B O L E T Í N Nº 3 2

167

Esta guerra no es nuestra...
y la estamos perdiendo[1]

Desplazamiento forzado y derechos de la infancia

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 26 de enero de 2000

De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño

El desplazamiento forzado de población civil en medio de la guerra irregular en Colombia es un fenómeno que adquiere mayor gravedad cuando afecta a niños, niñas y jóvenes que, desde una condición de alta vulnerabilidad, enfrentan situaciones de violencia y desarraigo que lesionan sus derechos, complican su presente y hacen más incierto su futuro.

Este es el legado que el país de la confrontación armada y la violencia ha dejado, desde 1985, a una población aproximada de 1.100.000 personas que antes de cumplir 18 años vivieron la angustia de su salida forzada y la de sus familiares, en medio de las amenazas, el miedo y la muerte.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la existencia de esta población, con características específicas de edad y género, cuestiona la responsabilidad y, por consiguiente, la legitimidad del Estado, constituido para garantizar el bienestar de sus asociados, y plantea la obligación imperiosa de reparar esos derechos vulnerados, prevenir las causas que generan estas migraciones involuntarias y, en todo caso, proteger a estas víctimas del conflicto armado.

Desde el derecho internacional humanitario, la niñez y la juventud desplazadas por la fuerza de las armas cuestionan a los grupos paramilitares, a las guerrillas y a los agentes del Estado que, deliberadamente, promueven el éxodo en las zonas de conflicto en las que declararon a la población civil objetivo militar.

Los derechos humanos concebidos en su integralidad, el derecho internacional humanitario (que obliga a todos los contendientes armados), el derecho internacional de los refugiados, la Convención sobre los derechos del Niño, las normas constitucionales y legales y, sobre todo, el sentido común, exigen pensar y actuar por los niños y las niñas en situación de desplazamiento forzado.

Las consecuencias de atentar contra la niñez son impredecibles. El desplazamiento destruye imaginarios y entornos, tensiona y fragmenta la familia y el tejido social, impacta negativamente sobre la calidad de vida e incide en el comportamiento psicosocial de las personas afectadas tempranamente por la violencia.

Es un imperativo ético del Estado y la sociedad priorizar los derechos de la infancia aún en medio de la guerra, en un momento en el que se buscan soluciones políticas y negociadas a la prolongada confrontación, cuya continuidad y degradación involucra en forma creciente

a los menores de edad.

Este informe[1] intenta una lectura del desplazamiento forzado desde la infancia, como el segmento de población más afectado por la violación de sus derechos fundamentales. Para su realización se tomaron como referencia los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares en Situación de Desplazamiento Forzado, aplicada entre enero y septiembre de 1999 y referida a casos registrados en 1998[2]. Así mismo, se adelantó una consulta a entidades públicas y privadas que centran su actividad en la infancia[3], un seguimiento a los medios de comunicación impresos y otras fuentes secundarias e información complementaria del trabajo de campo que realiza CODHES en las regiones más afectadas por el desplazamiento en Colombia.

Al presentar esta publicación, continuamos con el compromiso de sensibilizar para aunar voluntades, de cuestionar para construir soluciones, de señalar responsabilidades para exigir comportamientos humanitarios aún en medio de la guerra y de visibilizar el problema para contribuir a fortalecer la organización social y a generar capacidades de los grupos de población como sujetos de derechos y no únicamente como víctimas.

1. Menores desplazados: una población que crece

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esta recuperación y reintegración se llevará a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño

En Colombia han sido desplazados por la fuerza entre 1985 y 1999 alrededor de 392.000 hogares que integran una población aproximada de 1.900.000 personas, de las cuales 1.100.000 corresponde a menores de edad. Por los menos 450.000 niños, niñas y adolescentes vivieron el desarraigo y la violencia entre 1985 y 1994 mientras que más de 650.000 enfrentan esta situación desde 1995. En 1998, del total estimado de población desplazada (308.000), 172.480 corresponde a menores de 18 años. Para 1999 el desplazamiento forzado afectó a 272.000 personas, de las cuales cerca de 176.800 fueron niños, niñas y jóvenes menores de edad[4].

Es decir, en los últimos cinco años el desplazamiento forzado se ha incrementado y expandido por el territorio nacional y miles de niños y niñas son arrastrados por esta corriente migratoria sin posibilidad de decidir, presionados por la violencia que les impusieron y en una dramática carrera por la sobrevivencia

---

[1] Informe realizado por Denis Beatriz Andrade Truyol (Psicopedagoga) y Bernanrdo Alvarez (Psicológo), investigadores de CODHES, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El título del informe, "Esta guerra no es nuestra...y la estamos perdiendo", es tomado del testimonio de un niño desplazado.

[2] La encuesta hace parte del Sistema Nacional de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDES) y se realiza anualmente desde 1995.

[3] Se realizaron entrevistas con: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Red de Solidaridad Social, Ministerios de Educación y Salud, Secretaría de Educación del Distrito Capital, Defensoría del Pueblo, Benposta, Defensa de los Niños Internacional (DNI), UNICEF y Taller de Vida.

[4] Estas cifras son estimadas por el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDES) de CODHES. En adelante toda referencia estadística sobre desplazamiento forzado e infancia es tomada de una muestra de hogares en situación de desplazamiento con niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, aplicada entre enero y septiembre de 1999 y referida a casos de desplazamiento ocurridos en 1998.

cuyos costos físicos, psicológicos y sociales son inimaginables.

El Sistema de Información de Hogares Desplazados por Violencia en Colombia precisa que para 1998 el 12.72% de la población infantil desplazada corresponde a menores de 5 años, el 19.78% oscila entre 5 y 10 años, el 12.78% entre 11 y 14 años y el 9.03% tiene entre 15 y 18 años.

El 86% del total de hogares en situación de desplazamiento forzado incluye niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, de los cuales el 14% tiene un menor, el 23% tiene dos, el 25% tiene tres, el 8% tiene cuatro, el 10% tiene cinco, el 5% tiene seis, el 2% tiene siete y el 3% tiene ocho o más menores. El 49% del total de menores corresponde al sexo femenino.

Los departamentos en los que más se registra expulsión de hogares con menores de edad son Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Tolima, Santander, Caquetá, Meta, Cesar, Norte de Santander, Putumayo y Guaviare.

Las ciudades que más reciben población desplazada con menores son Bogotá[5], Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Montería, Barrancabermeja, Cúcuta, Sincelejo y Villavicencio. Otras poblaciones como Soacha, Bello, Girón, Malambo, Soledad, Tierralta, Apartadó, reportan un alto índice de población desplazada en los últimos dos años[6].

El 75% de los hogares desplazados con menores de edad provienen de zonas rurales y, en casos específicos, de comunidades afrocolombianas o indígenas, especialmente de los departamentos del Chocó, Antioquia, Putumayo, Valle del Cauca, Guaviare y Córdoba.

Alrededor del 30% del total de hogares desplazados huyeron en forma de éxodo mientras que el 70% lo hizo en forma individual y familiar y de manera dispersa.

Como presuntos actores armados responsables del desplazamiento de hogares con menores de edad son señalados en su orden: Paramilitares 43%, Guerrillas 35%, Fuerzas Militares 9%, Desconocidos 9% y Otros 4%.

El 36% de estos hogares con niños y niñas huyeron por amenazas directas de los actores armados, el 25% por el miedo generalizado que se apoderó de las regiones de conflicto, el 22% por las masacres y los asesinatos, el 8% por casos de desaparición forzada, el 3% por atentados y el 2% por casos de tortura.

Las condiciones de vida en las zonas de asentamiento temporal o definitivo están por debajo del mínimo requerido para un normal desarrollo humano y social[7].

Estas cifras, reflejo de una realidad que tiende a ampliarse en el territorio nacional y a acentuarse en el futuro próximo como consecuencia de la continuidad del conflicto armado y de sus diversas expresiones de degradación, permiten afirmar que los menores y jóvenes desplazados representan un problema

---

[5] En Bogotá se calcula que el 70% de la población desplazada corresponde a menores de edad. Una aproximación al problema de los menores desplazados en Bogotá desde el derecho a la educación fue realizada por CODHES, la Arquidiócesis de Bogotá y la Universidad del Bosque. *Huellas de nunca borrar, El derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento en Santa Fe de Bogotá,* Editorial Kimpres, 1999.

[6] Hay más datos y mapas de zonas de llegada de población desplazada en el informe titulado *Crisis humanitaria y catástrofe social*, publicado en ***CODHES Informa***.

[7] En este mismo boletín se incluyen cifras sobre desempleo y condiciones de vivienda, salud y educación de la población en situación de desplazamiento en Colombia.

humanitario de grandes proporciones en Colombia, que exige de mecanismos efectivos de prevención, protección y atención integral.

2. Niñez, guerra y desplazamiento

2.1 Víctimas y protagonistas de la guerra

Los Estados Partes reconocen que todo niño
tiene el derecho intrínseco a la vida
Artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño

Hay un alto grado de responsabilidad compartida por todos aquellos actores armados que involucrando a la población civil e infringiendo el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y la Convención de los Derechos de la Niñez, convierten a los menores en objetivo de sus acciones o en parte de sus estrategias.

En objetivo, porque son cada vez más los menores que mueren deliberada o accidentalmente por acción de los grupos armados[8], porque hay menores secuestrados y desaparecidos, porque son víctimas de las minas antipersonales, porque son sometidos a maltratos y torturas físicas y psicológicas en las zonas de conflicto, porque hacen parte de una población civil convertida en la principal víctima de la confrontación que no distingue a combatientes de no combatientes ni a personas adultas de niñas o niños.

En estrategia, porque además de padecer la guerra los menores son, en buena parte, quienes la libran debido al considerable número de niños y niñas combatientes en las filas de los diferentes contendientes armados. Si bien no hay una precisión sobre el número de niños vinculados a los grupos armados, el Proyecto Niñez, Familia y Conflicto Armado adelantado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, calcula en cerca de 2.000 los menores que están en las filas de la guerrilla y en 3.000 los que se encuentran vinculados con grupos paramilitares. Según la Defensoría del Pueblo, entre el siete y el diez por ciento del total de miembros de la guerrilla, son menores de edad.

Hay cada vez más denuncias sobre el ingreso de menores de edad a las filas de los grupos armados que incitan, promueven y presionan este reclutamiento. Las Fuerzas Militares asumieron desde julio de 1999 la decisión de retirar de sus filas a los menores de 18 años, en una decisión importante que debería culminar con la exclusión total de los menores de sus guarniciones[9].

La policía mantiene un programa cívico dirigido a niños y jóvenes que usan uniforme de la institución, aún en zonas de conflicto, lo que representa una vinculación parcial a un grupo armado y podría considerarse una violación de sus derechos.

> *El uso de niños como soldados los expone a peligros de muerte o heridas en combate. Sin embargo, este también los expone a la muerte o a las heridas en otras ocasiones, por ejemplo, si ellos tratan de evitar el ser reclutados, de escapar, si desobedecen órdenes, o si no están en capacidad de aguantar*

[8] María Julieth Lizarazo Ubate de 11 años resultó muerta el 18 de enero del año 2000 en un ataque con granadas que tenía como objetivo un puesto policial en el sur de Bogotá en un hecho que conmocionó a la ciudad pero que no despertó la reacción toda la sociedad, como debería ocurrir siempre que hay bajas en la población civil y, sobre todo, cuando se trata de menores de edad.

[9] UNICEF la calificó como "un gesto que constituye un hecho sin precedentes en la historia de Colombia y un gran paso en la protección de los derecho de los niños y del derechos internacional humanitario". *Licenciados menores de edad de las Fuerzas Militares*, El Espectador, diciembre de 1999.

el reclutamiento. Más aún, esto conlleva a la posibilidad de violación de un amplio rango de derechos mediante acciones tales como la tortura o el maltrato, la explotación sexual, problemas de salud, abuso del uso del alcohol y de drogas, separación de la familia, falta de educación y, en caso de captura, ejecuciones sumarias, detenciones prolongadas. torturas, cargos de crímenes de guerra o traición. Estos son tan solo unos cuantos ejemplos y sus efectos particulares, físicos y psicológicos con relación a aquellos niños que aún están pasando por etapas de desarrollo mental, físicos, emocional y moral hacia la edad adulta. Adcionalmente, también debe ser considerado el impacto que tiene sobre estos niños el hecho de matar, herir, torturar, violar y cometer actos violentos contra otras personas y la forma como llegan a entender el poder que les da la posesión de una arma. La dificultad de desmovilizar y reintegrar tales niños en la sociedad y sus valores en tiempos de paz es uno de los más grandes desafíos de las sociedades después de un conflicto o para aquellas que están buscando pasar de conflictos armados a la paz. El manejar niños desarmados y desmovilizados es uno de los retos más grandes que tienen que enfrentar las fuerzas de la paz.[10]

Una de las razones esgrimidas por los propios padres de familia para este reclutamiento es la precaria situación económica causada por la crisis del campo y la ausencia de oportunidades para una juventud a la que se le niega el derecho a la educación, la salud y el trabajo. Otra razón es la "cuota" que deben aportar las familias, en algunas zonas de conflicto, a los grupos insurgentes y que, en muchas ocasiones, se cumple aún contra la voluntad de los menores.

"Yolima se unió a las FARC a los 14 años, después de que en una tarde de parranda conoció a algunos guerrilleros que se veían muy bien con sus rifles terciados y sus camuflados. Le aseguraron que si quería conocer cómo era ese cuento de la guerrilla podía pasar ocho días con ellos. Lloró desde la primera hasta la última noche que pasó en el campamento. Lloró porque la ponían a hacer guardia, a cocinar, a disparar (solo aprendió a usar pistola y muy mal), a dormir sola en una carpa cuando llovía y sonaban los truenos, a ver los combates desde lejos (no participó nunca en ninguno porque no confiaban en ella) y a huir del ejército. Actualmente se encuentra en el ICBF por seguridad y tampoco hay una ley que contemple su condición como niña desvinculada de la guerra".[11]

" Ellos habían dicho que mi niña, que tiene 15 años, ya estaba en condiciones de ingresar al movimiento. La invitaban a reuniones para hablar de la lucha armada y le decían que se preparara. En las noches ella me decía que no quería irse y que tenía mucho miedo de llevarles la contraria. Entonces decidimos que era mejor salir de allá para evitar que la niña terminara en la guerrilla. Por eso dejamos todo y nos vinimos, apoyándonos en un tío de la niña que vive aquí en Bogotá..."[12]

Es común en varias regiones del país, donde actúa uno u otro actor armado, el reclutamiento forzoso de menores, efectuado a través de chantajes e intimidaciones a las familias para que entreguen a los hijos. Por ejemplo, la forma como los grupos paramilitares presionan la vinculación de menores a sus filas.

"Nos dijeron que ellos (los paramilitares) se comprometían a darnos tierra para trabajar pero que nosotros teníamos que defendernos de la guerrilla y que la mejor manera de hacerlo era prepa-

---

[10] Esta es una de las conclusiones del documento de trabajo "Coalición para detener el uso de los niños soldados" realizado por Rachel Brett, de la Oficina de las Quákeros en Ginebra, en diciembre de 1999. Este grupo no gubernamental propugna por una prohibición total de reclutamiento militar y/o la vinculación a hostilidades de los menores de 18 años y reclama la implementación de normas nacionales e internacionales, entre ellas un Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos del Niño, para garantizar su derecho a no ser incorporado a ninguna fuerza o grupo armado.

[11] *Derechos de los Niños*, El Tiempo, 24 de noviembre de 1999.

[12] Testimonios obtenidos por investigadores de CODHES en trabajo de campo.

rando a los pelaos para que entraran a la autodefensa...”[13]

Del total de menores involucrados de manera directa al conflicto armado, el 18% ha matado por lo menos una vez; el 60% ha visto matar; el 78% ha visto cadáveres mutilados; el 25% ha visto secuestrar; el 13% ha secuestrado; el 18%ha visto torturar; el 40% ha disparado contra alguien alguna vez y el 28% ha sido herido.[14]

Es preocupante la forma en que cada uno de los actores armados, de acuerdo a sus intereses, involucra a la población civil y en especial a los niños, niñas y jóvenes. La guerrilla profiere amenazas a las jóvenes que sostienen relaciones afectivas con miembros de la Fuerza Pública o a quienes tienen familiares al servicio de organismos de seguridad del Estado. También existen acusaciones de la población en situación de desplazamiento según las cuales las guerrillas acuden al reclutamiento forzoso o, en todo caso, involuntario para engrosar sus filas.

“Primero fue la guerrilla que nos hizo salir porque teníamos un familiar en el Ejército y nos fuimos para una finca en Turbo y allí llegaron los paramilitares y dijeron que teníamos que colaborar con plata y que uno de los muchachos tenía que hacer unos cruces con ellos y como había tanta violencia allá decidimos salir y nos fuimos primero a Medellín y allá se quedaron dos hermanos y mi mamá y yo nos vinimos para acá, para ver si podíamos seguir estudiando...”[15]

De cualquier forma, todos los menores vinculados a algún grupo armado se ven obligados a dejar de lado su condición de niño o niña y la posibilidad de disfrutar su infancia, los juegos, la educación, el compartir con los suyos, el aprender las labores propias del campo y las tradiciones de la familia campesina. Los menores vinculados al conflicto deben asumir una postura adulta a una temprana edad y estar dispuestos a matar o a esconderse, a cambiar los juguetes y los libros por los fusiles y la disciplina, a olvidarse de la familia y de los amigos; deben además aprender los discursos propios de cada actor para asumir una postura “política”. En las zonas del conflicto en Colombia a la infancia no se le está enseñando el valor de la vida. La infancia es receptora pasiva de los rencores, la intolerancia y la ausencia de solidaridad, ética y dignidad que los adultos han acumulado durante varias generaciones.

Las guerras que han ocurrido en Colombia durante el siglo que termina (desde la Guerra de los Mil Días hasta el actual conflicto armado), se caracterizaron por la presencia y participación activa de niños, niñas y jóvenes. Los menores son utilizados como informantes y como espías aprovechando su inocencia, sus habilidades y las posibilidades de manipulación. En muchos casos ellos mismos han participado en acciones violentas contra otros niños y jóvenes de su edad, como parte de su entrenamiento.

Tan grave como el problema mismo, es que muchos sectores de la sociedad colombiana continúan ignorando el tema de la vinculación de la niñez a la guerra, desconociendo las causas que motivan o presionan esta tendencia perversa y los efectos que tiene sobre los esfuerzos por consolidar la convivencia pacífica de los colombianos.

Los pocos esfuerzos que se adelantan desde el Estado son, a todas luces, insuficientes. No es clara la promoción e implementación de políticas locales, regionales y nacionales para evitar la vinculación de menores a la guerra, falta compromiso por parte de las autoridades para hacer cumplir el marco jurídico vigente y establecer puentes entre la realidad nacional y la protección real que puede brindar la ley.

---

[13] Testimonio de campesino desplazados del sur de Bolívar en Barrancabermeja
[14] Informe de la Defensoría del Pueblo
[15] Ibid

2.2 De la tragedia rural al caos urbano

Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental espiritual, moral y social.

Artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño

En el marco de la protección y bienestar que se le debe brindar a la niñez en general, es importante mencionar que antes y durante el hecho traumático y violento del desplazamiento forzado, niños, niñas y jóvenes han convivido con uno u otro actor armado, pero también con la injusticia y la impunidad que sigue a las acciones armadas violentas.

En estas circunstancias, se produce el rompimiento de lazos afectivos con su entorno socioespacial. Paradójica e infortunadamente, la convivencia con la intolerancia, la injusticia y la violación de sus derechos no culmina con el desplazamiento. La llegada a los centros urbanos, a zonas marginales y de pobreza extrema, está acompañada de nuevos factores de violencia.

En ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, los menores desplazados tienen que convivir con diversas expresiones de violencia como pandillas juveniles, milicias urbanas y otros grupos que imponen normas y códigos que limitan sus derechos y prolongan los escenarios de amenazas, miedo y muerte que caracterizaron las zonas de expulsión.

A ello se suma la lucha por un espacio físico para su asentamiento, básicamente tugurios o casas de inquilinato, en donde se compite con otros sectores de la población por tener acceso a servicios públicos esenciales (energía, alcantarillado) y, con mayor dificultad aún, acceder a los derechos fundamentales a la alimentación, la educación, la salud y la recreación.

La vida para los menores en situación de desplazamiento cambia de manera radical. Se pasa de un espacio y un tiempo relativamente armónicos (teniendo en cuenta las dificultades propias de cada región), a un ambiente que en principio es hostil, agresivo, carente de oportunidades sociales, económicas y humanas; cambio significativo que marca el desarrollo social y afectivo de cada menor.

Esto es más evidente aún si se tiene en cuenta que cerca del 60% del total de menores desplazados provienen del campo y que el 86% de la población infantil desplazada se ubica en zonas marginales de las ciudades en condiciones de extrema pobreza.

> *Vivíamos en el Valle del Cauca, de donde mi familia fue obligada a salir por problemas de mis padres, ellos fueron amenazados y por esa razón tuvimos que venir a Bogotá. Vivíamos en un pueblo que tenía montañas, árboles y animales. Era como en el campo, me gustaba vivir allí porque tenía amigos, jugaba mucho, bajaba la loma dando saltos y tenía cinco pajaritos que mi papá me había regalado. Llegamos acá y fue muy duro porque ya estábamos acostumbrados a nuestro hogar. No sé por qué razón detuvieron a mi papá, solo sé que es bueno y ayuda a los demás (...) Yo estoy viviendo donde una familia que es mi amiga, me siento muy triste porque me hace falta mi familia. Con estos problemas paso callada, me siento sola, llegando a un barrio donde no conozco a nadie, siento sufrimiento..."* [16].

En los lugares de llegada, adultos y menores en situación de desplazamiento pierden su identidad cultural al ser vistos como "extraños" por parte de las comunidades receptoras. En ocasiones son asumidos como

[16] Fragmentos de una historia de una niña desplazada. *Para romper el silencio y el miedo*, Taller de Vida, Boletín Niñez y Desplazamiento, 1998.

invasores que pueden disputar las pocas oportunidades económicas, laborales y de servicios públicos que se encuentran en los barrios marginales. De igual manera, son estigmatizados al ser señalados por habitantes o por autoridades locales como pertenecientes a uno u otro actor armado. Sin lugar a dudas, estos señalamientos generan conflictos y enfrentamientos entre las poblaciones desplazadas y las comunidades receptoras; particularmente para niñ@s y jóvenes estas situaciones crean grandes dificultades sociales y afectivas para su normal desarrollo.

Como consecuencia de estas situaciones, los menores al igual que los adultos, en los sitios de llegada, también deben invisibilizarse para pasar desapercibidos en medio de la pobreza, el hambre y la falta de oportunidades económicas y sociales.

> *"Mi papá me dice que no puedo decir en el colegio que soy desplazada porque me miran mal, pero él para conseguirme el cupo tuvo que contar la verdad (...) lo que pasa es que aquí a uno lo ven mal por ser pobre, por ser negro y peor si es desplazado..."*[17]

La situación se torna dramática para los menores que han sido desplazados, en la medida en que se han visto enfrentados a situaciones de bombardeos, tortura o desaparición de algún familiar o amigo cercano, toda vez que dichas acciones causan una profunda huella emocional en su vida.

Esta crítica situación de la niñez en situación de desplazamiento, y las dificultades emocionales, sociales y culturales que la acompañan, debe ser tenida en cuenta en el momento de definir las agendas del movimiento social por la paz y para la construcción de un nuevo país. No es posible una paz sostenible sin resolver desde la verdad, la reparación y la justicia este panorama triste de una infancia sometida a la violencia, al desplazamiento y a la ausencia de sus derechos.

2.3 La guerra como espacio de socialización[18]

Más de un millón de menores y jóvenes han crecido en medio de la guerra; saben lo que es huir y mentir para salvar la vida, conocen lo que es la muerte violenta porque han visto el asesinato de sus familiares, han experimentado el dolor y la impotencia que ocasiona el ver destruida o quemada la casa, han sido sometidos al olvido y a la imposición de nuevos referentes socioculturales y ahora enfrentan, desde el miedo, la indiferencia propia de las zonas urbanas.

Otro significativo número de menores y jóvenes participa de manera directa en el conflicto, al pertenecer a algún grupo armado. Han aprendido a matar, a vengar la muerte de los compañeros, a no creer en la palabra de los otros, a desconfiar de las personas que los rodean, a utilizar la creatividad y la espontaneidad propias de la infancia en función de la destrucción y el sometimiento de sus semejantes. Han a prendido a no jugar y en lugar de ello han interiorizado estrategias, tácticas y discursos para "justificar" la violencia.

> *"Mi amigo guerrillero resultó muerto porque pelearon contra los paras; él tenía 14 años. No lo mataron bien sino que quedó herido, yo lo vi, llegando al hospital lo remataron, el para se hizo pasar por guerrillero y bajando la camilla en el hospital, lo apuñaló, lo remató. (Menor de 13 años)"*[19]

---

[17] Testimonio de una niñas desplazada del departamento del Chocó en un taller de integración realizado por el Centro de Atención al Migrante de la Arquidiócesis de Bogotá, 1998. En algunos colegios públicos de la capital del país es evidente la discriminación que se ejerce sobre niños y niñas por su procedencia, el color de su piel y su condición de desplazados por la violencia. Esto se ha convertido en un estigma que genera graves consecuencias para la formación, integración, capacidad de asimilación de conocimientos y la superación del trauma que produce la salida forzada.

[18] El concepto es de la investigadora Marta Nubia Bello.

[19] Testimonio presentado por Marta Nubia Bello de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional, en el Primer Encuentro Universitario sobre los Derechos de la Niñez y la Juventud

De cualquier forma, niños, niñas y jóvenes han sido socializados en medio de la guerra. Además de las consecuencias psicológicas inmediatas que causa el conflicto armado en los menores, es triste constatar que muchos niños y jóvenes desplazados asumen actitudes y comportamientos fundamentados en la violencia, la fuerza y la imposición, incentivados por deseos conscientes o inconscientes de venganza. La negación de los demás como seres humanos sujetos de derechos, la utilización de armas como instrumento de poder para someter o eliminar al otro y manifestaciones de resentimiento social y familiar, son algunos de los impactos de mediano y largo plazo que pueden generar la violencia y el desplazamiento y que requieren de programas de atención especializada en el marco de soluciones integrales.

No observar los derechos fundamentales de la infancia, y hacer poco para resarcirlos y recuperar física, social y psicológicamente a quienes han sido afectados por el conflicto, constituyen otras formas de prolongar la guerra y sus efectos sobre la población.

"Él me decía: a mí no me venga con cuentos de paz y perdón, aquí lo que hay que dar es plomo. Yo le dije a usted desde el día que mataron a mi papá: ustedes se dejan matar porque quieren, y preciso, después mataron un tío y todavía siguen las amenazas. A esa gente lo que hay que darle es candela (...) Yo siempre pensaba que ese odio lo podía llevar a meterse en la guerrilla (...) Un día del año pasado se me perdió, se salió del colegio y apenas le faltaban tres meses para terminar el bachillerato. Después de tres meses me llamó y me dijo que ahora sí podía vengar la muerte del papá..."[20]

2.4 Miedo, desarraigo y pobreza

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Artículo 4 de Convención sobre los derechos del Niño

Para los jóvenes que han sido desplazados por la violencia, son notorios los cambios que se presentan en su desarrollo social y en su cotidianidad. Mientras en el campo la educación primaria se puede estar terminando a los 13 o 15 años, y se presenta un "normal" acceso a la producción agropecuaria, en la ciudad el joven enfrenta serios traumatismos tanto en el aspecto educativo como en lo laboral.

Los jóvenes desplazados por la violencia, en el mejor de los casos, logran conseguir un trabajo que no es bien remunerado, sin seguridad social, con largas jornadas de trabajo y sin ninguna expectativa de progreso social y económico; tienen que comenzar a desempeñar roles para los cuales nunca estuvieron preparados, dando paso a una nueva cultura urbana.

Los niños y niñas en situación de desplazamiento son sometidos a espacios físicos completamente diferentes a los que tenían antes. Las posibilidades de correr y jugar libremente se reducen, la habitación se comparte con toda la familia en condiciones de hacinamiento y se modifica drásticamente el entorno social y urbano. Para ayudar económicamente a sus padres, o a la mujer que es cabeza de familia, terminan vinculados al comercio informal o a trabajos como ayudantes de construcción. En el caso de las niñas, el servicio doméstico y en algunas ocasiones la prostitución, se convierten en las únicas alternativas.

" (...) mi vida es bien complicada. Yo tengo doce años...y desde los ocho ando solo porque a mi

[20] Testimonio recogido por investigadores de CODHES.

padre lo mataron por la violencia en Urabá y entonces nos tocó irnos para Riosucio y allí me tocó con un padrastro muy malo que nos pegaba a nosotros y a mi mamá...Yo trabaja manejando una carretilla con un caballo y más o menos me ganaba una plata...entonces decidí dejarle una plata y un regalo a mi mamá y me fui para Villa Hermosa y ahí trabajaba ayudándole a unos viejitos...El día del bombardeo salimos todos corriendo y a mí me tocó meterme por esa trocha llevando todo lo que pude sacar porque a mí me dejaron solo con dos bestias para salvar la ropa y una sierra eléctrica y la comida que pudiera sacar...a mí me tocó llevar cargada una niña de tres años que estaba muy enferma...y así caminamos como doce días hasta que llegamos a la carretera en donde el ejército nos atacó otra vez y por fin llegamos a Pavarandó...Aquí sigo solo, trabajando con la comunidad...ojalá nos dejen vivir tranquilos y no haya más muertos y más masacres...cuando consiga algo de platica me voy a Riosucio a buscar a mi mamá, si está sola me quedo con ella, pero si sigue con ese tipo me regreso para acá..."[21]

También es importante mencionar que, aunque la situación es difícil social y económicamente, muchos de los menores desplazados plantean que aunque extrañan los animales, los bosques, los ríos y la naturaleza en general, les llama la atención la ciudad porque tienen opciones que antes no tenían, como la televisión, una escuela en algunas oportunidades y, en general, son seducidos por el encanto que produce a primera vista una capital o una gran ciudad.

Teniendo en cuenta las características emocionales y sociales que deja en los menores la situación de desplazamiento, es comprensible que se rompa todo vínculo con la comunidad de origen, desde la participación comunitaria hasta los sentimientos que apegan a una determinada región. Se pierden los referentes geográficos, afectivos y simbólicos que atan al pueblo o al campo. En este sentido, la estructura que fundamenta la vida personal, familiar y social sufre un fuerte impacto de desestructuración, toda vez que el desplazamiento forzado rompe con la cotidianidad de cada sujeto social y del contexto en el cual participa.

3. La Convención sobre los Derechos del Niño y el desplazamiento

Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquiera otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño

El Congreso de la República, por medio de la Ley 12 de 1991, ratificó la Convención sobre los Derechos de la Infancia, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. De tal suerte que en Colombia la Convención sobre los Derechos del Niño es ley que obliga al Estado a respetarla y cumplirla y al gobierno a asegurar su aplicación.

Sin embargo, aunque ha sido de gran importancia la incorporación de los Derechos de las niñas y niños en la legislación interna, es evidente que hay una gran distancia entre la norma y su aplicación real.

Así ocurre en el caso específico de los niños, niñas y jóvenes que enfrentan situaciones críticas como consecuencia de acciones armadas en su contra y que ocurren en el marco de la profunda degradación de

[21] Testimonio recogido por investigadores de CODHES.

la confrontación armada en Colombia: asesinatos y masacres, torturas, heridas y mutilaciones por uso de minas antipersonales y otras armas de efectos indiscriminados, reclutamiento voluntario o forzado, desplazamiento forzado, secuestro, desapariciones, explotación y abuso sexual.

En el caso del desplazamiento forzado hay una responsabilidad del Estado porque es su obligación proteger en primer lugar los derechos de la infancia en situaciones de conflictos armados y son justamente los niños, las niñas y los jóvenes el grupo poblacional más afectado por esta práctica contraria al derecho humanitario.

Y ante la incapacidad de prevenir el desplazamiento y el desarraigo se esperaría una acción decidida de las autoridades nacionales para proteger, atender y resarcir los derechos de la población obligada a huir de sus entornos regionales, familiares, sociales y culturales. Sin embargo, al desplazamiento forzado sigue la pobreza, la marginalidad y el desconocimiento continuo de los derechos principales de una población sometida al miedo y la incertidumbre.

Las iniciativas oficiales de los últimos seis años que incluyen una ley y tres documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, entre otras disposiciones, no han incidido positivamente en la población menor desplazada que sigue creciendo sin que se garantice el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.[22]

El gobierno formuló una nueva política de atención a la población desplazada mediante el documento CONPES 3057 del 10 de noviembre de 1999, en el que precisa que “el énfasis de la atención está en la niñez” y anuncia convenios para “promover el desarrollo de actividades culturales y/o recreativas, así como apoyo psicosocial, con el fin de desactivar las secuelas de la violencia, promover su mejor integración comunitaria y generar alternativas frente a la delincuencia o la vinculación al conflicto armado”.

Desde luego que la crítica situación que plantea la continuidad de la guerra interna hace más difícil la solución definitiva de este drama humano y menos visibles algunos esfuerzos que adelantan en este sentido algunas instituciones públicas[23].Sin embargo, la dimensión que alcanza esta crisis humanitaria exige del gobierno acciones que trasciendan el tratamiento de emergencia e iniciativas de recuperación física, social y psicológica de los centenares de miles de menores de edad sometidos hoy a la condición de desplazados en el marco de una guerra que no es de ellos pero que están perdiendo.

3.1 La infancia y el derecho a la paz

El niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en particular en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño

El primer derecho de los niños y las niñas es el de vivir en paz y se infringe porque hay adultos que decidieron el lenguaje de las armas para resolver sus contradicciones políticas, sociales, económicas y

[22] La formulación de políticas y las acciones de respuesta del gobierno colombiano frente al desplazamiento se han dado a través de los documentos CONPES 2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999, la Ley 387 de 1997, el decreto 173 de 1998 y el decreto 489 de 1999.

[23] La Secretaría de Educación de Bogotá asumió en 1999 el reto de incorporar a la educación formal a menores desplazados por la violencia como una forma de integración y recuperación psicosocial. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar intenta una descentralización en la atención a poblaciones desplazadas con un proyecto integral de recuperación. El Ministerio de Salud inició una identificación de las condiciones de salud de poblaciones desplazadas en algunas ciudades en la perspectiva de ofrecer alternativas en este campo. Son proyectos importantes que pueden contribuir a resarcir los derechos conculcados de algunos sectores de la población desplazada, con énfasis en la infancia y la juventud.

culturales, sin ningún resultado positivo para las generaciones que en Colombia siguen creciendo en medio de la confrontación y la violencia.

Un escenario de convivencia pacífica garantiza la permanencia de los niños en su entorno familiar y socioespacial y ofrece más posibilidades para el pleno ejercicio de sus derechos.

El interés superior del niño debe entenderse también en el marco del derecho a la paz consagrado en el artículo 22 de la Constitución Nacional, que advierte explícitamente que "la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento".

Por eso el principal esfuerzo del gobierno en particular y del Estado en general, de los grupos armados al margen de la ley, de la sociedad civil y de la comunidad internacional, debería estar encaminado no sólo a la superación pacífica del conflicto, mediante el diálogo y la negociación política, sino también a priorizar en las agendas a la infancia y a la juventud como premisa indispensable para una paz duradera y sostenible.

En el mismo sentido deben considerarse las iniciativas de acuerdos humanitarios entre los actores armados y la exigencia civil, nacional e internacional, para que todos los grupos combatientes respeten las normas consagradas por la humanidad para conflictos armados de carácter no internacional, entre ellas la exclusión de las niñas, los niños, los jóvenes y, en general, de toda la población civil de la confrontación.

3.2 Todos los derechos para todos(as) los(as) niños(as)

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de sus derecho al disfrute de esos servicios sanitarios"

Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño

El concepto de universalidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos es válido y aplicable para los derechos de la infancia. La Convención DE los Derechos del Niño resume un esfuerzo de la humanidad por dar prioridad a los menores en cualquier lugar o circunstancia. Otras normas internas, tanto constitucionales como legales, asumen específicamente los derechos de la infancia. Pero es el sentido común el que debería imponerse en el momento en que una sociedad y el Estado que dice representarla, asume la protección de su infancia y asegura su propio futuro.

Una mirada a los derechos de los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento, desde la perspectiva de la Convención de los Derechos del Niño y en el marco de la guerra irregular, ofrece un panorama de crisis humanitaria por la existencia misma de menores que huyen de la guerra y la precaria situación socio económica y psicosocial que enfrentan la mayoría de ellos.

En todo el territorio nacional fácilmente se advierte que la población infantil desplazada por la violencia no goza de una adecuada protección; hay discriminaciones frente a su raza y costumbres culturales, de igual manera son estigmatizados de acuerdo a las actividades o la filiación política de sus padres.

3.3 Segregación social y desintegración familiar

Los Estados Partes velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los

procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria para el interés superior del niño.

Artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño

La separación forzada de familias en situación de desplazamiento es un hecho grave impuesto por las circunstancias de violencia y persecución en las zonas de conflicto.

El desplazamiento inicial de la madre con sus hijos como forma de supervivencia, mientras el padre intenta permanecer en la zona de conflicto, o la repartición de hijos entre familiares y amigos "mientras pasa el peligro" o la ruptura traumática que supone la muerte violenta, casi siempre del padre, son algunas de las manifestaciones de desintegración de los hogares antes o durante el desplazamiento.

En otros casos, la presión, la incertidumbre, el miedo y la incapacidad de enfrentar las nuevas realidades producen rompimientos, abandono, separación de uno o varios integrantes del hogar, una vez cumplida la etapa inicial del desplazamiento.

La Convención plantea, en su artículo 9°, que el Estado velará porque el niño no sea separado de sus padres. Los niños desplazados, en muchos casos, fueron testigos presenciales de la muerte o desaparición de alguno de sus padres. De igual manera, es muy frecuente el caso en que alguno de los padres debe separarse de su núcleo familiar porque las amenazas y las intimidaciones ponen en riesgo su integridad física o la de su familia. Las secuelas que dejan en los menores este tipo de eventos se ven reflejadas en el comportamiento de niños y niñas, en las relaciones familiares y sociales, en el desempeño escolar y, en algunos casos, en los sentimientos de venganza con los que continúan creciendo.

> *"Mire, usted no sabe lo que yo sufro con ese muchacho desde que regresó al Meta. Él tiene mucha rabia por la muerte del papá y siempre decía que cuando fuera grande lo iba a vengar. Ahora está por allá, porque no quiso seguir estudiando. Estaba en décimo y yo con mucho esfuerzo le ayudaba para el estudio. Él también se rebuscaba para ayudarme. Pero ahora se fue y no sé que pueda pasar..."* [24]

A la desintegración familiar se suma la segregación. En los lugares de asentamiento de la población desplazada, los menores son denominados como los "negros", los "extraños", los del lenguaje "raro", los "desplazados" y en algunos casos son calificados como colaboradores de uno u otro actor armado. En las zonas de llegada de población desplazada son comunes comentarios que expresan prevención y alimentan la estigmatización, tales como: *"por algo sería que los expulsaron de su región"*.

