y los programas específicos que garantizan estabilidad socioeconómica en el origen (Ibáñez, 2008).

En este sentido, el retorno parece una solución más viable para un escenario de postconflicto, una vez se haya superado la violencia. En Colombia, la mayoría de retornos exitosos son retornos colectivos, cuando una comunidad o grupo de personas decide retornar a su lugar habitual de residencia como parte de un proceso de reconstrucción del proyecto de vida y de procesos de resistencia civil a los modelos de control de la guerra (Salcedo, 2009). El retorno de las comunidades de paz del Urabá chocoano en 1999 (Cacarica, Comunidad de Paz de San José de Apartadó, la Neutralidad Activa de los Indígenas de Antioquia, la Comunidad Nuestra Señora del Carmen o la Comunidad de Paz San Francisco de Asís) es un ejemplo de iniciativas autónomas de organizaciones sociales en ejercicio del derecho a la autodeterminación. A pesar de haber retornado en medio del conflicto armado y de haber enfrentado ataques posteriores por parte de todos los grupos armados a sus pobladores, estas comunidades persisten en exigir su derecho a la neutralidad frente a la guerra, mediante la consolidación de zonas humanitarias o áreas libres de la presencia armada (incluida la fuerza pública). En estos casos, la seguridad es percibida más como un proceso de visibilización del grupo y de legitimación de su propuesta que como resultado de procesos de negociación o cese del fuego por parte de los actores armados en el ámbito nacional.

Garantizar el retorno en condiciones dignas, de voluntariedad y seguridad apropiadas hace parte de las obligaciones de carácter ético-político —aunque no legalmente vinculantes— contempladas tanto en los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados, como en los principios sobre el derecho a la restitución de vivienda y propiedad:

La restitución se debe ver como una forma particular de reparación. Por *restitución* se entiende toda reparación equitativa o forma de justicia restauradora por la que las personas que han sufrido pérdidas o daños puedan volver, en la medida de lo posible, a disfrutar de la situación en que se encontraban antes de que se produjese la pérdida o el daño (es decir, el statu quo original). La restitución comprende el restablecimiento de la libertad, los derechos, la situación social, la vida familiar y la ciudadanía de la víctima; el regreso a su lugar de residencia; la reintegración a su empleo y la devolución de sus propiedades de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos (Pinheiro y Gómez, 2004: 77).

De acuerdo con estos principios, la compensación con dinero o la indemnización por daños a población desplazada, el canje de bienes abandonados por otros localizados en lugares diferentes son opciones sólo en casos en los que el retorno y la devolución de bienes abandonados, ocupados o arrebatados no sea posible. El retorno en Colombia requiere de a) mecanismos específicos que se implementarán a partir de los decretos reglamentarios de la Ley 1448 del 2011 para la restitución de bienes y de tierras a población desplazada, b) revisar los proyectos del programa de Protección de Bienes de Población Internamente Desplazada financiados por el Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones, pero que no han sido efectivos, con el fin de corregir sus fallas; c) una estrategia para depurar y crear un sistema de información sobre tierras y propietarios que permita un diagnóstico a nivel nacional, con el fin de identificar el estado actual de los predios, el estado de los títulos, la existencia de acuerdos informales de propiedad, procedimientos ilegales de adquisición de títulos y de ocupación de predios, predios adquiridos mediante actividades ilícitas que son objeto de extinción de dominio, mecanismos corruptos, situaciones que requieren ser formalizadas para hacer efectivos derechos contemplados en la norma. En el caso de Colombia, la Ley 1448 del 2011 crea la Unidad de Restitución de Tierras con presencia en departamentos y municipios afectados que ya empezó a operar y establece los Comités de Justicia Transicional en los municipios con el fin de identificar situaciones y mecanismos de respuesta institucional para atención y restitución a víctimas del conflicto armado interno.