Las circunstancias en las cuales se desarrolla el proceso de adaptación a los nuevos escenarios urbanos implican una cierta discriminación sociocultural, toda vez que los menores en situación de desplazamiento tienden a perder su identidad. Los menores son obligados a ocupar espacios reducidos, son sometidos al encierro y, por su condición de desplazados, a ocultar o negar sus raíces, en lo que constituye otra forma de violencia social y psicológica en su nuevo hábitat.

3.4 Voces de paz, gritos de guerra

Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y medurez del niño.

[24] Testimonio recogido por investigadores de Codhes

En Colombia, en cuanto a los artículos 12 y 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño, relacionados con la libertad de expresión y de opinión los niños y niñas, hay que decir que se han construido espacios de participación desde la sociedad civil que promueve opciones de paz. *El Mandato de los de los niños y las niñas por la paz y sus derechos*, que movilizó cerca de tres millones de menores en 1996, y las actividades subsiguientes que perfilan un papel importante de la infancia y la juventud, evidencian un interesante ejercicio de este derecho en el país.

Sin embargo, estos espacios ganados en el terreno de la libertad de expresión, contrastan, en el caso de la población infantil desplazada, con el artículo 16 de la Convención, el cual afirma que ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio, ni de ataques ilegales a su honra o a su reputación. El desplazamiento forzado y los actores armados que lo ejecutan, violentan y desarticulan la vida de los menores y la de su núcleo familiar, afectando sustancialmente la tranquilidad social y emocional por las connotaciones que tiene abandonar abruptamente un entorno familiar, social, cultural y espacial para poder conservar la vida.

El artículo 19 de la Convención se refiere a la obligatoriedad del Estado de proteger a la infancia contra toda forma de violencia ejercida sobre ella. En el caso de los menores en situación de desplazamiento forzado se generan rupturas familiares, separaciones y rompimiento de los lazos afectivos que mantienen unido el núcleo familiar. Estos rompimientos familiares, sumados a las diversas situaciones de carácter relacional y comunicacional que ocasionan los hechos violentos en la familia y en cada miembro de la misma, en ocasiones generan situaciones de violencia intrafamiliar.

> "*Lo que pasa es que mi mamá desde que nos vinimos del Llano nos pega y nos grita. Ella pasa muy triste y tiene que trabajar mucho para poder conseguir la comida y lo del arriendo...A mi papá lo mataron el año pasado y se nos dañó toda la vida...Yo tuve que retirarme del colegio y me paso cuidando a mi hermanita para que mi mamá trabaje*"[25]

Es claro que frente al desarrraigo, a la violación sistemática y reiterada de los derechos fundamentales, a las situaciones sociales y humanas que ocasionan los hechos violentos y el conflicto armado, la estructura familiar se ve enfrentada a una situación que rompe con la cotidianidad de la vida, destruye los sueños y las ilusiones de futuro y aleja a los unos de los otros.

En estas circunstancias propias de la guerra interna, se manifiestan situaciones de incertidumbre, inseguridad, miedo, culpabilidad en la familia que se convierten en escenario propicio para el maltrato infantil y violencia intrafamiliar. Es importante tener en cuenta que estas manifestaciones de violencia dentro de los hogares desplazados también se presentan antes de la salida forzada toda vez que en las zonas de conflicto armado prevalecen formas de dominación, imposición y fuerza, que afectan las relaciones familiares y actúan como prolongación de la intolerancia y el miedo que genera la confrontación armada.

Según un estudio realizado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional, "la crítica situación que afronta la red familiar como consecuencia del conflicto armado y el desplazamiento genera una sobrecarga emocional en los padres o adultos responsables de la crianza de los niños, que afecta tanto a los adultos como a los menores, lo que da origen a dificultades en la relación de unos con otros, en medio de las cuales el maltrato a los menores se intensifica si existía o surge como consecuencia del desplazamiento o del evento desencadenante del conflicto armado"[26].

[25] Testimonio recogido por investigadores de Codhes.

[26] Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, Unidad de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Gerardo Molina", UNIJUS, Bogotá, septiembre 2 de 1997.

Las circunstancias son más complejas cuando se trata de mujeres jefas de hogares en situación de desplazamiento. Se calcula que en el 35% del total de hogares desplazados por la violencia la mujer es cabeza de familia, por lo tanto asume la responsabilidad de la crianza y manutención de los hijos, lo cual sin duda genera tensiones y conflictos en el interior del núcleo familiar.

Estas situaciones se hacen más complejas cuando las mujeres cabeza de familia han perdido en el marco del conflicto armado a sus esposos o compañeros permanentes. También se da el caso, en estas situaciones de incertidumbre, que el hombre pase a un segundo plano en la dinámica familiar.

> *" Usted me pregunta por el jefe del hogar (...) mire aquí quien tiene toda la responsabilidad soy yo porque mi marido no sale, le tiene miedo a la ciudad, le da pena hablar pa'conseguir trabajo...todo me toca a mí, hacer los oficios de la casa, atender los muchachos, trabajar en la calle en lo que resulte (por ejemplo, me ha tocado lavar ropa y cocinar como sirvienta)...El quedó muy mal desde que nos vinimos de la finca en Antioquia... porque allá él trabajaba y conseguía plata pero aquí parece que fuera otro..."*[27]

3.5 Niños refugiados, niños desconocidos

Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables y reciba, tanto si está sólo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

Artículo 22 de la Convención de los Derechos del Niño.

La expansión y el agravamiento del conflicto armado en Colombia durante los últimos cinco años están afectando las fronteras de los países vecinos y una manifestación de este hecho es la salida masiva, individual o familiar de personas que huyen de las zonas de conflicto y buscan refugio más allá de los límites fronterizos.

En las zonas fronterizas con Venezuela, Panamá y Ecuador es creciente este flujo migratorio y son evidentes las prevenciones de los Estados que tienden a desconocer las normas que protegen a la población en busca de refugio aduciendo, casi siempre, razones de orden público o seguridad nacional[28].

En septiembre de 1996 se registró un primer éxodo de 88 colombianos de la región de Urabá hacia la Provincia del Darién en Panamá. Acuerdos entre los gobiernos de Colombia y Panamá dieron como resultado la "repatriación" de estos colombianos. Sin embargo, se puso en riesgo la seguridad de estas personas sin que finalmente se cumplieron las expectativas y los acuerdos realizados con la población desplazada.

En marzo de 1997 se presentó un nuevo éxodo hacia la zona del Darién, con la masiva participación de mujeres y niños, como consecuencia de las amenazas de grupos armados en territorio colombiano. En esta ocasión el gobierno panameño manifestó que este éxodo no obedecía al conflicto armado que se vive en el territorio colombiano, sino que era debido al desconocimiento de los límites territoriales por parte de esta población. En total, 325 colombianos fueron repatriados, incluyendo una gran cantidad de

[27] Testimonio recogido por investigadores de Codhes

[28] Un informe sobre desplazados en busca de refugio en los países vecinos fue publicado por CODHES en *Civiles Indefensos. Desplazados y Refugiados: ¿Crisis humanitaria en las Fronteras?,* Boletín *CODHES Informa* No. 22, 17 septiembre de 1999

niños, niñas y jóvenes menores de edad.

Estos éxodos, y el manejo político que se le dio a los mismos, dan cuenta del desconocimiento o de la omisión, por parte de los gobiernos de Colombia y Panamá, de los derechos de la infancia, consagrados en la Convención, lo mismo que de normas y acuerdos internacionales en materia de refugiados y conflictos armados. De igual forma, es claro que los hechos ocurridos como consecuencia de estos éxodos y la "repatriación" a que dieron lugar, atentan contra el bienestar y la protección que los Estados firmantes de la Convención de los Derechos de la Infancia están en la obligación de brindar a la población infantil. Estas comunidades continúan con la necesidad de dar solución a la protección y promoción de sus derechos fundamentales.

Al finalizar 1999 se registró otro éxodo anunciado de colombianos hacia Panamá, que según autoridades de ese país alcanza la cifra de 4.000 personas, en su mayoría menores de edad, que por primera vez serían reconocidos como refugiados en ese país, según el anuncio del gobierno.

Otras situaciones similares se registraron en 1999 en la zona de frontera del departamento colombiano de Norte de Santander con Venezuela, que terminaron en la repatriación de la mayoría de los colombianos que solicitaban refugio en el vecino país.

3.6 Salud, educación y recreación: derechos lejanos

Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

Artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño

En cuanto al derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a los tratamientos y acciones necesarias para tal fin, consagrado en el Artículo 24 de la Convención, aunque se adelantan acciones desde diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales -como el Ministerio de Salud, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Médicos sin Fronteras- hay un alto porcentaje de menores que no logran acceder a la prestación de estos servicios. En los lugares de asentamiento de comunidades desplazadas por la violencia y en las llamadas "tomas" mediante las cuales intentan soluciones a su dramática situación, es reiterada la presencia de menores con altos niveles de desnutrición y con diversas enfermedades como consecuencia de los cambios climáticos. De igual forma, la cobertura en salud no alcanza para dar respuesta a las diferentes manifestaciones psicológicas que deja la guerra y su creciente degradación en la mente de niños, niñas y jóvenes[29].

En cuanto al Artículo 28 y la obligación del Estado a garantizar el derecho a la educación, la situación no es menos precaria una vez los menores son desplazados por la violencia. Hay un alto índice de deserción escolar. No asisten a clases 4 de cada 10 menores en edad escolar primaria o secundaria, entre 6 y 18 años, hecho significativo para medir el impacto del desplazamiento en la infancia.

[29] En el barrio Nelson Mandela de Cartagena, se encontró a los desplazados al lado del basurero municipal. El mal olor es permanente, los lixiviados, ácidos que expide la basura en su proceso de descomposición, circulan por las calles. En uno de los sectores visitados, la comisión encontró a 1027 niños y niñas desplazados en estado de desnutrición; de éstos, 393 lo están en alto grado. El 67.5% de estos niños y niñas no tienen ninguna afiliación en salud. Boletín No 4, La niñez y sus derechos, Defensoría del Pueblo, Junio de 1998. Citado por Flor Alba Romero en el Primer Encuentro Universitario sobre los Derechos de la Niñez y la Juventud.

Para el caso de Bogotá, un estudio realizado por Codhes en 1999, a propósito del derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento, se estimó en 24.293 el número de menores en edad escolar que no ingresaron a la escuela por dificultades económicas, por falta de cupos escolares, de útiles y uniformes, por problemas psicológicos y de estigmatización. Tan sólo lograron ingresar al ciclo escolar 7.257 menores, muchos de los cuales es muy probable que no hayan culminado sus estudios en el año inmediatamente anterior, incrementando la cifra de deserción escolar.

Aislados de la escuela, los menores se ven obligados a ejercer tareas como el cuidado de los hermanos pequeños y, en general, del lugar de vivienda, mientras los padres y adultos buscan trabajo o realizan actividades informales.

> *Yo quería seguir estudiando, pero por falta de plata mi mamá no me dejó este año. Yo estaba estudiando en una escuela que quedaba cerca al pueblo cuando nos tocó venirnos por la violencia (...) A mí me gusta ir al colegio para estar con otros niños, me gusta pintar y me gustan las clases de educación física. Pero ahora paso encerrado en una pieza, cuidando a mi hermanita y, a veces, mi mamá me lleva donde ella trabaja".*[30]

El Artículo 32 se refiere a la obligación del Estado de reconocer el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación. Sin embargo, es claro que los niñas, niños y jóvenes desplazados por la violencia deben asumir un rol protagónico en cuanto al aspecto económico al igual que sus padres, ya que las condiciones económicas y sociales exigen que más de uno de los miembros de la familia contribuya al sostenimiento del hogar.

Con relación al artículo 39, referido a las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso, tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes, o conflictos armados; la infancia y la juventud desplazada en Colombia enfrentan situaciones sociales, culturales y psicológicas críticas y no resueltas.

4. Para una política de atención a menores desplazados

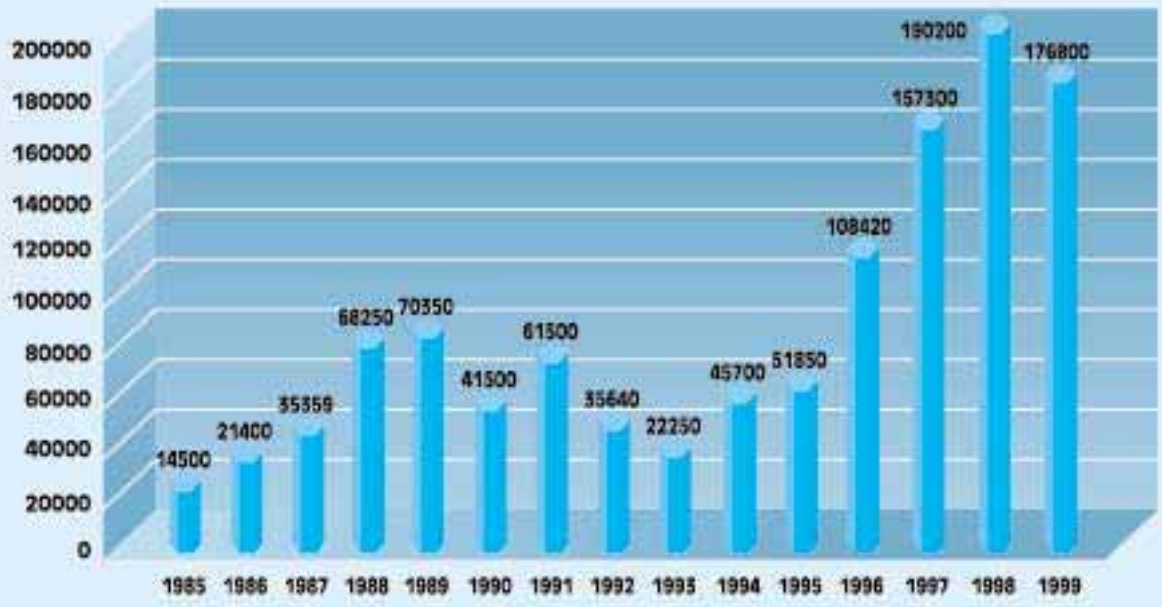
- La situación de los niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento como consecuencia del conflicto armado interno debe hacer parte de las agendas de paz entre el gobierno y la insurgencia. Las normas humanitarias, los derechos humanos y la Convención sobre los derechos del niño son instrumentos válidos para abordar esta problemática.
- Todos los actores armados deben hacer explícita su posición frente a la vinculación de menores a la confrontación armada y responder por las acciones en las cuales los menores civiles son considerados objetivo militar.
- Concertar acciones institucionales gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, es un imperativo frente a la magnitud y el drama del desplazamiento. La integralidad de los derechos de los niños debe ser considerada en el momento de la atención a los menores.
- La situación social y económica actual del país, la reiterada violación a los Derechos Fundamentales y

[30] Testimonio recogido en el taller con niños y niñas desescolarizados en situación de desplazamiento en Bogotá. *Huellas de nunca borrar*, Codhes, 1999.

el estado en que se encuentran los menores que de manera directa o indirecta han sido vinculados a la guerra, son insumos suficientes para proponer que la Academia opte por posturas propositivas, tendientes a construir un país democrático y tolerante de las diferencias y no se limite a la elaboración de diagnósticos, locales o regionales. (Flor A. Romero)

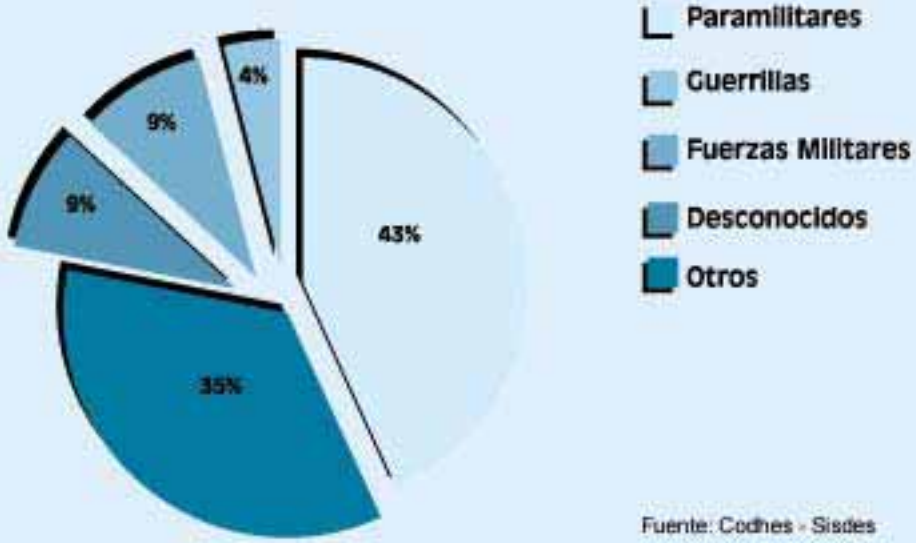
- Es importante que organizaciones gubernamentales y no gubernamentales asuman a niñas y niños como sujetos de derechos y no sólo como sujetos de intervención. Desde esta perspectiva se plantea tener en cuenta los criterios y sugerencias de la infancia, sus expectativas y necesidades.
- Hay que trabajar sobre una pedagogía de la Convención, establecer conexiones entre lo contenido en el marco jurídico y la realidad particular de niños, niñas y jóvenes. Es en la cotidianidad de la infancia donde se pueden hacer cumplir fielmente sus derechos y donde también es posible construir democracia y convivencia pacífica. Una pedagogía sobre la Convención de los Derechos de la Niñez podría partir del establecimiento de una cátedra desde la escuela.
- Se necesita una metodología para acompañar a los niños, niñas y jóvenes de la población civil en las zonas de conflicto. En todo caso, los menores deben asumir su propia identidad como población sujeto de derechos y pueden ser estimulados para incentivar una mayor participación en la construcción de sus propias soluciones
- La terapia está en la cotidianidad. El ambiente comunitario debe ser fortalecido para que cada niño y cada niña se desarrolle social y emocionalmente. No hay que detenerse en el pasado, en los traumas; aunque en un momento dado son situaciones que se deben abordar, el trabajo se debe centrar en brindar recursos y herramientas a los menores en la cotidianidad de los contextos en los que viven. Fue el espacio cotidiano el que se rompió con el desplazamiento, fue ahí donde se originaron los traumas que se trabajan en los procesos terapéuticos; luego es en la misma cotidianidad donde hay que trabajar: en la risa, en la lúdica, en lo educativo, en lo comunitario, en lo relacional, en lo contextual. Hay que trabajar las potencialidades, es decir el futuro. No hay que trabajar las carencias, es decir el pasado (BENPOSTA).
- Es necesario trabajar lo educativo, el proceso académico puede y debe ser dinamizador de procesos de socialización.
- Sensibilizar a los jueces para el caso de los menores desvinculados de la guerra, trabajar sobre la protección y no sobre el presupuesto de situación irregular, brindar oportunidades y no sólo limitarse a institucionalizar al menor excombatiente.
- La recuperación emocional y psicosocial, además de centrar sus esfuerzos en el pasado, también debe abordar el presente y el futuro de estos niños, niñas y jóvenes, pensando en oportunidades reales y concretas con relación a todas las dimensiones humanas. Si se quiere hablar de paz, de oportunidades sociales, de mejores oportunidades para todos y cada uno de los menores afectados por la guerra, hay que elaborar y reelaborar el pasado, pero también hay que elaborar y reelaborar el presente para poder construir futuro. Hay que superar el asistencialismo y pensar en soluciones de fondo, que respondan a los derechos, necesidades y expectativas de la niñez colombiana.

Gráfico 1 - Desplazamiento forzado de menores de edad en Colombia 85 / 99. Total 1.101.019



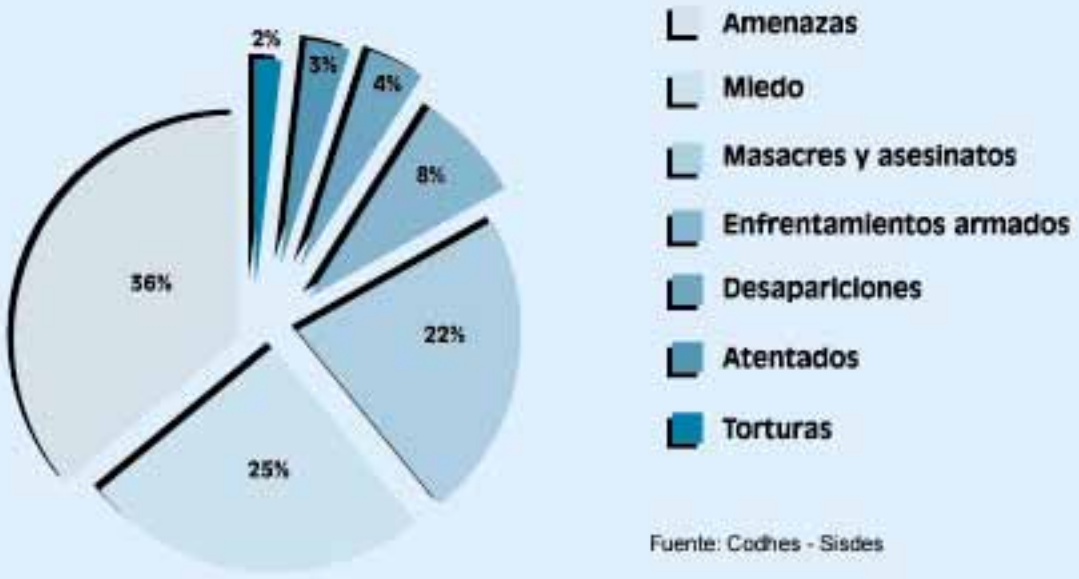
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 2 - Presupuestos responsables armados de desplazamiento forzado de niños, niñas y jóvenes en Colombia. 98



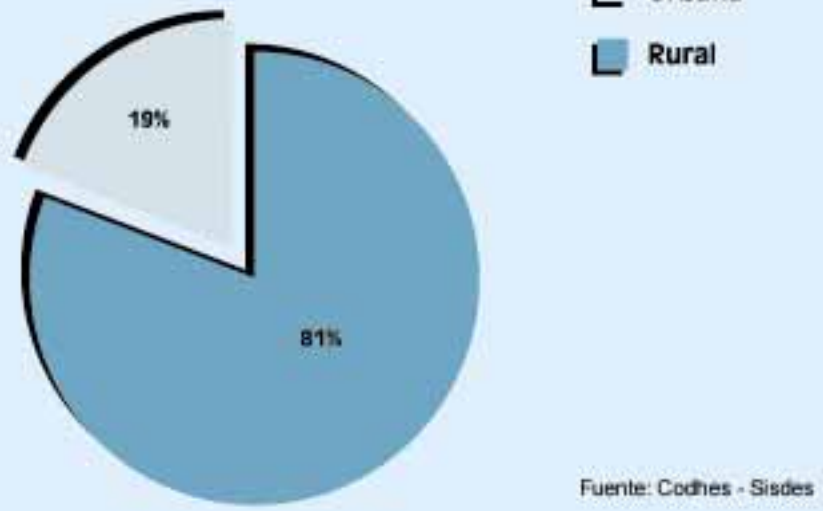
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 3 - Hechos que motivaron desplazamiento de niños, niñas y jóvenes. 98



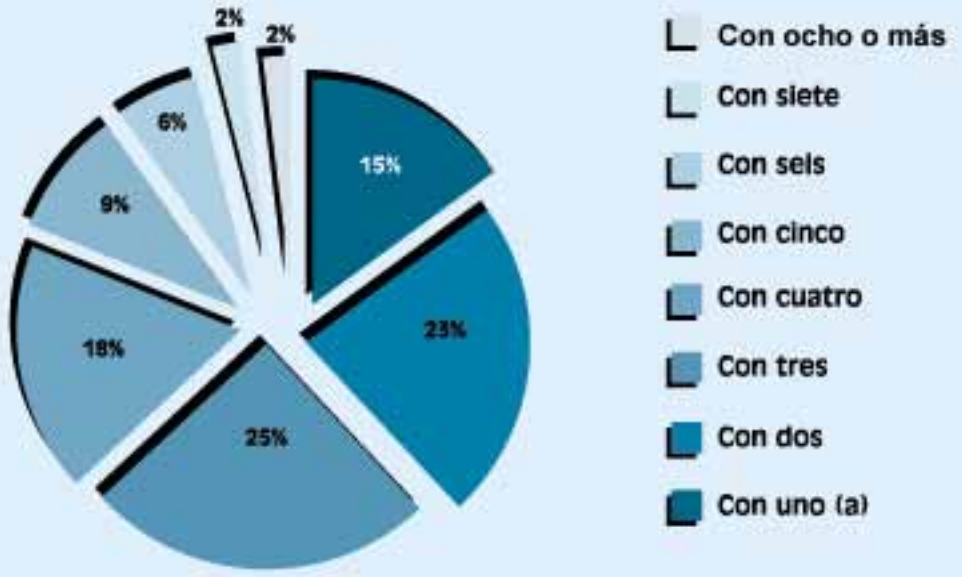
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 4 - Procedencia de niños, niñas y jóvenes desplazados en Colombia



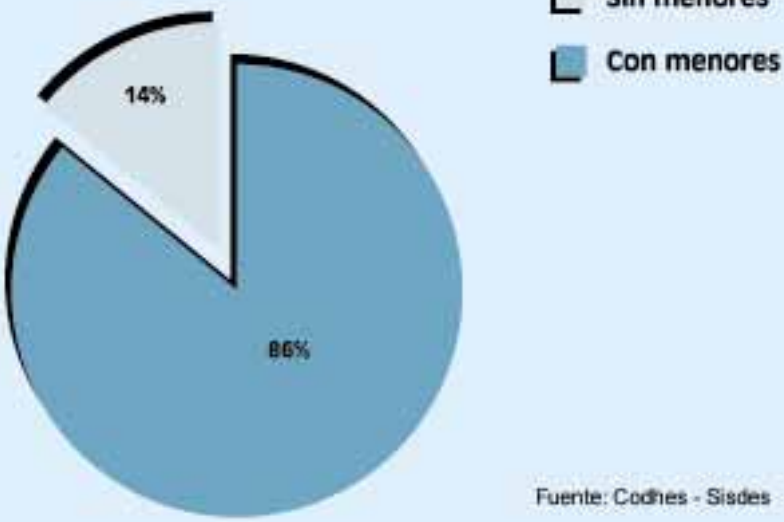
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 5 - Hogares desplazados según número de menores de edad. 99



Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 6 - Hogares desplazados con o sin menores. 98



Fuente: Codhes - Sisdes

Bibliografía

ARQUIDIÓCESIS DE BOGOTÁ, CODHES
Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá, Editorial Kimpres, Bogotá septiembre de 1997.
Desplazados, Huellas de nunca borrar, Editorial Kimpres, Bogotá, Junio de 1999

ALVAREZ GOMEZ, Juan Bernardo, *Apuntes sobre asistencia humanitaria,* Bogotá, noviembre de 1999.

BELLO, Martha Nubia, *Niños y niñas en situación de desplazamiento en la ciudad: entre la frustración y la resistencia creativa,* Primer Encuentro Universitario sobre Derechos de la Niñez y la Juventud, Bogotá, noviembre de 1999.

BRETT. Rachel, *Coalición para detener el uso de niños soldados,* Ginebra, diciembre de 1999.

CODHES- UNICEF, *Un país que huye, violencia y desplazamiento en una nación fragmentada,* Bogotá, 1999.

CODHES INFORMA, boletines informativos 1996-1999.

DECLARACIONES DE SUCUMBIOS, *La paz en la frontera se construye desde los derechos de los niños y las niñas,* Lago Agrio, Ecuador, octubre 4 de 1999.

EL TIEMPO, *Derechos de los niños en pleno crecimiento,* Bogotá, 24 de noviembre de 1999.

GRUPO DE APOYO A DESPLAZADOS (GAD), *Encuentro de niños y niñas por los derechos humanos y la paz,* Bogotá, agosto de 1999.

IU, DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES, *Los derechos humanos y las Libertades Civiles, Instrumentos Internacionales, volumen II,* Madrid, 1999.

MANDATO CIUDADANO POR LA PAZ, LA VIDA Y LA LIBERTAD, *Conversaciones de paz frente al horror,* Acuerdos humanitarios, Bogotá, septiembre de 1998.

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, *Escuela y desplazamiento, una propuesta pedagógica*, Bogotá, agosto de 1999.

MOVIMIENTO DE LOS NIÑOS POR LA PAZ, Bogotá, 1998.

MUÑOZ, Cecilia, *La aventura infantil a mediados del siglo,* Editorial Planeta, Bogotá, 1996.

ROMERO, Flor Alba, *Desplazamiento forzado a la luz de la Convención sobre los derechos del niño,* Primer Encuentro Universitario por los Derechos de la Niñez y la Juventud, Bogotá, noviembre de 1999.

SAVE THE CHLIDREN (Naomi Richman) *Ayudando a niños en circunstancias difíciles,* Manual Uno. *Comunicándose con los niños*, Manual dos.

TEJEIRO LOPEZ, Carlos Enrique, *Teoría General de Niñez y Adolescencia,* UNICEF Colombia, 1998.

B O L E T Í N Nº 3 3

1999:

Desplazamiento sin tregua[1]

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2000

[1] Este informe se realizó con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO UE) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia (ACNUR).

Una vez más las personas que no participaron en las hostilidades fueron las principales víctimas de una confrontación armada que se mantiene, se expande y se agrava en medio de las expectativas por los avances y los tropiezos de los procesos de paz.

La estrategia de guerra en la que los civiles son objetivos militares y los territorios son escenario de disputa o control siguió su curso y la principal y más numerosa consecuencia de este método perverso fue la salida forzada e involuntaria de personas que buscan opciones de protección en otros lugares dentro y fuera del territorio nacional.

Este desplazamiento sin tregua se evidencia en una población estimada en 288.127 personas, que integran aproximadamente 57.625 hogares[2], que fueron obligadas a huir durante 1999 por acción directa o indirecta, deliberada o no, de grupos paramilitares, guerrillas o Fuerzas Militares, en el marco de operaciones insurgentes o contrainsurgentes adelantadas en desarrollo de la confrontación armada en Colombia.

De este total de población, alrededor de 11.700 colombianos buscaron refugio y protección en territorio fronterizo de países vecinos (Panamá, Venezuela y Ecuador) consolidando una tendencia creciente de *internacionalización de la crisis humanitaria* que vive el país como consecuencia de la guerra irregular[3].

La población desplazada en 1999 es ligeramente menor a la registrada en 1998, pero mantiene los niveles críticos de los últimos años: 700.000 entre 1985 y 1994; 89.000 en 1995; 181.000 en 1996; 257.000 en 1997 y 308.000 en 1998. Es decir, en Colombia alrededor de 1.900.000 personas han sido desplazadas de sus lugares de vivienda y trabajo como consecuencia del conflicto armado en los últimos 15 años.

El leve descenso del total de población desplazada entre 1.999 y 1.998 tendría, entre otras, las siguientes explicaciones:

- Algunas formas de organización e interlocución de la población con los actores armados (en una suerte de prevención civil del desplazamiento);
- Las amenazas de algunos actores armados para que los desplazados no asuman públicamente su condición de víctimas civiles y desistan de reclamar sus derechos; y
- Las expectativas y nuevos escenarios creados en el marco de los procesos de paz.

En cuanto a los éxodos en masa, se evidenció en 1.999 un nuevo incremento toda vez que el 31% de los desplazados, alrededor de 90.234 personas, organizaron su salida

[2] Todos las cifras corresponden al componente de monitoreo del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDES), que opera CODHES desde 1995.

[3] Esta cifra no incluye a los colombianos que buscaron refugio o asilo en otros países de América o Europa.

forzada en verdaderas marchas de supervivencia frente a las amenazas, los asesinatos, las masacres, los ataques aéreos y el miedo generalizado que se ha apoderado de las zonas de conflicto.[4]

Ahora bien, las posibilidades de extensión e incremento del fenómeno del desplazamiento forzado son graves y preocupantes si se tiene en cuenta que la dinámica interna de agudización del conflicto armado tendría un nuevo compon.ente: la aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos de un paquete de ayuda para Colombia, de aproximadamente 1.600 millones de dólares, cuyo principal objetivo es fortalecer uno de los actores comprometidos en la confrontación, las Fuerzas Militares, para combatir los cultivos y el procesamiento de la hoja de coca en territorios de influencia de la guerrilla.

Las propias autoridades estadounidenses calculan en 150 mil las personas que serán desplazadas del sur del país como consecuencia del plan de erradicación de cultivos de uso ilícito, que se sumarían a los desplazados por el conflicto armado de otras regiones, multiplicando la crisis humanitaria que ya vive Colombia por este problema social, demográfico y de derechos humanos[5] .

Los desplazados son el reflejo de los cambiantes escenarios de la geografía de la guerra y una manifestación del desprecio por la población civil de quienes combaten, sin límites ni normas, para controlar territorios, imponer ideologías, defender intereses minoritarios o preservar instituciones.

Pero los desplazados en un país en guerra también son actores de paz y expresión de libertad, porque huyeron antes que aceptar el sometimiento y prefirieron abandonar su tierra antes que involucrarse en el conflicto.

Esta doble lectura de un fenómeno que ya caracteriza la confrontación armada en Colombia se evidencia en la magnitud, comportamiento, tendencias y características que presentó el desplazamiento forzado en el último año.

El presente informe resume las cifras aproximadas de desplazados por departamento y por municipio según las zonas de llegada, registra algunos hechos relevantes alrededor de estas corrientes migratorias impuestas por la confrontación durante el año anterior y presenta una aproximación al problema desde los escenarios de paz y guerra en el país.

La geografía cambiante de la guerra y el desplazamiento en Colombia

Los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Antioquia, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca y Córdoba fueron, en su orden, los más afectados por la llegada de población desplazada en 1999.

Es de destacar que mientras Cundinamarca, Antioquia, Santander y Córdoba presentan un permanente flujo de desplazados en los últimos cuatro años; los departamentos de Bolívar, Norte de Santander y Valle del Cauca irrumpen en el mapa de las zonas de llegada de población con un importante incremento respecto al año inmediatamente anterior.

A esta situación se llegó por la agudización del conflicto en sus territorios, objeto de disputa entre grupos guerrilleros y paramilitares, y por la débil presencia del Estado que, en todo caso, no garantizó los derechos fundamentales de la población obligada al éxodo.

---

[4] En 1998 el porcentaje de éxodos fue del 21%. Ver **Codhes Informa,** Número 17, 15 de febrero de 1.999.

[5] La cifra fue divulgada por la señora Julieth Tab, de la Oficina de Refugiados del Departamento de Estado de Estados Unidos en reunión sostenida entre CODHES y otras ONGs de Colombia con la delegación encabezada por el Subsecretario de Asuntos Políticos, Thomas Pikering, 14 de Febrero de 2000.

En contraste con lo anterior, Bogotá (que tradicionalmente recibe el mayor número de desplazados) y el departamento de Antioquia (epicentro de llegada constante de personas que huyen de la violencia), presentaron importantes descensos como zonas de llegada de población desplazada. En Antioquia, la tendencia podría obedecer a la reducción de las zonas sin conflicto armado, a la crudeza de la guerra y a la decisión de las víctimas civiles de buscar alternativas en otras regiones del país.

Tanto en Bogotá como en Medellín, el descenso de los flujos migratorios de población desplazada se explicaría, entre otras, por las siguientes razones:

- Porque los éxodos en masa no llegan necesariamente a estas ciudades.
- Por la superpoblación de las comunas en Medellín y de algunas localidades en Bogotá.
- Por la agudización de la recesión económica y el consiguiente incremento de las tasas de desempleo.
- Por la erradicación y reubicación del comercio informal y la inseguridad urbana.
- Por la deficiente atención humanitaria y la estigmatización social.

Lo que se desprende de este comportamiento del fenómeno es que los flujos migratorios del desplazamiento se dirigen no sólo a ciudades capitales e intermedias, sino también a cabeceras municipales importantes por su ubicación o actividad comercial y agropecuaria y hacia zonas de nueva colonización o zonas de economía de enclave, en donde los desplazados buscan seguridad alimentaria y posibilidades de inserción en nuevos circuitos económicos.

De esta expansión territorial dan cuenta los 400 municipios de 28 departamentos a los que llegó población desplazada en 1999, frente a los 210 registrados como “receptores” en 1998. Sin embargo, durante 1999 el 51% del total de la población desplazada se asentó en 28 ciudades capitales de departamento[6]

Departamento de Bolívar

El conflicto armado, con toda su crudeza y manifestaciones de degradación, convirtió a Bolívar en uno de los departamentos que más población desplazada recibió durante 1999, y plantea serios interrogantes sobre los impactos sociales y demográficos de esta migración en la región. Se estima que llegaron al departamento de Bolívar, procedentes de su propio territorio o de otras zonas del país, 35.315 personas (alrededor de 7.000 hogares).

El enfrentamiento armado en el sur de Bolívar y en la región de los Montes de María, así como la posible extensión del conflicto hacia zonas del centro y el norte del departamento, evidencian una situación crítica en la que la población civil, en especial la que habita en zonas rurales, es la principal afectada.

En el sur de Bolívar se registró un desplazamiento campesino hacia zonas selváticas porque, según sus líderes, en las cabeceras municipales no hay garantías por parte del gobierno debido a la persecución de que han sido víctimas algunas personas desplazadas.[7]

Otra forma de desplazamiento es el abandono temporal de las zonas rurales, como el que se presentó en zonas adyacentes al municipio de Carmen de Bolívar, que enfrenta una grave situación de violencia

---

[6] Este porcentaje incluye a Soacha, en Cundinamarca, por su cercanía a Bogotá y a Barrancabermeja, por haberse convertido el centro de recepción del Magdalena Medio. Ambos municipios con niveles altos de llegada de población desplazada.

[7] La desaparición forzada de Edgar Quiroga y Gildardo Fuentes, líderes campesinos desplazados en el municipio de San Pablo Bolívar, y la persecución a personas desplazadas en el puerto de Barrancabermeja, son motivos de esta desconfianza por parte de las comunidades afectadas. Las organizaciones no gubernamentales de derechos de la zona del Magdalena Medio promovieron una Acción Urgente en este sentido el 8 de Noviembre de 1999. Otra referencia está contenida en la carta suscrita por los voceros del éxodo campesino y minero del Magdalena Medio al Presidente de la República del 26 de abril de 1999.

e impunidad (asesinatos, masacres y amenazas) sin que el Estado trascienda su papel de espectador pasivo[8].

Se volvió común que los grupos armados impongan bloqueos económicos sobre algunas poblaciones, impidiendo el ingreso de víveres, gasolina o la salida de productos agrícolas, lo que incrementa la crisis socioeconómica y los índices de pobreza en la región[9].