Elizabeth Ferris (2009), al hacer una revisión de la experiencia internacional en retornos y restitución de tierras y bienes en la fase de postconflicto, señala algunos pasos que se deben seguir:

- Establecer una base jurídica para las reclamaciones de restitución. En otros países se han establecido mediante los acuerdos de paz (Bosnia en 1995), acuerdos nacionales sobre retornos (Acuerdo Cuatripartito sobre el Retorno Voluntario de los Refugiados y Desplazados de Georgia, suscrito en 1994) o comisiones de reparación, una vez se ha finalizado el conflicto (Acuerdo General de 1997 sobre el establecimiento de la paz y la reconciliación nacional en Tayikistán). En el caso de Colombia, la Ley 1448 establece la base jurídica para dicha reclamación. El desarrollo reciente de estos mecanismos permitirá identificar si la oferta institucional es suficiente para responder a la demanda de restitución.
- Revocar las leyes que contradicen los derechos internacionalmente reconocidos a la restitución de la vivienda y la propiedad. En Guatemala, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico recomendó poner fin al control de las fuerzas armadas sobre zonas de asentamiento de población desplazada y a la consolidación de aldeas modelo donde el gobierno de facto eran organismos de la fuerza pública que habían ocasionado el desplazamiento e impedían el retorno.
- Crear un mecanismo administrativo especial para la restitución, tal como se dio en Sudáfrica mediante el tribunal especial y comisiones administrativas descentralizadas para la reclamación de tierras, el cual cobijó a miles de personas desplazadas por el régimen y emitió fallos para casos concretos.
- Determinar quiénes pueden solicitar la restitución, para que no esté restringida únicamente a los propietarios (acreditados con títulos), y que ésta quede establecida en el marco jurídico.
- Establecer salvaguardas para garantizar que los procesos de reclamación sean equitativos, prevenir la corrupción y brindar asistencia legal a los reclamantes.

Las experiencias de Guatemala y El Salvador, aunque diferentes entre sí, son valiosas por la participación de organizaciones de víctimas, las recomendaciones que emitieron las comisiones de la verdad sobre medidas para prevenir el desplazamiento forzado y reparar a los afectados, así como por la mediación internacional (la ONU y otros países centroamericanos) durante las negociaciones entre las partes enfrentadas (Arnson, 1999). Estos factores permitieron abordar el problema de manera global en el escenario internacional.

El resultado fue la consolidación de un marco normativo que se convirtió en referente mundial para enfrentar el desplazamiento forzado interno y el refugio

en situaciones de conflicto, el cual contempla mecanismos de cooperación y recoge consensos para la protección de los derechos de refugiados y desplazados, así como para la búsqueda de soluciones duraderas. Los principales son la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, el Comunicado de San Salvador sobre Refugiados Centroamericanos del 9 de septiembre de 1988; los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca) de 1989; la Declaración de San José de Costa Rica sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994.

Estos instrumentos consagran la necesidad de gestionar recursos de la ayuda internacional para población desplazada y refugiada con el enfoque diferencial, distinguiendo sus necesidades de las de personas en extrema pobreza durante el proceso de reconstrucción, una vez terminado el conflicto. También precisaron la definición del concepto de *desplazado* al diferenciarlo del de *refugiado* y distinguieron las causas políticas de las asociadas a los desastres naturales. Establecieron mecanismos de protección para población desplazada y refugiada, señalaron como soluciones duraderas el retorno voluntario en dignidad y seguridad, la integración local y el reasentamiento; consagraron el derecho de las personas desplazadas a recibir protección y asistencia, e hicieron explícitos los vínculos de las migraciones causadas por efecto de conflictos armados con mecanismos regionales y mundiales de derechos humanos. Lo más importante: consolidaron un escenario internacional propicio para aunar esfuerzos en la atención a la crisis humanitaria, aunque ésta fuese consecuencia de conflictos armados internos.

Los compromisos multinacionales para la construcción de la paz sentaron bases importantes en este sentido, principalmente el Procedimiento para el Establecimiento de una Paz Firme y Duradera en Centroamérica (Esquipulas II), suscrito en Guatemala en 1987 por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, y basado en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica de 1987. En este documento los Gobiernos de la región se comprometen a apoyar cooperativamente procesos de reconciliación nacional (para lo cual se crea una comisión), a impulsar procesos de democratización (incluidas elecciones libres y transparentes), a proveer ayuda y protección a población refugiada y desplazada, al seguimiento y verificación del plan, a no usar el territorio para agredir a otros Estados, a promover el diálogo con opositores por encima de la violencia. El Plan de Reconstrucción para El Salvador y los acuerdos de paz contemplaron mecanismos específicos para enfrentar los problemas relacionados con la legalización y restitución de tierras a población desplazada, la compensación o compra de tierras por parte del Gobierno nacional, la identificación de los tenedores y las soluciones a tierras ocupadas.

La Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina del 2004 se elaboró en conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena. Aunque el documento final retomó los avances mencionados, impulsó la participación de Gobiernos de Centro y Sudamérica e incorporó las dinámicas migratorias de la región sudamericana a la discusión —en particular Colombia como país de origen de la mayor proporción de refugiados en la región—, su implementación ha sido lenta y poco efectiva. A diferencia de la experiencia centroamericana, en el área andina (Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia) la mediación internacional en los diálogos del Gobierno colombiano con grupos armados al margen de la ley y la participación de terceros países en los acuerdos humanitarios con la guerrilla ha sido difícil. En el escenario internacional, la diplomacia para la paz parece quedar relegada por la diplomacia para la guerra (la cooperación militar para incrementar el pie de fuerza y el cierre de fronteras en Colombia y en los países vecinos hacen parte de las políticas nacionales de defensa y seguridad, así como de la lucha internacional contra el terrorismo y contra las drogas). La primera se ha visto afectada negativamente por las tensiones entre el Gobierno de Colombia y los Gobiernos de Venezuela y de Ecuador. Las manifestaciones internacionales del conflicto armado en estos países y las divergencias entre los Gobiernos acerca de cuáles son las políticas adecuadas para enfrentar sus efectos han empeorado este panorama.

Recomendaciones

Las particularidades del caso colombiano a veces impiden replicar experiencias de otros países en procesos de construcción de paz. Sin embargo, se retoman aquí elementos de transiciones en otros países que han mostrado ser efectivos para enfrentar causas y efectos del desplazamiento forzado interno, éstos son:

1. Es necesario que en el diseño y la implementación de políticas públicas que permitan soluciones duraderas al desplazamiento forzado exista participación amplia de población desplazada y habitantes de zonas receptoras. Esto permitirá construir planes integrales de atención a población desplazada adecuados al contexto de recepción, que respondan a factores fundamentales en la integración de población desplazada relacionados con el desarrollo de los municipios, tales como el tipo de infraestructura para la prestación de servicios básicos y las características del mercado laboral. De igual forma, es necesario involucrar a las entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones) en el diseño de mecanismos institucionales del ámbito local,

coordinados con el ámbito nacional de gobierno, con el fin de apoyar la gestión pública de los municipios en la implementación de la legislación nacional. El avance adecuado en la articulación de los entes territoriales con la nación para la implementación de la Ley 1448 mediante los Comités Municipales de Justicia Transicional y de la presencia de la Unidad Nacional de Restitución de Tierras en las regiones será un paso en este sentido.

2. La concentración de la propiedad está en la raíz del conflicto armado colombiano. En ese sentido, avanzar en un proceso de transición requiere voluntad política para asumir los costos de la paz. Son necesarias reformas estructurales, entre ellas, una política de reforma agraria y una política para superar la pobreza y la indigencia de millones de personas desplazadas que se encuentran en zonas urbanas y ciudades intermedias. Buena parte de los recursos de la cooperación internacional y de la ayuda para el desarrollo deben focalizarse en estos aspectos. Entre las dificultades se encuentra la persistencia del conflicto armado, la ausencia de un catastro o censo que dé cuenta de los tipos de ocupación y tenencia de la tierra, la ausencia de mecanismos de expropiación o compra o negociación de terrenos abandonados por población desplazada y actualmente ocupados. Se requiere en este sentido de una política nacional que articule los procesos de extinción de dominio, de titulación de tierras y de adjudicación de créditos, entre otros. Esto implica reformas jurídicas que deben discutirse en instancias de decisión nacional y el acompañamiento de entidades internacionales, como el Banco Mundial. Respecto a la restitución, es necesario identificar las fallas de los mecanismos contemplados por la Ley 1448 del 2011 para recibir y tramitar las solicitudes de restitución en la medida en que van surgiendo y adelantar un catastro de tierras para depurar la información existente. A partir de allí, elaborar un presupuesto que permita gestionar recursos para cubrir estos procedimientos con la cooperación internacional.
3. La restitución de tierras y bienes a población desplazada no es suficiente para garantizar un retorno seguro, voluntario y digno a los lugares de origen. Se hace necesario acompañar estas medidas con estrategias de protección para los desplazados, con programas que impulsen la generación de ingresos de los hogares, que mejoren las condiciones de infraestructura en los municipios de origen, que impulsen la participación de esta población en el diseño e implementación de políticas dirigidas a ellos, que incorporen el tema del desplazamiento en los planes de gobierno de los municipios y en la agenda del Gobierno nacional. Para ello es necesario apropiarse recursos del ámbito nacional que permitan a los municipios responder a estos requerimientos y acordar montos específicos en los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial para este fin.