La ciudad de Cartagena aparece hoy como uno de los principales epicentros de llegada de población desplazada del departamento y de otras regiones adyacentes que también registran graves problemas de violencia. La imposibilidad de retornos seguros exige la implementación de políticas gubernamentales de estabilización socioeconómica desde una perspectiva urbana.

Departamento de Norte de Santander

El desplazamiento forzado cobró una dinámica inusitada en esta región fronteriza de Colombia con Venezuela porque trascendió el territorio nacional y extendió la crisis humanitaria al vecino país. Así mismo, se multiplicó el número de personas afectadas en Cúcuta y otros municipios del departamento (alrededor de 20.982 personas que integran 4.000 hogares) y se incrementaron los flujos migratorios de población que huye de otras regiones en conflicto como el sur del departamento del Cesar y el norte del departamento de Santander.

Las amenazas del jefe de las Autodefensas, Carlos Castaño, de incursionar hasta los municipios de El Tarra y Tibú en la región del Catatumbo para desalojar a los guerrilleros del ELN, finalmente representaron un alto costo en vidas humanas y desplazamiento de población durante el año inmediatamente anterior.[10]

Más que enfrentamientos entre grupos armados, lo que se ha desarrollado en Norte de Santander es una acción premeditada de diezmar a la población civil mediante la eliminación física o la orden de destierro, sin que las autoridades puedan garantizar efectivamente su protección.[11]

Masacres como las ocurridas en La Gabarra, Tibú, Abrego, Cúcuta, Santiago y Cáchira, entre otras, refuerzan esta dinámica que convierte a los pobladores civiles en el eslabón más débil de una cadena de terror y muerte.

Justamente en la región del Catatumbo se realizó una de las masacres anunciadas por la población y advertidas ante las autoridades por organizaciones de derechos humanos, a pesar de lo cual poco o nada se hizo para prevenirla. Como consecuencia se registró un desplazamiento masivo que alcanzó la frontera con Venezuela y planteó una vez más la internacionalización de la crisis humanitaria.

La ciudad de Cúcuta, con cerca de 11.000 desplazados en 1999, se convirtió en un gran centro de arribo

---

[8] La información corresponde al proyecto de generación de capacidades locales frente al desplazamiento forzado que adelanta CODHES en este municipio con el apoyo de Diakonía.

[9] Información suministrada a investigadores de CODHES por algunas autoridades locales y líderes comunitarios del Carmen de Bolívar y San Jacinto, octubre de 1999.

[10] Carlos Castaño afirmó que "...nuestras tropas están avanzando en este momento hacia el Norte de Santander y el mayor escenario de confrontación se va a establecer en las riberas del río Tarra... Allí está el estado mayor, el Coce, y ellos se van a ver obligados a replegarse por Sardinata hasta el río Guarumito, en jurisdicción del territorio venezolano, en inmediaciones de Puerto Santander". Entrevista con Carlos Castaño al periódico El Tiempo, 15 de marzo de 1999.

[11] El caso más grave se presentó con la masacre de La Gabarra, ocurrida el 13 de agosto de 1999 a pesar de las advertencias de las ONG de

de campesinos y demás pobladores de pequeños centros urbanos que tuvieron que abandonar la región del Catatumbo, especialmente las poblaciones de Tibú, Sardinata y El Tarra.

Departamento de Antioquia

Si bien hay una disminución del número de personas que se desplazaron dentro o hacia el territorio del departamento de Antioquia, es claro que los altos índices de violencia que arroja el conflicto mantienen una constante de expulsión y llegada de población en esta zona del país.

La principal tendencia en Antioquia durante el año anterior fue la salida de población hacia otros departamentos, en una grave manifestación de ampliación territorial de la violencia y de incremento de las acciones armadas contra la población civil. Muchas personas de las regiones de Urabá, nordeste, suroriente y suroccidente de Antioquia, presionadas por los actores armados que se disputan territorios, han optado por huir hacia zonas de la Costa Caribe (Barranquilla, Cartagena, Sincelejo, Montería), Cundinamarca (Bogotá y Soacha), Santander (Bucaramanga, Barrancabermeja) y Eje Cafetero (Manizales, Pereira y algunos municipios del Quindío).

Los desplazados que llegaron a Antioquia, una población estimada en 23.790 personas que integran aproximadamente 4.600 hogares, lo hicieron procedentes de zonas rurales y pequeñas poblaciones del mismo departamento y de zonas de conflicto de los departamentos de Chocó y Córdoba y de la región del Magdalena Medio, entre otros.

Las masacres ocurridas en algunos municipios de Antioquia como Yolombó, Santuario, Dabeiba, Guadalupe, Mutatá, Carepa, Heliconia, Toledo, Concepción y San Carlos, incrementaron los desplazamientos en número de personas y en zonas de expulsión y recepción de las poblaciones afectadas.[12] .

Dinámicas de guerra incentivadas por el control territorial provocaron éxodos en municipios como Vigía del Fuerte, donde la disputa territorial entre paramilitares y guerrilla comprometieron a la población civil hasta provocar su desplazamiento. Carepa se convirtió en epicentro de llegada masiva de campesinos del sur de Córdoba (2500 aproximadamente), quienes se trasladaron a este centro urbano del eje bananero de Urabá como consecuencia de la masacre de 14 labriegos en el corregimiento de Saiza, municipio de Tierralta[13] .

Mutatá, un pequeño municipio limítrofe entre el Urabá antioqueño y el departamento del Chocó, recibió el impacto de una migración forzada proveniente del municipio de Riosucio y otras zonas adyacentes con alta presencia de actores armados.

Sin embargo, no es sólo el problema humanitario de la población desplazada recientemente. La situación que viven las familias desplazadas de años anteriores, ubicadas en Chigorodó, Mutatá, Turbo, Carepa, Apartadó y otras poblaciones del departamento, sigue siendo dramática por la falta de respuestas del gobierno departamental y nacional para incorporarlos en proyectos de recuperación integral[14] .

---

[12] En San Carlos, por ejemplo, fueron asesinados el 20 de junio de 1999 12 labriegos en la vereda La Holanda, masacre atribuida a grupos paramilitares, El Mundo, 22 de junio de 1999. En Santuario, el 9 de julio de 1999, fueron asesinados seis campesinos en la vereda El Morro, al parecer por grupos paramilitares, El Mundo, 11 de julio de 1999. En Yolombó la incursión de estos grupos el 1 de septiembre de 1999 causó la muerte de 30 personas, El Colombiano, 3 de septiembre de 1.999.

[13] La mayoría de estos campesinos ya han retornado a sus lugares de origen luego de que el gobierno y las Fuerzas Militares se comprometieron a brindarles protección y reparación de pérdidas materiales, El Mundo, 23 de Julio de 1999.

[14] Estas denuncias las hicieron voceros de los desplazados de diferentes municipios en reunión con los personeros de la región de Urabá el 22 de octubre de 1999.

Departamento de Córdoba

Si hay una región del país que puede registrar en su historia sociodemográfica reciente la tragedia constante del desplazamiento forzado como consecuencia de la guerra es el departamento de Córdoba.

En 1.999 pobladores de municipios como Tierralta, Valencia, Puerto Libertador y Montelíbano se convirtieron en verdaderos trashumantes, en una zona en la que se disputan territorios e influencias entre grupos paramilitares y guerrilleros y la cual, paradójicamente, ofrece múltiples riquezas en suelo, subsuelo, biodiversidad y recursos hídricos[15].

El desplazamiento en este departamento se caracterizó por éxodos en masa, causados por masacres y combates que afectaron a la población civil. En un período de 90 días (julio, agosto y septiembre) se presentaron cinco grandes desplazamientos, lo que da cuenta del grado de desprotección y vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades en medio del conflicto armado.

Al igual que los años anteriores, los gobiernos nacional y departamental mostraron falta de voluntad política para atender los requerimientos de la población desplazada, a pesar de los frecuentes llamados de auxilio hechos por los mandatarios locales y diversas organizaciones sociales de la región, incluida la Iglesia Católica, para que responda con programas reales frente a la crítica situación humanitaria que se vive en el sur del departamento y en la ciudad de Montería[16].

Departamento del Valle del Cauca

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDES), en 1.999 una población estimada en 21.000 personas, 4.100 hogares, se refugió en territorio del Valle del Cauca, especialmente en la ciudad de Cali.

La presencia reforzada y expandida del proyecto paramilitar en el centro y sur del Valle del Cauca (Buga, Tuluá, Bugalagrande, Sevilla, San Pedro, Andalucía, Jamundí), en el segundo semestre del año anterior, dejó alrededor de 60 muertos y un desplazamiento masivo en hechos que recuerdan las peores épocas de la violencia bipartidista de los años 50.

Esta presencia del paramilitarismo en el Valle del Cauca planteó una disputa por el control de territorios estratégicos con las guerrillas de las FARC y el ELN y reproduce modelos aplicados en otras regiones del país para diezmar a la población civil e imponer su dominio sobre tierras arrasadas.

Los desplazados, sometidos a esta "lógica" de guerra, provienen en su inmensa mayoría de zonas rurales y se encuentran hacinados en albergues improvisados, coliseos de ferias y deportes y casas de familiares en Tulua, Buga y otras áreas urbanas de municipios del centro del departamento.

Esta crítica situación convirtió a Cali en la cuarta ciudad con mayor número de desplazados, después de

[15] Una manifestación de esta crisis la sufren los indígenas Emberá que se vieron obligados a desplazarse en marchas de protesta y supervivencia hacia la capital del país o hacia el municipio cordobés de Sahagún, en busca de soluciones que aún no llegan. El Meridiano, 20 diciembre 1999, Pág. 2C.

[16] En el Encuentro del Alto San Jorge del 10 de septiembre, programado por Acción contra el Hambre, la Corporación del Alto Sinú y participación de la Iglesia Católica, con asistencia de cerca de 500 personas dentro de las que se encontraban los desplazados de Montelíbano y Puerto Libertador, no se hizo presente el gobierno nacional ni departamental, a pesar de haber sido invitados para que respondieran por la crítica situación humanitaria que atraviesan estas poblaciones.

Bogotá, Medellín y Cúcuta, con el agravante de que sus autoridades consideraron la posibilidad de no aceptar la entrada de más desplazados e intentaron impedir su llegada al terminal de transportes, mediante retenes de control.

Estas medidas se promueven desde el falso criterio según el cual evitando el ingreso de desplazados o desconociendo su existencia se resuelve el problema[17] . Es importante recordar que la Corte Constitucional, en sentencia proferida a partir de una acción de tutela de los desplazados de Pelaya (Cesar), instó a las autoridades a permitir la libre circulación de todo ciudadano colombiano por el territorio nacional[18] . Así mismo el señor Francis Deng, representante del Secretario General de Naciones Unidas, advirtió: "La negativa a recibir a los desplazados puede tener graves consecuencias para los derechos humanos".[19]

La zona de distensión

En desarrollo del proceso de paz entre el gobierno y las FARC se estableció desde noviembre de 1998 una zona de distensión para los diálogos, que comprende 42.000 kilómetros cuadrados e incluye los municipios de La Uribe, Vistahermosa, Mesetas y La Macarena, en el departamento del Meta, y San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá.

Desde entonces se han registrado diversas denuncias por graves atropellos contra la población civil por parte de este grupo guerrillero[20] . Una de las manifestaciones de estos atropellos es el desplazamiento forzado de población que, en 1999, afectó a una población estimada en 3.900 personas que integran alrededor de 780 hogares, obligados a abandonar la zona por hechos que van desde amenazas y retenciones a personas civiles, bajo el supuesto de que son informantes de las Fuerzas Militares o grupos paramilitares, hasta el reclutamiento forzado o voluntario, en especial de menores de edad.

La intensificación del conflicto entre las FARC y el Ejército en la región del Ariari, en el departamento del Meta, y otros sitios adyacentes a la zona de distensión, así como los cercos paramilitares a los municipios bajo control de la guerrilla, también ha generado desplazamientos.

La ciudad de Villavicencio mantiene una difícil situación social y económica como consecuencia de los fenómenos sociales y demográficos que generó tanto el desplazamiento por violencia como por la intensa ola invernal que afectó la región en 1.999. La falta de recursos para su atención y ubicación, llevaron a pensar a algunas autoridades locales en la posibilidad de declarar una emergencia social[21] .

Además de departamento de expulsión de población por causa del conflicto armado, el Meta es epicentro de llegada de personas que provienen de sus propias zonas rurales y también de los departamentos del sureste del país (Guaviare, Vichada, Vaupés y Caquetá).

Departamento de Santander

Uno de los mayores impactos del recrudecimiento de la guerra en el sur de Bolívar, en el sur del Cesar,

[17] Según el director del Comité Local de Emergencia Ricardo Velasco "se requiere desde ya frenar la sobrepoblación que se viene registrando, toda vez que Cali no aguanta con más desplazados. Aquí no hay lo que ellos buscan, vivienda y empleo". *Retenes frenarán a desplazados.* El País, agosto 10 de 1999.

[18] Sentencia No. 227/97. Corte Constitucional

[19] *Un país que huye, violencia y desplazamiento en una nación fragmentada,* CODHES, UNICEF, Bogotá, 1999. Pag. 211.

[20] Amnistía Internacional informó que la durante una visita al municipio de San Vicente del Cagúan recibió varias denuncias de la población civil sobre abusos cometidos por la guerrilla de las FARC, como la retención de 14 personas y el ajusticiamiento reconocido por la propia guerrilla de seis de ellas. El Espectador, 5 de noviembre de 1.999.

[21] La propuesta fue hecha por la Red de Solidaridad Social en el departamento del Meta, noviembre de 1999.

en el departamento del Magdalena y en regiones del Magdalena Medio lo recibe el departamento de Santander y en especial ciudades y municipios como Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca, Girón, Piedecuesta y Lebrija, entre otros. En total se calcula en 22.736 el número de personas que integran 4.547 hogares desplazados en territorio santandereano.

Fronteras y crisis humanitaria

"El término desplazado interno es implícitamente conservador, ya que reconoce las fronteras y sostiene la responsabilidad de los gobiernos de proteger a todas las personas en su interior. En realidad la causa más común del desplazamiento interno es precisamente la contraria: las personas son desarraigadas forzosamente (a menudo por el gobierno encargado de su protección), se mueven hacia y entre las fronteras, se convierten en un "escudo" para las actividades insurgentes y son objeto de acoso y de violaciones de derechos humanos. Encontrar el equilibrio entre la protección internacional efectiva y la asistencia para los desplazados, a la vez que se sostiene el principio mismo de responsabilidad del Estado, se encuentra en la esencia misma de los debates actuales relativos al desplazamiento interno". [22]

Jon Bennet

Los desplazados que huyeron a territorio panameño, venezolano o ecuatoriano durante 1999, alrededor de 11.700, son la evidencia creciente de una internacionalización de la crisis humanitaria en Colombia, que responde a la reducción de los espacios de acomodamiento y reacomodamiento de población que huye por el conflicto armado dentro del territorio nacional y que plantea una nueva mirada al problema del desplazamiento y el refugio.

Hacia Venezuela salieron alrededor de 4.000 personas, en forma de éxodos masivos, y se calcula que 1.800 lo hicieron en forma individual o unifamiliar, en condiciones de dispersión y la mas de las veces en situación de ilegalidad.

El principal problema se presentó en el departamento de Norte de Santander, en la región limítrofe con el estado venezolano del Zulia, y fue "resuelta" por el gobierno del vecino país mediante el endoso de la responsabilidad al gobierno colombiano, procediendo a la repatriación "voluntaria" de estas personas, especialmente hacia la ciudad de Cúcuta, en precarias condiciones sociales y económicas.

En el caso de la frontera con Panamá, los hechos ocurren en la zona limítrofe del departamento de Chocó y la provincia del Darién, lugar de llegada de desplazados colombianos que huyen de la guerra desde 1996 (Yape, Bocas de Cupé, Yavisa, Cocalito, El Real y la Palma). La situación varió significativamente por una incursión paramilitar en La Palma, territorio panameño, que dejó como resultado el asesinato de dos de las personas desplazadas y la generalización del temor de las autoridades del vecino país por una eventual "prolongación del conflicto armado de Colombia en territorio panameño".

En diciembre de 1.999 hubo un éxodo de colombianos de los municipios de Juradó y Bahía Solano hacia la población de Jaqué, en la misma provincia del Darién, y hacia el resguardo indígena de Biroquerá que pertenece a la comunidad Wuonnan. En total son 630 personas que, como grupo, han sido acogidas con una medida temporal de protección del gobierno de Panamá que insiste en fórmulas concertadas de repatriación con el gobierno colombiano. Se calcula que alrededor de 2.800 personas ingresaron a territorio panameño huyendo de la violencia en Colombia.

En la frontera con Ecuador la situación más delicada se registra en la frontera que comunica al

[22] La cita es de Jon Bennet, director del Global IDP Survey, un proyecto del Consejo Noruego para Refugiados. *La migración forzada dentro de las fronteras nacionales: el orden del día de los desplazados internos*, Revista Migraciones Forzosas, enero-abril de 1998.

departamento del Putumayo con la provincia de Sucumbíos. Las circunstancias de confrontación armada entre grupos guerrilleros de las FARC y Fuerzas Militares, la ampliación y fortalecimiento del proyecto paramilitar en los municipios de Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez y San Miguel y la violencia asociada a los cultivos de uso ilícito y al procesamiento de drogas, generan un ambiente de tensión en la zona, una de cuyas expresiones es la migración constante de personas hacia territorio ecuatoriano en busca de protección. Sin embargo, la principal característica de estos desplazamientos de población es la forma individual y unifamiliar en que se realizan, los niveles de transitoriedad, las formas ilegales, el anonimato y la dispersión.

La característica principal de estos procesos migratorios es la decisión de los gobiernos afectados, especialmente los de Venezuela y Panamá, de no reconocer la calidad de refugiados de los colombianos que cruzaron la frontera y presionar soluciones de repatriación sobre la base de la responsabilidad del gobierno colombiano.

Sin embargo, se trata de soluciones que contradicen las normas de no devolución de la Convención del Estatuto de los Refugiados que compromete a Venezuela, Colombia y Ecuador como altas partes contratantes y no resuelven el problema humanitario de fondo que plantea el conflicto armado colombiano en toda la región andina.

Exodos en masa, conflicto armado y regiones

Acciones particularmente crueles contra personas indefensas explican el incremento de los éxodos en masa que se convirtieron en una forma de respuesta social a los excesos y la degradación de la guerra y expresan en sí mismos una deslegitimación de la violencia contra la población civil.

El señalamiento de civiles, individual y colectivamente, como auxiliadores o colaboradores de uno u otro bando es el preámbulo de amenazas, asesinatos, masacres, ataques aéreos y atentados que sólo se pueden evitar mediante la negociación directa de la población con los actores armados, el éxodo y el desplazamiento o la acción preventiva del Estado.

En promedio, por cada persona asesinada en una masacre en 1.999 se desplazaron 48 personas[23]. Los éxodos en masa como mecanismo de prevención generan escenarios de protección social con posibilidades de interlocución y negociación con las autoridades locales o nacionales. Cuando operan como reacción, los éxodos en masa son una respuesta a la crueldad de los grupos armados en el momento de cumplir sus amenazas contra la población civil, tal y como ocurrió en los desplazamientos masivos provocados por grupos paramilitares en La Gabarra y Tibú, en el departamento del Norte de Santander; San Martín de Loba, San Jacinto, San Pablo y Zambrano, en el departamento de Bolívar; Yolombó en el departamento de Antioquia; La Hormiga en el departamento de Putumayo; Toluviejo en el departamento de Sucre; El Piñón en el departamento del Magdalena; Saiza en el departamento de Córdoba y Tuluá en el departamento del Valle del Cauca.