4. Es necesario que el Gobierno nacional incluya en el plan nacional de desarrollo elementos para un plan humanitario. El actual proceso de formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos promovido por la Presidencia de la República en concertación con organizaciones y sectores sociales, así como con algunas ONG, es una ventana de oportunidad para incorporar elementos de atención a la crisis humanitaria en las regiones más afectadas. Esto permitirá avanzar en el diseño y discusión de la ley de víctimas (Ley 1448 del 2011) acorde con los estándares establecidos por la Corte Constitucional para la población internamente desplazada, facilitará la coordinación con agencias humanitarias del orden internacional que operan en el país, así como el acercamiento con sectores de sociedad civil interesados en apoyar una agenda de este tipo (en el marco de la responsabilidad social empresarial), la participación de la población desplazada y de organizaciones de derechos humanos, la gestión de recursos en el ámbito internacional, la concreción de mecanismos para hacer efectivos los derechos humanos y superar la actual crisis humanitaria.
5. Incluir planes de reconstrucción para el postconflicto en la agenda de construcción de paz. Esto implica adoptar medidas para mejorar las condiciones de vida en las regiones donde se produce el desplazamiento forzado, promover alternativas al cultivo de coca y otras actividades vinculadas a las economías ilegales. También implica desarrollar políticas que disminuyan los niveles de desigualdad y exclusión social y, por lo tanto, disminuir los niveles de vulnerabilidad en población en riesgo de desplazamiento forzado. La experiencia de El Salvador con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo durante el postconflicto mostró la estrecha relación entre desarrollo y paz, y la importancia de generar condiciones socioeconómicas favorables a la consolidación democrática. Es necesario identificar cuál ha sido el impacto económico del conflicto en los últimos años y diseñar políticas para superarlo. Esto conlleva criterios de asignación presupuestal distintos a los actuales.
6. La necesidad de diseñar e implementar una política de protección a líderes y defensores de derechos humanos que abandonen procesos de reclamación de tierras es un imperativo. Mientras no existan garantías para exigir el derecho a la restitución, la política pública será una declaración de principios sin posibilidad de implementación. Esto incluye el diseño de estrategias y políticas de seguridad para enfrentar el fenómeno de los grupos paramilitares en proceso de rearme, con un marco jurídico que permita su judicialización y su reintegración a la sociedad civil. Esto permitirá avanzar en procesos de desmovilización y desarme de estas organizaciones, y a la vez abrirá espacios para la expropiación de bienes adquiridos por estas organizaciones legal e ilegalmente, con el fin de aportar a la base de restitución de tierras de población internamente desplazada.

7. Los procesos de negociación con las guerrillas hacen parte de las soluciones estructurales al conflicto armado interno. La participación de la comunidad internacional en estos procesos y la incorporación del tema de restitución de tierras en la agenda son fundamentales.
8. Es importante que la cooperación internacional se concentre en aportes para la implementación de la Ley 1448 del 2011 en el marco de la política de restitución de tierras, así como en procesos de reparación integral. La cooperación militar debe disminuir hasta desaparecer si se quiere avanzar en un proceso de superación de la violencia y construcción de paz. En este marco, la cooperación al desarrollo, en el contexto de procesos de reconstrucción económica durante el postconflicto, debería fortalecerse.

Referencias

- Acción Social (2012). <http://www.dps.gov.co/EstadisticasDesplazados/> Recuperado 14 de junio del 2012.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). (2007). *Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, agosto 2002-agosto 2004*. Bogotá: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). (2009). *2008 Global Trend: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). (2010). *2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- APRILE-GNISET, J. (1992). *La ciudad colombiana: Siglo XIX y siglo XX*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- APRILE-GNISET, J. (2007). *Memorias del destierro y del exilio*. Artículo de ponencia presentada en la Cátedra Jorge Eliécer Gaitán, Bogotá. Recuperado de http://www.unal.edu.co/diracad/catsede/Jorge_Eliecer_Gaitan/sesiones.html.
- ARNSON, C. (1999). *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press.
- BARBERI, F., CELEIDE, G. y GARAY, L. G. (2009). Impactos económicos del desplazamiento forzado. *Hechos del Callejón*, 47. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- CARDONA, R. y SIMMONS, A. (1978). *Destino la metrópoli. Un modelo general de las migraciones internas en América Latina*. Bogotá: Corporación Centro Regional de Población.
- CEBALLOS, M. (2009). *Comisiones de la verdad: Guatemala, El Salvador, Sudáfrica. Perspectivas para Colombia*. Bogotá: La Carreta Editores-Alotropía.

- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2009). *Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes*. Bogotá: Codhes.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2009). *Superar la exclusión social de la población desplazada*. Bogotá: Codhes.
- Conferencia Episcopal Colombiana y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2006) *Desafíos para construir nación*. Bogotá: Conferencia Episcopal.
- Congreso de la República. (18 de julio de 1997). “Ley 387 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, en *Diario Oficial*, núm. 43.091, Bogotá.
- Congreso de la República. (25 de julio del 2005). “Ley 975 del 25 de julio del 2005, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, en *Diario Oficial*, núm. 45.980, Bogotá.
- Congreso de la República. (10 de junio del 2011). “Ley 1448 del 10 de junio del 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 48.096, Bogotá.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2008). *Informe del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: Nota preliminar sobre la misión al Ecuador y Colombia*. (A/HRC/7/11/Add.3). Recuperado de http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/7session/A.HRC.7.11.Add.3_sp.doc.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2010). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (A/HRC/13/72). Recuperado de http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-72_sp.pdf.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (8 de julio del 2004). Tendencias del desplazamiento forzado y de la crisis humanitaria en las zonas de frontera. *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, núm. 54.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (31 de agosto del 2004). The “Patriot Plan”. *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, núm. 50. 31 de agosto. Bogotá: Codhes.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (22 de abril del 2009). Víctimas emergentes: Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado en 2008. *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, núm. 75.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y Conferencia Episcopal Colombiana. (2006). *Desafíos para construir nación: El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria, 1995-2005*. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia-Codhes.

- Corte Constitucional. (enero del 2009). *Auto 011 sobre Habeas Data*. Sala Segunda de Revisión. Bogotá.
- CUERVO, L. M. y JARAMILLO, S. (1987). *La configuración del espacio regional en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.
- Defensoría del Pueblo. (2 de junio del 2005). *Violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curvaradó-Chocó* (Resolución Defensorial núm. 39. Recuperado de <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/res/defensorial/defensorial39.pdf>).
- DENG, F. M. (1995). *Informe del representante del secretario general presentado de acuerdo con las resoluciones 1993/95 y 1994/68, de la Comisión de Derechos Humanos*, (E/CN.4/1995/50).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2009). Documento Conpes de Política Social número 3616 sobre lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. 28 de septiembre. Bogotá: DNP.
- FAJARDO, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- FAJARDO, D. (2005). El desplazamiento forzado, ¿palanca del “desarrollo”? *UN Periódico*, 84. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/84/05.htm>.
- FAJARDO, D. (2005). El conflicto armado en Colombia: Su influencia sobre el sector rural y las migraciones internas. En *Desplazamiento y políticas de restablecimiento en Colombia: Análisis y recomendaciones* (pp. 127-140). Bogotá: Red de Solidaridad Social (Usaid)-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), Oficina para Colombia.
- Federación Internacional de Derechos Humanos. (2010). *Colombia: Actividades ilegales del DAS (desprestigiar, aniquilar, sabotear)*. Recuperado de http://www.fidh.org/IMG/pdf/DAS_TOMA_14.pdf.
- FERRIS, E. (2009). Desplazamiento interno, la justicia transicional y construcción de la paz: Lecciones aprendidas. En *Desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia*, (pp. 41-58). Bogotá: Brookings Institute-Pontificia Universidad Javeriana-Embajada de Suiza en Colombia.
- IBÁÑEZ, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- IBÁÑEZ, A. M. y MOYA, A. (2006). *The Impact of Intra-State Conflict on Economic Welfare and Consumption Smoothing: Empirical Evidence for the Displaced Population* (HiCN Working Paper núm. 23). Brighton: Households in Conflict Network-Institute of Development Studies.
- IBÁÑEZ, A. M. y QUERUBÍN, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia* (Documento CEDE 2004-23). Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.
- INDEPAZ (2012), Cartografía del conflicto: Narcoparamilitares y guerrilla. En *Revista Punto de Encuentro* Número 58. Bogotá, marzo.
- LOZANO, F. y OSORIO, F. E. (1999). *De víctimas de la violencia a constructores de vida*. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales y Rurales-Pontificia Universidad Javeriana.