Cerca de la tercera parte de los desplazados en 1999 salieron de sus regiones de manera masiva hacia un mismo sitio, que pudo ser una cabecera municipal, una capital de departamento o una zona de frontera. Esta modalidad de desplazamiento derivó, en algunos casos, en la dispersión de los desplazados hacia otras regiones. Norte de Santander, Valle del Cauca, Córdoba, Bolívar y Antioquia, la provincia del Darién

[23] La cifra se calcula sobre un total de 1.865 personas que la Defensoría del Pueblo registra como asesinadas en 403 masacres de más de cinco personas, que produjeron durante 1.999, en su inmensa mayoría, éxodos en masa; aun cuando no incluye algunos desplazamiento colectivos originados por el miedo a una masacre o por combates entre actores armados.

en Panamá y el estado de Zulia en Venezuela, presentaron los mayores casos de llegada de éxodos en masa en 1999.

La estrategia del gobierno

El actual presidente de la república anunció durante su campaña que estaba preparado para desarrollar un plan de atención integral a las poblaciones desplazadas por la violencia[24] . Sin embargo, la formulación de una política para desplazados se conoció 16 meses más tarde y ahora se inicia su implementación en medio de éxodos y continuos desplazamientos que plantean un acumulado negativo que todavía no se atiende.

Durante 1999 el gobierno nacional decidió trasladar la coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y del Fondo Nacional de Atención de la Población Desplazada, mediante los decretos 489 y 1547 de 1999; además de diseñar un nuevo documento, el tercero en los últimos cuatros años, del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), número 3057 del mismo año, y un Plan Estratégico para el Manejo del Desplazamiento Interno Forzado por el Conflicto Armado.

La demora en la implementación de las políticas del gobierno ha incrementado las vías de hecho como último recurso de la población desplazada para llamar la atención sobre su crítica situación y reclamar atención del gobierno nacional. Esta situación también quedó evidenciada en los éxodos en masa de campesinos en distintas regiones del país[25] que cuestionaron la precariedad institucional de la Red de Solidaridad Social para enfrentar el problema.

Un análisis de las políticas gubernamentales desde el 7 de agosto de 1998 hasta el 31 de diciembre de 1999 será presentado por CODHES en el próximo número de ***CODHES Informa***, en desarrollo del proyecto de políticas públicas y respuestas sociales al desplazamiento forzado

Conflicto, procesos de paz y desplazamiento forzado

El rasgo distintivo de la coyuntura es la profundización del conflicto armado t el deterioro progresivo de los derechos humanos, en medio de nuevos intentos por construir iniciativas de negociación política.

El país asiste a una nueva etapa de acercamiento entre Estado y organizaciones insurgentes, cuyas características esenciales son la metodololía de negociación en medio del conflicto; la diferenciación y el tratamiento asimétrico de los procesos con la FARC y el ELN; la intervención creciente y directa del gobierno de Estados Unidos y la fragmentación social en las tareas por la paz.

El proceso ha logrado indiscutibles avances, en particular con las FARC, derivados de la decisión de asumir el tema de la guerra y la paz como un problema esencialmente político. Pero aún se trata de un proceso inestable, que se mantiene porque conviene tanto al gobierno como a este grupo insurgente, pero que no logra desencadenar un proceso definitivo hacia la paz política, con el agravante de que su fracaso llevará a una nueva situación de guerra, cualitativamente más profunda y compleja en la medida en que involucra cada vez mayores intereses externos y tiende, en el plano interno, a adquirir progresi-

[24] El debate televisado entre los candidatos Andrés Pastrana Arango y Horacio Serpa Uribe, antes de la segunda vuelta para las elecciones presidenciales de mayo de 1998, incluyó el tema de los desplazados y la respuesta del actual mandatario sobre su decisión de hacer frente al problema.

[25] Cúcuta, Buga, Tuluá, San Jacinto, El Carmen de Bolívar, Quibdó, Carepa, Montería, Fundación, etc.

vamente los rasgos de una guerra civil.

La perspectiva de adelantar procesos de paz en medio del conflicto, a través de mecanismos de distensión delimitados territorialmente, responde a la necesidad de hallar alternativas a las figuras de tregua utilizadas sin éxito en el pasado. El actual modelo de negociación se basa en la coexistencia del conflicto armado y procesos de paz, con lo cual se generan expectativas de solución del conflicto armado a la vez que se multiplican los síntomas del escalamiento de la guerra. Es una situación de guerra y paz y que puede tener un desenlace hacia cualquiera de estos caminos de acuerdo con la capacidad y la naturaleza de las actuaciones del gobierno, los actores irregulares, la sociedad civil y la comunidad internacional .

Por eso, a pesar de las diferentes expresiones por la paz, también se desarrollan graves síntomas de escalamiento del conflicto armado entre los cuales revisten especial preocupación los siguientes:

- El desarrollo de las capacidades estratégicas, económicas y político-militares de las guerrillas y su tendencia a la afirmación territorial
- El auge del proyecto paramilitar contrainsurgente y la consiguiente consolidación de zonas estratégicas para el desarrollo del conflicto y la disputa de nuevos territorios.
- El incremento de los recursos estatales destinados a la guerra, en abierto contraste con la política económica de ajuste, que profundiza los desequilibrios sociales y no ofrece alternativas estructurales a la profunda recesión que vive el país.
- La creciente intervención norteamericana en el plano contrainsurgente y antinarcóticos, desde una perspectiva que privilegia soluciones militares a soluciones sociales y que, por consiguiente, será un factor de escalamiento de la guerra antes que una solución a los problemas de la guerra, el narcotráfico y la crisis social.
- Las dificultades de la sociedad civil para construir expresiones sociales y democráticas capaces de cuestionar integralmente la guerra y exigir en consecuencia la solución política negociada y la creación de escenarios de participación social que contribuyan a resolver los problemas generadores de la guerra.

Los acontecimientos imponen así la necesidad de pensar el proceso a partir de la caracterización de los diversos escenarios en juego, a fin de establecer los alcances de la compleja agenda del trabajo por la paz y los derechos humanos.

Sin lugar a dudas, el escenario más deseable es el de la consolidación de un proceso de paz integral que incluya a las diferentes expresiones del movimiento insurgente, que propicie la participación ampliada de la sociedad y que avance por la vía de la negociación política en la construcción de alternativas para los principales problemas que están en la agenda nacional.

Pero este es un escenario poco probable en el futuro inmediato. Igualmente hoy resulta improbable una ruptura definitiva de los procesos, en la perspectiva de escalar la guerra y polarizar la sociedad en el corto plazo. Todo parece indicar que se mantendrá el escalamiento de la guerra en medio de la negociación, ya sea porque las partes están empeñadas en debilitar estratégicamente al enemigo, con el presupuesto de restringir o ampliar las agendas de la negociación, o porque se preparan para los demás escenarios en el caso de que la negociación fracase.
Esta aproximación general al proceso plantea la necesidad de pensar estrategias alternativas de la sociedad para enfrentar la crisis de derechos humanos. Las tareas frente al desplazamiento forzado se hacen más complejas y condicionadas a la dinámica de estos escenarios. Y por tanto demandan acciones e iniciativas diferentes y complementarias.

Sin lugar a dudas, un escenario de agudización de la guerra va a producir cada vez mayores costos

humanos y demanda capacidad de acción para proteger la población civil, proporcionar la asistencia humanitaria a las víctimas de la guerra y construir las garantías necesarias para el desarrollo del movimiento por la paz y los derechos humanos.

Por su parte, el avance de los procesos de paz en medio de le guerra multiplica los episodios de confrontación militar, pero abre espacios a la lucha por la paz y plantea la necesidad de discutir las consecuencias de la guerra en las negociaciones de la paz. Finalmente, el escenario de la consolidación de la paz política sitúa el problema en la perspectiva de la crisis del postconflicto, en la que la problemática social ocupa un lugar determinante, no sólo para garantizar la estabilidad de la paz, sino, ante todo, para hallar caminos de desarrollo que permitan construir las bases sociales de la convivencia.

Se trata, pues, de un momento que exige comprender las profundas raíces del conflicto armado colombiano en sus diversas expresiones y consecuencias, pero que simultáneamente obliga a situar el problema de manera prospectiva hacia el futuro complejo de la paz y las situaciones propias de un postconflicto armado, en el que no va a ser fácil reparar las profundas rupturas de la sociedad colombiana ni hallar caminos sociales que impidan el retorno a la violencia.

Entre tanto, la aceptación generalizada de que la guerra interna sin límites es la primera causa de desplazamiento forzado en Colombia, sugiere la necesidad de insistir y persistir en el diálogo y la negociación política como el mecanismo menos traumático para superar la confrontación armada y suspender esta práctica inhumana.

Pero no sobra insistir en la exigencia a todos los actores armados para que observen las normas humanitarias que protegen a la población civil aún en situaciones de conflictos armados internos y, sobre todo, cuando se desarrollan estas negociaciones en medio de la guerra. Esta exigencia toma fuerza en acciones locales que cobran paulatina importancia y que pueden ayudar a consolidar un gran movimiento civil para deslegitimar la guerra como mecanismo de acción política.

Por eso las negociaciones de paz que se adelantan con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC y la Convención Nacional que propone el Ejército de Liberación Nacional ELN como escenario de diálogo, deben abordar específicamente el tema del desplazamiento forzado, pues no se entendería que el drama humano más grave y masivo que genera la guerra sea minimizado o desconocido.

Desde luego que abordar este tema implicaría reconocer la responsabilidad de los actores armados, asumir públicamente el acatamiento de las normas humanitarias o procurar acuerdos puntuales de respeto a la población civil, establecer acciones de restitución de derechos conculcados, definir garantías para eventuales retornos o reasentamientos y garantías para la acción humanitaria e incorporar el desplazamiento y las migraciones del campo a la ciudad en la agenda socioeconómica de un eventual escenario de postconflicto.

Las propias organizaciones de desplazados nacionales y regionales deberían ser referentes importantes para construir soluciones sociales al desplazamiento forzado en el marco de los procesos de paz.

Tabla 1 • Antioquia

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
MEDELLIN	3.400	3.700	1.800	1.140	**10.040**
ANDES	20				**20**
ANGELOPOLIS		120			**120**
APARTADO	220	270	60		**550**
BELLO	350	250			**600**
BETULIA				550	**550**
BURITICA	18				**18**
CACERES			40		**40**
CAÑASGORDAS		40			**40**
CAREPA		600	2.500	50	**3.150**
CAUCASIA	15	75	70		**160**
CHIGORODO		330	30		**360**
CISNEROS	34				**34**
CONCEPCION				57	**57**
CONCORDIA	80	48		70	**198**
DABEIBA	164	300	150	80	**694**
FRONTINO	115	50			**165**
GRANADA	65	400			**465**
GUATAPE		86			**86**
ITUANGO	33	95	36	97	**261**
JARDIN	11	30			**41**
LIBORINA	25				**25**
MUTATA	50	100	210	720	**1.080**
NECHI			60	40	**100**
NECOCLI		55			**55**
PUERTO NARE	5				**5**
PUERTO TRIUNFO	19	20			**39**
REMEDIOS	7			274	**281**
SABANALARGA		48	47		**95**
SALGAR	75				**75**
SAN CARLOS	16	80	85	52	**233**
SAN FRANCISCO	27				**27**
SAN LUIS	12	74	60	145	**291**
S. PEDRO DE URABA			116		**116**
SAN RAFAEL			83		**83**
SANTO DOMINGO	60	65	80	27	**232**
SANTUARIO		68			**68**
SEGOVIA	10	20			**30**
TAMESIS	18				**18**
TOLEDO		600		230	**830**
TURBO	90	150	110	150	**500**
URAMITA	130	40			**170**
URRAO	91			425	**516**
VALDIVIA	4				**4**
VIGIA DEL FUERTE	26	77	280		**383**
YALI		300			**300**
YOLOMBO	62	110	210		**382**
YONDO	128	57	135	350	**670**
TOTAL	5.380	8.258	6.162	4.457	24.257

Tabla 2 • Arauca

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
ARAUCA	130	300	330	240	**1.000**
ARAUQUITA	42	86	30		**158**
CRAVO NORTE	22	40	104	130	**296**
FORTUL	18				**18**
SARAVENA	50	75	150	100	**375**
TAME	33	120			**153**
TOTAL	295	501	614	470	2.000

Tabla 3 • Atlántico

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
BARRANQUILLA	1.130	1.405	925	430	**3.890**
PALMAR DE VARELA		300			**300**
CAMPO DE LA CRUZ		50	20		**70**
GALAPA		105	120		**225**
JUAN DE ACOSTA		60			**60**
MALAMBO	190	250	230	115	**785**
POLONUEVO		110	43		**153**
PONEDERA		64			**64**
PUERTO COLOMBIA		90			**90**
REPELON		25			**25**
SABANAGRANDE		250	85	56	**391**
SABANALARGA		256	60	40	**356**
SANTO TOMAS		85			**85**
SOLEDAD	147	400	322	210	**1.079**
TOTAL	1.467	3.450	1.805	851	7.573

Tabla 4 • Bogotá

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
STFE. DE BOGOTA	7.500	8.100	10.043	7.500	**33.143**

Tabla 5 • Bolívar

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
CARTAGENA	1.630	2.600	1.760	650	**6.640**
ACHI		75	300		**375**
ALTOS DEL ROSARIO	40	320			**360**
ARENAL DEL SUR		140		120	**260**
ARJONA			130		**130**
BARRANCO DE LOBA	20	250			**270**
CANTAGALLO	34		2.300	300	**2.634**
CARMEN DE BOLIVAR	3.821	1.050	1.230	200	**6.301**
HALTILLO DE LOBA	12	20			**32**
MAGANGUE	298	500	500	740	**2.038**
MAHATES	18	180		250	**448**
MARIA LA BAJA	29	272	330	480	**1.111**
MOMPOX		37			**37**
MONTECRISTO	90	150			**240**
MORALES	89	170	450	110	**819**
PINILLOS		90			**90**
SAN JACINTO	150	560	2.310	2.000	**5.020**
S. JUAN NEPOMUCENO	16		825	720	**1.561**
SAN MARTIN DE LOBA	36	45	120		**201**
SAN PABLO	160	188	500	1.300	**2.148**
S. ROSA DEL SUR	26	65	340		**431**
SIMITI	67	170	550	200	**987**
TIQUISIO	82	460	1.300	320	**2.162**
TURBACO	30	280			**310**
ZAMBRANO		80	500	130	**710**
TOTAL	6.648	7.702	13.445	7.520	35.315

Tabla 6 • Boyacá

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
DUITAMA	38	67		30	**135**
CUBARA	20	50	85	110	**265**
EL ESPINO			50		**50**
EL COCUY		20			**20**
GARAGOA	15	30			**45**
GUICAN	15	29	46		**90**
LABRANZAGRANDE	46				**46**
PAJARITO	25				**25**
PANQUEVA		22			**22**
PAYA	34				**34**
PISVA	33				**33**
PUERTO BOYACA	54	15			**69**
SAN LUIS DE GACENO	30				**30**
SOCOTA		26	30		**56**
SOGAMOSO	159	120	250	120	**649**
TUNJA	350	200		105	**655**
LA UVITA		15			**15**
TOTAL	819	594	461	365	2.239

Tabla 7 • Caldas

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
MANIZALES	180	400	360	134	**1.074**
AGUADAS	15				**15**
LA DORADA		100	120	30	**250**
MARMATO			25		**25**
NORCASIA		50			**50**
PENSILVANIA		45			**45**
RIOSUCIO	28	48			**76**
SALAMINA		30	60		**90**
SAMANA				55	**55**
SUPIA	33	70			**103**
TOTAL	256	743	565	219	1.783

Tabla 8 • Caquetá

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
FLORENCIA	550	960	1.300	530	**3.340**
CARTAGENA DEL CH.	23	100			**123**
CURILLO				80	**80**
EL DONCELLO	20	55	50	90	**215**
EL PAUJIL			117	50	**167**
MONTAÑITA	17		30		**47**
MORELIA			28		**28**
PUERTO RICO		46	230		**276**
S. JOSE DE LA FRAGUA	30	90		48	**168**
S. VTE. DEL CAGUAN	40				**40**
TOTAL	680	1.251	1.755	798	4.484

Tabla 9 • Casanare

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
AGUAZUL	55	75			**130**
HATO COROZAL		30	90	50	**170**
MONTERREY			35		**35**
PAZ DE ARIPORO		44			**44**
PORE	12	36			**48**
TAURAMENA	23		50		**73**
YOPAL	80	350	450	310	**1.190**
TOTAL	170	535	625	360	1.690

Tabla 10 • Cauca

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
POPAYAN	750	650	1.230	490	**3.120**
ARGELIA			70		**70**
BOLIVAR	35	35			**70**
BUENOSAIRES	49		86		**135**
CAJIBIO		60			**60**
CALDONO	515	60	70	92	**737**
CALOTO	56		80		**136**
EL TAMBO			50	100	**150**
FLORENCIA	40				**40**
JAMBALO	100		35	56	**191**
LA SIERRA			100	120	**220**
MIRANDA			65	30	**95**
PATIA (EL BORDO)	50				**50**
PIENDAMO		56		82	**138**
PUERTO TEJADA			120		**120**
SAN.DE QUILICHAO	51	150	180	195	**576**
SILVIA		55	45	60	**160**
SUAREZ	30	30			**60**
TIMBIO				40	**40**
TORIBIO	25	45			**70**
TOTAL	1.701	1.141	2.131	1.265	6.238

Tabla 11 • Cesar

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
VALLEDUPAR	450	1.656	1.700	826	**4.632**
AGUACHICA	40	246	570	130	**986**
AGUSTIN CODAZZI	32	80	350	82	**544**
BECERRIL			50		**50**
BOSCONIA	52		70	58	**180**
CURUMANI	98	200	370	100	**768**
CHIRIGUANA			68		**68**
EL COPEY	30	65	140		**235**
GAMARRA		45	47		**92**
LA GLORIA	54				**54**
LA JAGUA DE IBIRICO		77	240	130	**447**
LA PAZ	47	63			**110**
PAILITAS		85	85		**170**
RIO DE ORO		50	57	78	**185**
SAN ALBERTO	70	135	400	20	**625**
SAN DIEGO	56	70	110		**236**
SAN MARTIN		100			**100**
TOTAL	929	2.872	4.257	1.424	9.482

Tabla 12 • Córdoba

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
MONTERIA	580	900	3.100	709	**5.289**
AYAPEL			100		**100**
BUENAVISTA			80		**80**
CERETE			115		**115**
CHIMA		60			**60**
LA APARTADA		90	650	130	**870**
LORICA		105	310	100	**515**
LOS CORDOBAS			200		**200**
MONTELIBANO	670	1.085	900	280	**2.935**
MOÑITOS		68			**68**
PLANETA RICA			130		**130**
PTO. ESCONDIDO		40	55		**95**
PTO LIBERTADOR	39	805	1.446	310	**2.600**
SAHAGUN				350	**350**
S. B. DEL VIENTO		73	70		**143**
TIERRALTA	750	450	1.200	270	**2.670**
VALENCIA	60	240	1.400	185	**1.848**
TOTAL	2.099	3.916	9.756	2.334	18.068

Tabla 13 • Cundinamarca

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
APULO	20				**20**
ARBELAEZ	15	100			**115**
CABRERA	39	43		20	**102**
CAQUEZA	22	90			**112**
CHAGUANI				50	**50**
CHOACHI		30			**30**
FACATATIVA	55	60			**115**
FOMEQUE		56			**56**
FUNZA			60		**60**
FUSAGASUGA	65	105			**170**
GACHALA	18	25			**43**
GIRARDOT	98	83	76	110	**367**
GUADUAS				20	**20**
LA CALERA		49			**49**
LA MESA			45	60	**105**
LA PALMA	35	40	60	48	**183**
MADRID		75	50		**125**
MOSQUERA			30		**30**
PASCA	15	36			**51**
SAN BERNARDO	10				**10**
SOACHA	650	800	430	203	**2.083**
UBALA	20	54			**74**
VENECIA				40	**40**
VIOTA			40	85	**125**
YACOPI	30	74		54	**158**
TOTAL	1.092	1.720	791	690	4.293

Tabla 14 • Chocó

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
QUIBDO	700	500	500	790	**2.490**
ACANDI	25	300	135		**460**
ATRATO			110	100	**210**
BAGADO		78			**78**
BAHIA SOLANO				4.500	**4.500**
BOJAYA	44	60	50		**154**
EL CARMEN	60	200	250	220	**730**
EL CANTON DE S. PABLO	26	60	76		**162**
JURADO	40	120	47		**207**
RIOSUCIO	110	370			**480**
TADO		96			**96**
UNGUIA	34	100	48	130	**312**
TOTAL	1.039	1.884	1.216	5.740	9.879

Tabla 15 • Guajira

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
RIOHACHA	190	330	310	220	**1.050**
FONSECA	16	135	40		**191**
MAICAO	75				**75**
URUMITA	37	53	60		**150**
VILLANUEVA	19	96			**115**
S.J. DEL CESAR	25	105	120	100	**350**
TOTAL	362	719	530	320	1.931

Tabla 16 • Guaviare

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
S. J. DEL GUAVIARE	50	190	155	240	**635**
EL RETORNO	35	70			**105**
MIRAFLORES	28	95			**123**
TOTAL	113	355	155	240	863

Tabla 17 • Huila

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
NEIVA	368	655	730	420	**2.173**
ACEVEDO			40		**40**
ALGECIRAS	30	85	43	113	**271**
BARAYA				28	**28**
CAMPOALEGRE		71		55	**126**
GARZON		100	45	40	**185**
GIGANTE			55		**55**
IQUIRA		50			**50**
LA PLATA	36	130	67		**233**
PALERMO	40				**40**
PITALITO	60	115	76	200	**451**
RIVERA		78			**78**
SALADOBLANCO			30		**30**
SANAGUSTIN			30		**30**
TOTAL	534	1.284	1.116	856	3.790

Tabla 18 • Magdalena

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
SANTA MARTA	960	1.540	840	450	**3.790**
ARACATACA		81	184		**265**
ARIGUANI	26	100	250	105	**481**
CIENAGA	155	253	300	160	**868**
CHIVOLO	12	120			**132**
EL BANCO	50	275	180	72	**577**
EL PIÑON		350	40		**390**
EL RETEN			50		**50**
FUNDACION		293	1.460	206	**1.959**
GUAMAL		95			**95**
PIVIJAY	15	250			**265**
PLATO			450	170	**620**
SAN SENON	30				**30**
SANTA ANA	18				**18**
TENERIFE		78			**78**
TOTAL	1.266	3.435	3.754	1.163	9.618

Tabla 19 • Meta

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
VILLAVICENCIO	950	1.480	3.200	730	**6.360**
CUBARAL			54		**54**
CUMARAL		71			**71**
DORADO			100	150	**250**
EL CASTILLO	45	60			**105**
GRANADA	120	205	170	100	**595**
GUAMAL			40		**40**
MESETAS	20				**20**
LA URIBE	22				**22**
PUERTO GAITAN		60			**60**
PUERTO LOPEZ		60			**60**
PUERTO LLERAS			300	195	**495**
PUERTO RICO		43	230	85	**358**
S. JUAN DE ARAMA		70	280	70	**420**
SAN MARTIN		88	68		**156**
VISTA HERMOSA	30				**30**
TOTAL	1.187	2.137	4.442	1.330	9.096

Tabla 20 • Nariño

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
PASTO	440	800	605	324	**2.169**
ANCUYA			45		**45**
BARBACOAS			105	80	**185**
CORDOBA	10				**10**
CUMBITARA			50		**50**
EL CHARCO			67		**67**
EL ROSARIO		47			**47**
IPIALES	50	105	110	200	**465**
LA TOLA			56		**56**
LEIVA			70	130	**200**
MALLAMA	46		70		**116**
OLAYA HERRERA			50		**50**
POLICARPA			30		**30**
PUERRES	23				**23**
PUPIALES			46		**46**
RICAURTE	35	50			**85**
SAMANIEGO		65			**65**
SAN PABLO			43	115	**158**
TUMACO			160	245	**405**
TOTAL	604	1.067	1.507	1.094	4.272

Tabla 21 • Norte de Santander

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
CUCUTA	1.850	4.100	3.800	1.250	**11.000**
ABREGO		110	370		**480**
CACHIRA			85		**85**
EL CARMEN	120	250	230	150	**750**
EL TARRA	16	170	550	840	**1.576**
EL ZULIA		400	680		**1.080**
HACARI			76	110	**186**
LABATECO			45		**45**
LA ESPERANZA	80		110	70	**260**
OCAÑA	180	370	250	130	**930**
PAMPLONA			80		**80**
PTO SANTANDER			300	45	**345**
SANTIAGO			250		**250**
SARDINATA		130	2.000	30	**2.160**
TIBU	60	455	740	240	**1.495**
VILLA DEL ROSARIO			120	50	**170**
TOTAL	2.306	5.985	9.686	2.915	20.892

Tabla 22 • Putumayo

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
MOCOA	60	610		300	**970**
ORITO			160		**160**
PUERTO ASIS	240	280	440	210	**1.170**
PUERTO GUZMAN			150	50	**200**
PUERTO LEGUIZAMO			70		**70**
SAN MIGUEL	100	70	50	85	**305**
VALLE DEL GUAMUEZ	600	340	360	170	**1.470**
TOTAL	1.000	1.300	1.230	815	4.345

Tabla 23 • Quindío

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
GENOVA	13				**13**
ARMENIA	50				**50**
QUIMBAYA	12				**12**
TOTAL	75	0	0	0	75

Tabla 24 • Risaralda

MUunicipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
PEREIRA	240	870	490	138	**1.738**
DOSQUEBRADAS	35	60			**95**
LA VIRGINIA	16	66			**82**
MISTRATO	15				**15**
PUEBLO RICO	90	95			**185**
SANTUARIO	42	70			**112**
TOTAL	438	1.161	490	138	2.22

Tabla 25 • Santander

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
BUCARAMANGA	2.270	3.092	1.600	745	**7.707**
BARBOSA			420	100	**520**
BARRANCABERMEJA	1.630	590	4.200	2.400	**8.820**
CAPITANEJO			60		**60**
CERRITO			172		**172**
CIMITARRA		105	110	250	**465**
CONCEPCION			80		**80**
EL CARMEN		84	36	85	**205**
EL PLAYON	25		275		**300**
FLORIDABLANCA	260	287	305	190	**1.042**
GIRON	245	100	427	104	**876**
LEBRIJA	120	117	260	80	**577**
PIEDECUESTA	165	120	246	120	**651**
PUERTO WILCHES	90	105	186	250	**631**
SABANA DE TORRES	150		310	170	**630**
TOTAL	4.955	4.600	8.687	4.494	22.736

Tabla 26 • Sucre

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
SINCELEJO	720	1.600	1.450	2.230	**6.000**
CAIMITO		55			**55**
COLOSO	40	83	200	30	**353**
COROZAL			170	25	**195**
CHALAN	23	60	145	80	**308**
GUARANDA	37	129	350	120	**636**
LA UNION		30			**30**
LOS PALMITOS	34	100			**134**
OVEJAS	60	109	130	56	**355**
MAJAGUAL	25	107	420	230	**782**
SAMPUES		47			**47**
SAN MARCOS		62			**62**
SAN ONOFRE			90		**90**
SAN PEDRO		29			**29**
SINCE			60		**60**
SUCRE			36		**36**
TOLU		55	28	65	**148**
TOLU VIEJO					**0**
TOTAL	939	2.466	3.079	2.836	9.320

Tabla 27 • Tolima

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
IBAGUE	1.080	550	550	370	**2.550**
ATACO	15	66	60		**141**
COYAIMA	12	50	70	42	**174**
CHAPARRAL	60	105	150	95	**410**
DOLORES		30	20	48	**98**
FRESNO	46				**46**
ICONONZO	18	80	35		**133**
LIBANO			60	78	**138**
NATAGAIMA	29				**29**
ORTEGA			67		**67**
PLANADAS	20	106	140		**266**
PRADO		40		85	**125**
RIOBLANCO	300	289	450	154	**1.193**
SALDAÑA		87	113	90	**290**
SANTA ISABEL				62	**62**
VILLARRICA				30	**30**
TOTAL	1.580	1.403	1.715	1.054	5.752

Tabla 28 • Valle

Municipios de llegada	Comportamiento por trimestres 1999				
	Pimero	Segundo	Tercero	Cuarto	TOTAL
CALI	1.650	3.600	2.450	1.379	**9.079**
BOLIVAR			146		**146**
BUENAVENTURA	490	109	230	1.000	**1.829**
BUGA		150	1.040	830	**2.020**
BUGALAGRANDE			300	200	**500**
CANDELARIA		110			**110**
DAGUA	45	50	57		**152**
EL CERRITO			120		**120**
FLORIDA	25		100		**125**
JAMUNDI	10	260	2.300		**2.570**
PALMIRA	55	95			**150**
PRADERA		48	125	560	**733**
SAN PEDRO		70	203	100	**373**
SEVILLA			304	290	**594**
TRUJILLO		67			**67**
TULUA	40	220	1.454	670	**2.384**
YUMBO	44	70			**114**
TOTAL	2.359	4.849	8.829	5.029	21.066

Tabla 29 • Países de fontera

PAíS	**PERSONAS**
VENEZUELA	5800
ECUADOR	3100
PANAMÁ	2800
TOTAL	11700

Tabla 31

TOTAL DEPARTAMENTOS	28
TOTAL DE MUNICIPIOS	400
TOTAL POBLACION DESPLAZADA	276.427
TOTAL POBLACION DESPLAZADA INCLUIDA FRONTERAS	288.127
TOTAL MUNICIPIOS CON LLEGADA PERMANENTE	89

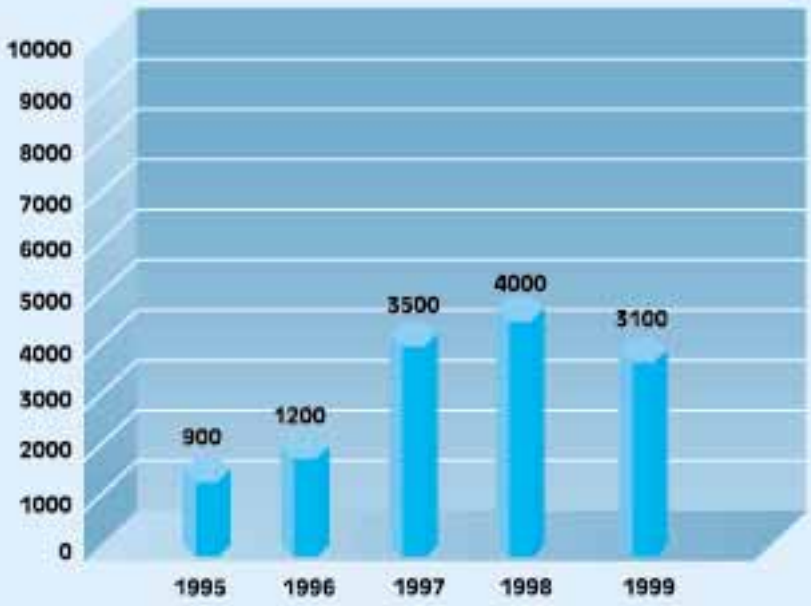
Gráfico 1 - Desplazados hacia territorio de Panamá 95 / 99

Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 2 - Desplazados hacia territorio de Venezuela 95 / 99. Total estimado 19.300

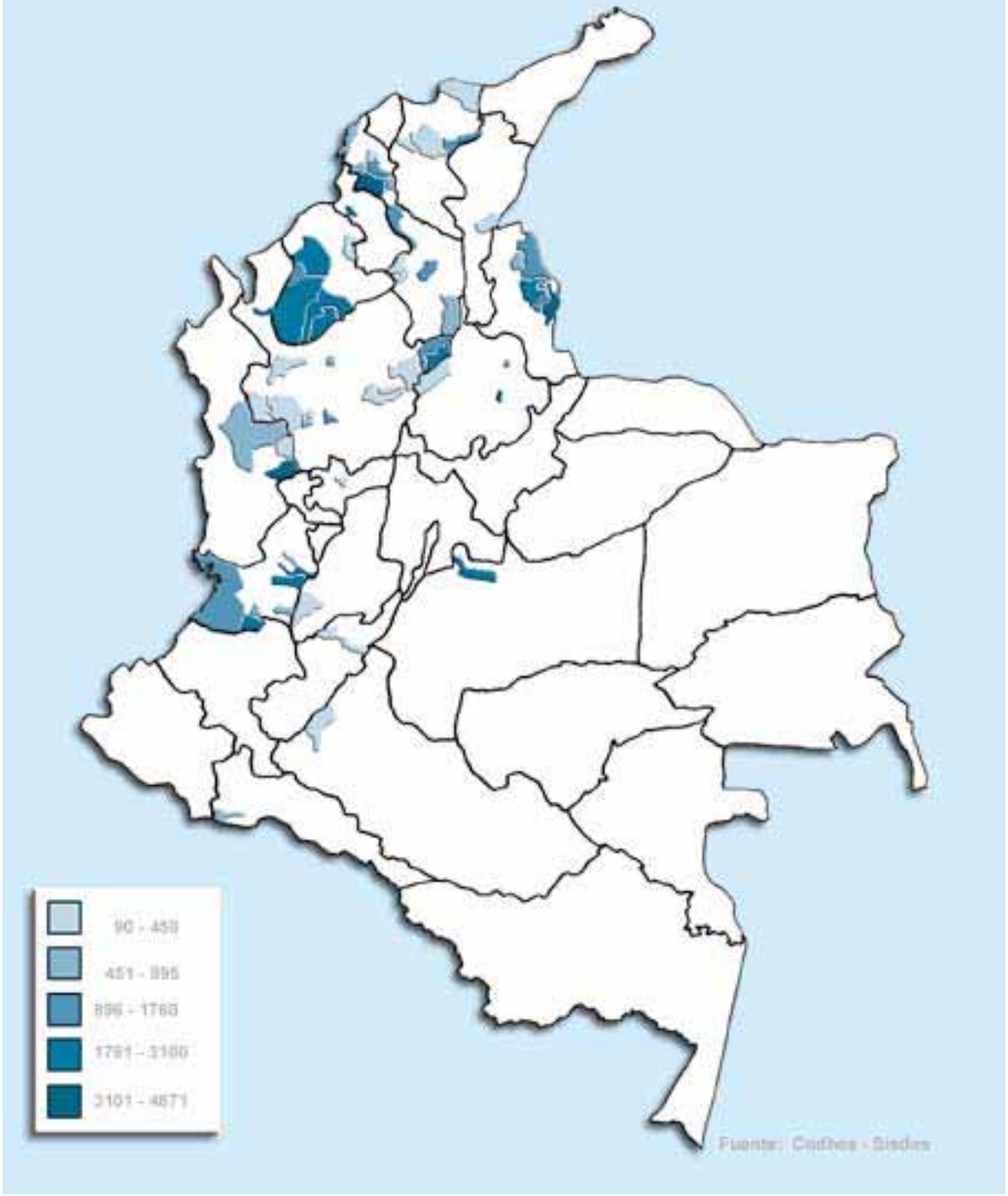
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 4 - Desplazados hacia territorio del Ecuador 95 / 99. Total estimado 12.700