- Ministerio del Interior y de Justicia (22 de abril del 2008). "Decreto número 1290 del 22 de abril del 2008, por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley", en *Diario Oficial*, núm. 46.968, Bogotá.
- Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP-OEA). (2007). *Noveno informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia*. MAPP-OEA.
- MOLANO, A. (2006). Prólogo. En Consejo Noruego para los Refugiados-IDMC (eds.), *Para que se sepa: Hablan las personas desplazadas en Colombia*. Bogotá: CNR-IDMC-Fundación Dos Mundos-Panos London.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1992). *Informe analítico del secretario general sobre los desplazados forzosos* (E/CN.4/1992/23 del 14 de febrero).
- PÉREZ, L. E. (2002). Desplazamiento forzado en Colombia 1995-1999: Una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo. En *El desplazamiento forzado en Colombia: Compromisos desde la Universidad. Primer concurso universitario de trabajos de grado sobre desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 17-87). Bogotá: OIM-Red de Solidaridad Social-Ascun-Universidad Nacional de Colombia-Codhes-AFS.
- PINHEIRO, P. S. y GÓMEZ, M. (2004). El derecho a la restitución de viviendas y propiedades bajo la ley internacional de derechos humanos. *El Otro Derecho*, 31-32: 75-80.
- REY MARCOS, F. y CURREA LUGO de, V. (2002). *El debate humanitario*. Barcelona: Editorial Icaria.
- SALCEDO, J. (2009). *Retornos sin restitución: Regreso seguro al desarraigo*. Manuscrito sin publicar.
- SALINAS, Y. (2007). *Las tierras de población desplazada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010, "Estado comunitario, desarrollo para todos"*. Ponencia presentada en la Cátedra Manuel Ancizar el 3 de marzo del 2007. Recuperado de <http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/ancizar/2007I/documentos/YamileSalinas.ppt>.
- SÁNCHEZ, L. M. (2007). *Migración forzada y urbanización en Colombia: Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales, realizado en la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- SÁNCHEZ, F. y CHACÓN, M. (2006). Conflicto, Estado y descentralización: Del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. En F. Gutiérrez, M. E. Wills y G. Sánchez (coords.), *Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 347-404). Bogotá: Universidad Nacional, Iepri-Editorial Norma.
- SOLOMON, K. R., ANADÓN, A. CERDEIRA, A. L. y MARSHALL, J. (2005). *Estudio de los efectos del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato (Pecig) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente* (Informe preparado para la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas [Cicad]). División de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Transnational Institute. (2005). *El estudio de la Cicad y las cifras sobre los cultivos* (Informes sobre políticas de drogas, núm. 14). Recuperado de <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief14s.pdf>.

- UPRIMNY, R., BOTERO, C., RESTREPO, E. y SAFFON, M. P. (2007). ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Bogotá: DeJusticia.
- VERNEZ, G. (1976). Traslados residenciales de los inmigrantes de bajos ingresos: El caso de Bogotá, Colombia. En R. Cardona (ed.), *Colombia: Distribución espacial de la población*, (pp. 136-169). Bogotá: Corporación Centro Regional de la Población.
- VIDAL, R. (2009). Desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia. En *Desplazamiento interno y la construcción de la paz en Colombia* (pp. 59-92). Bogotá: Brookings Institute-Pontificia Universidad Javeriana-Embajada de Suiza en Colombia.
- VIRVIESCAS, F. (1989). *Urbanización y ciudad en Colombia: Una cultura por construir en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- ZAMBRANO, F. (2000). El contexto histórico del ordenamiento territorial en Colombia. En G. Mejía y F. Zambrano (eds.), *La ciudad y las ciencias sociales* (pp. 29-46). Bogotá: CEJA.
- ZAMBRANO, F. y OLIVIER, B. (1993). *Ciudad y territorio: El proceso de poblamiento en Colombia*. Bogotá: AHC-IFEA-Misión Colombia.