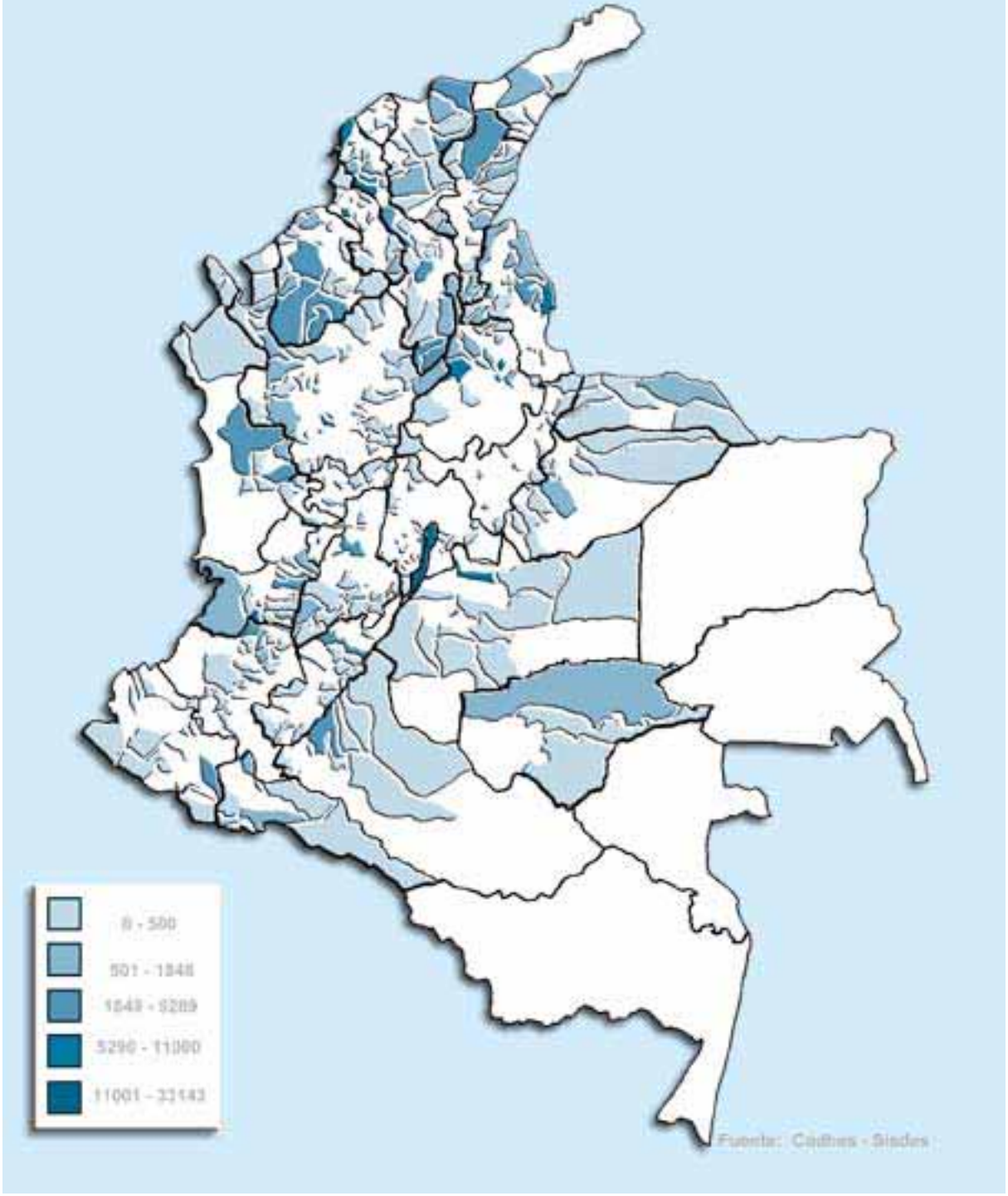


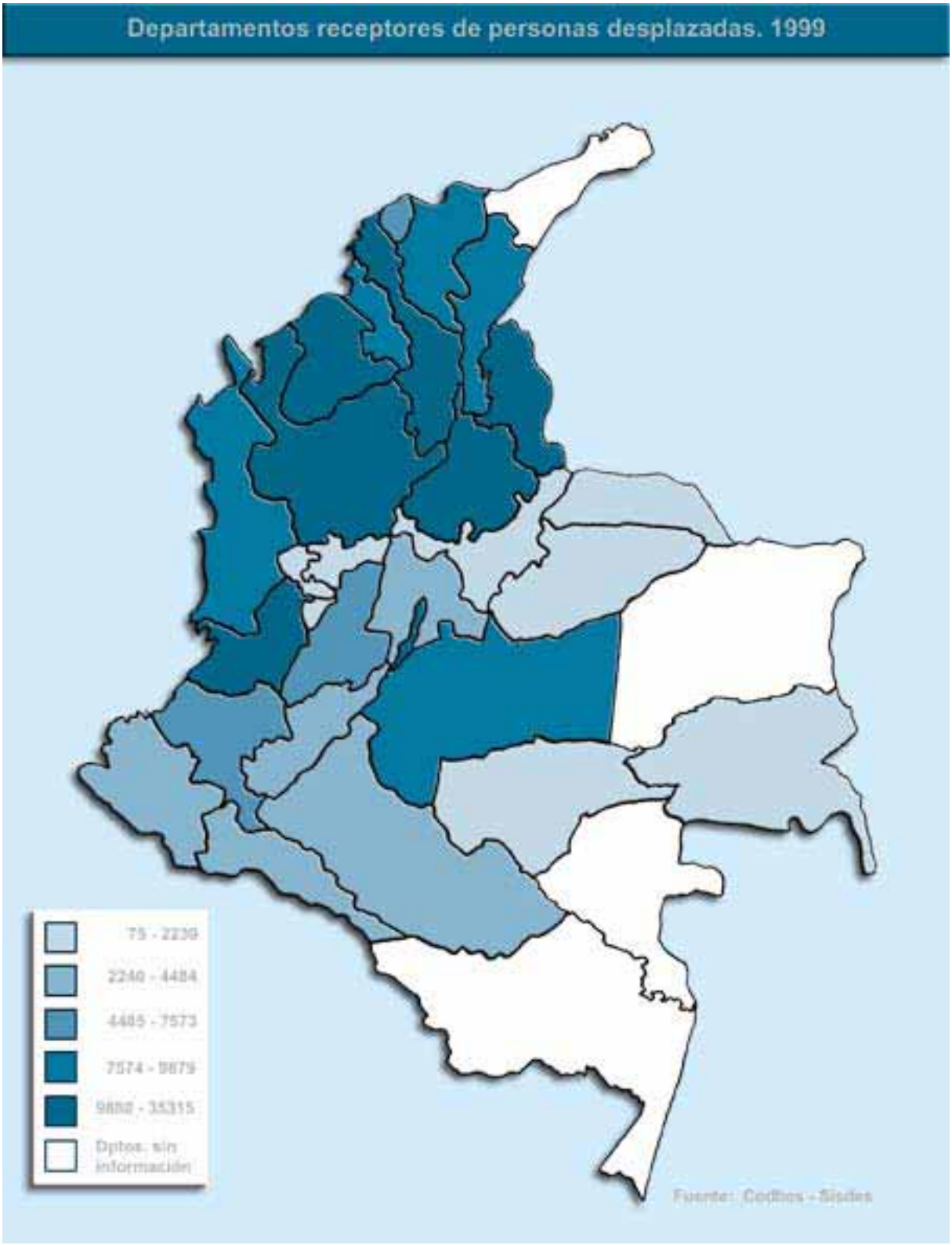
Fuente: Codhes - Sisdes

Municipios de recepción de personas en éxodos, 1999

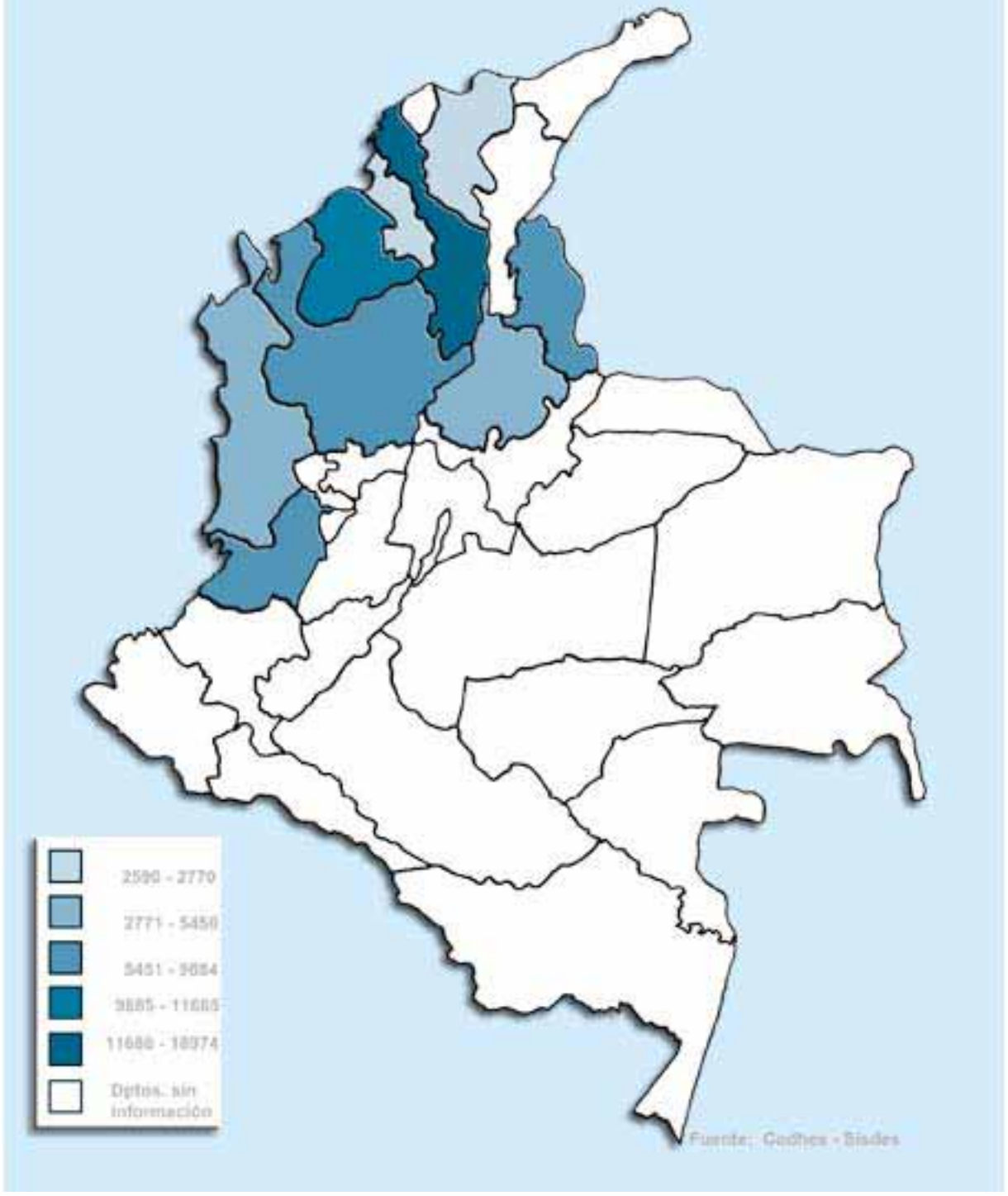


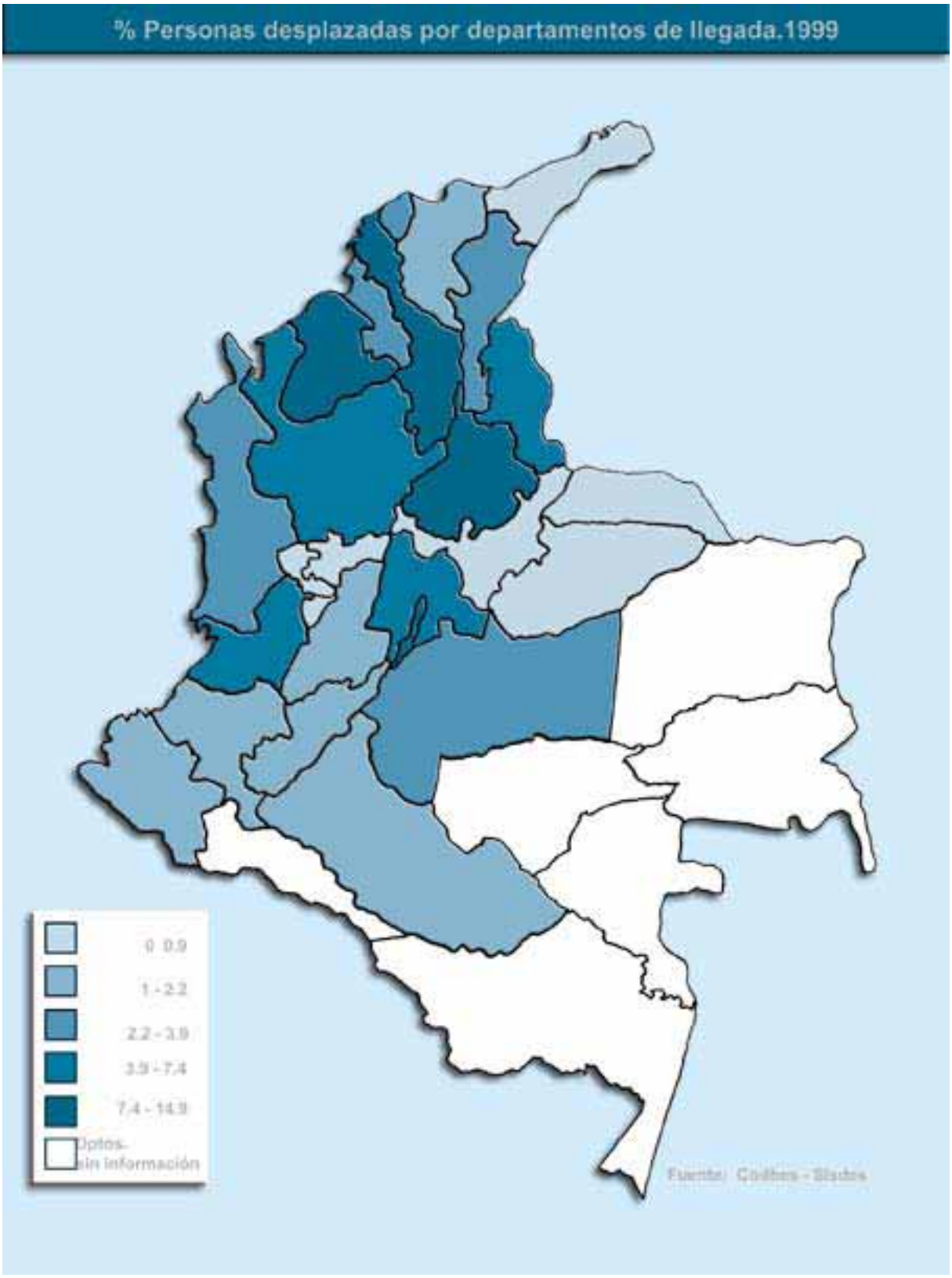
Personas desplazadas por municipio. 1999

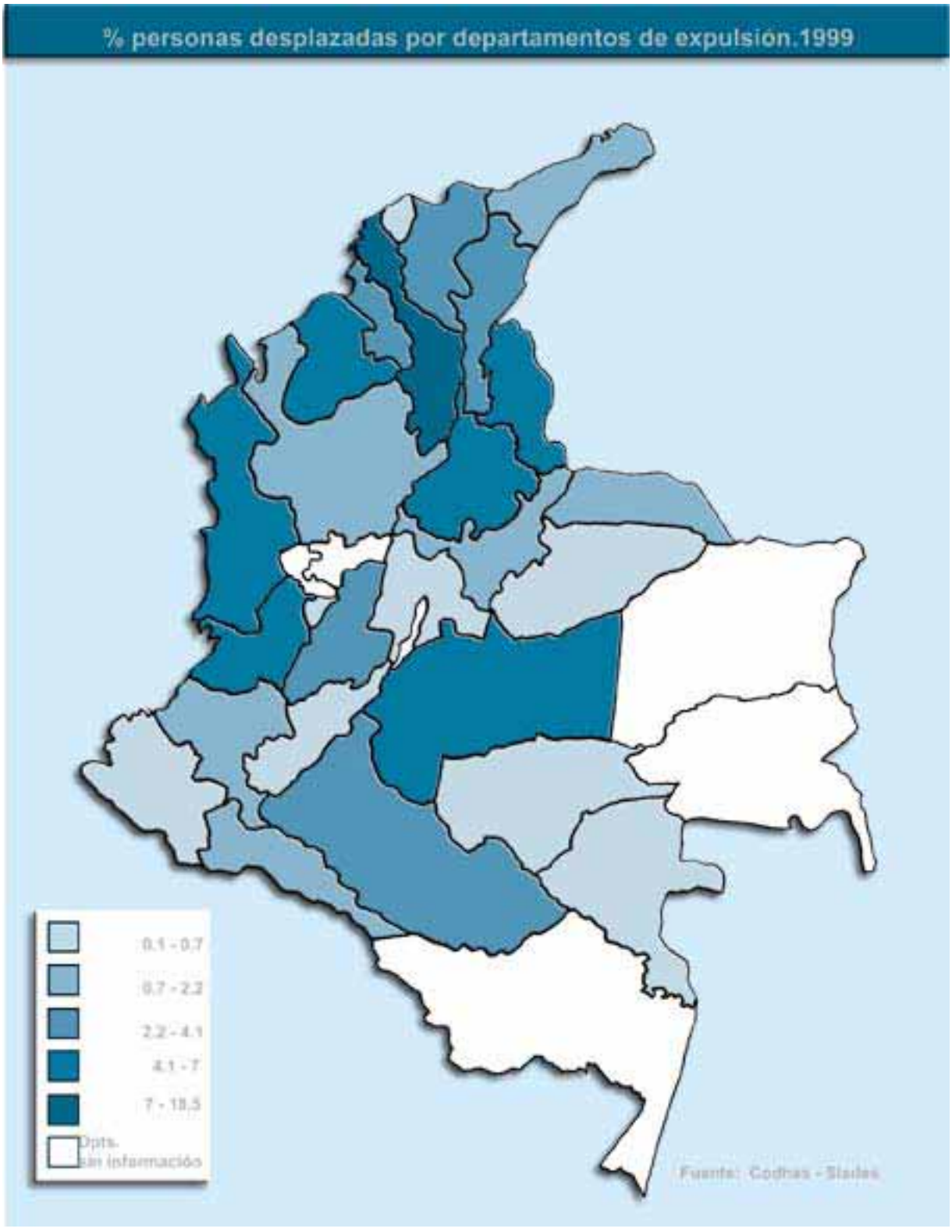



Departamentos receptores de personas desplazadas. 1999
75 - 2239
2240 - 4484
4485 - 7573
7574 - 9879
9880 - 35315
Dptos. sin información
Fuente: Codhes - Sipdes

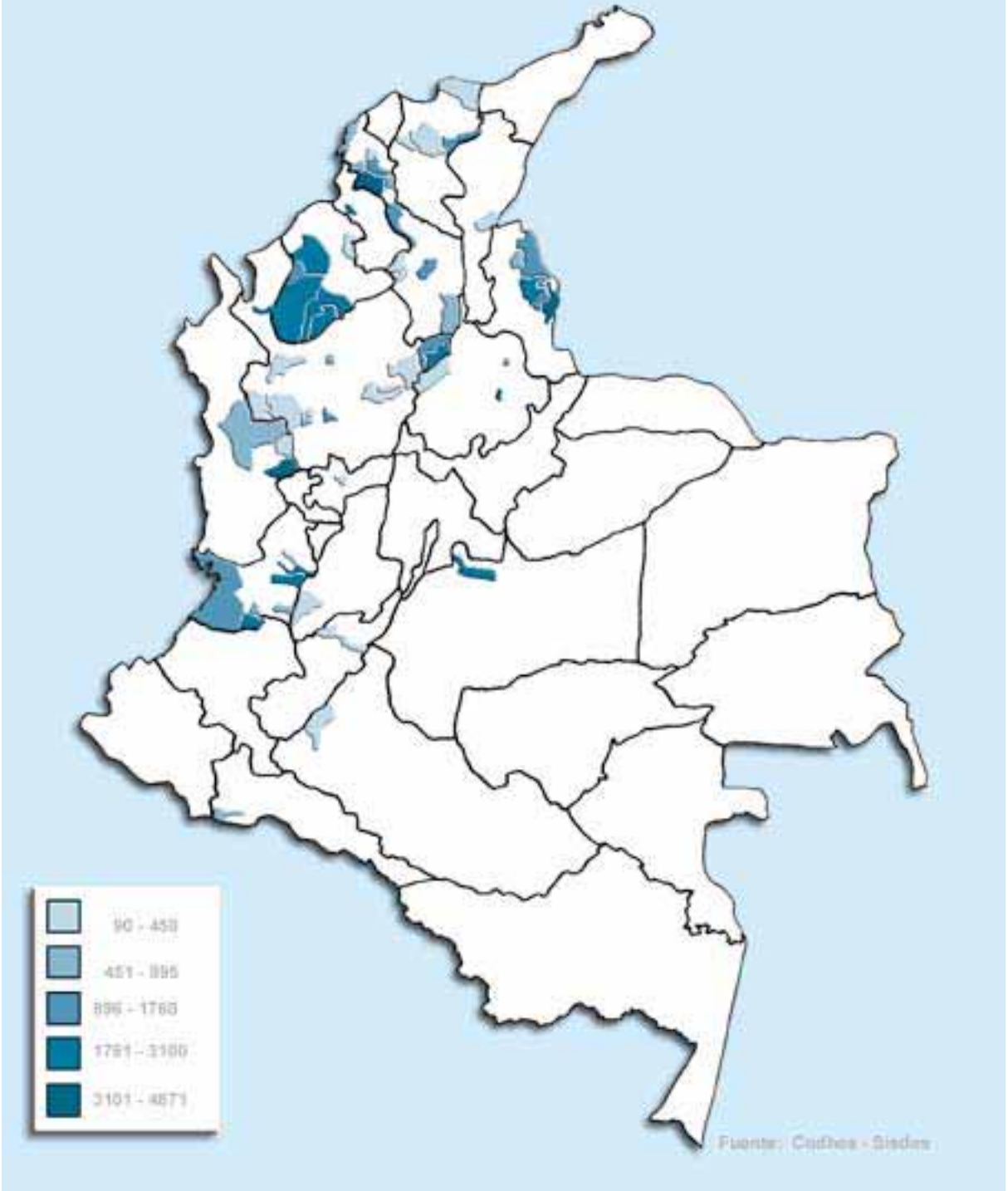
Departamentos receptores de éxodos. 1999




% Personas desplazadas por departamentos de llegada.1999
0 0.9
1 - 2.2
2.2 - 3.9
3.9 - 7.4
7.4 - 14.9
Dptos. sin información
Fuente: Codhes - Sisdes


% personas desplazadas por departamentos de expulsion.1999
0.1 - 0.7
0.7 - 2.2
2.2 - 4.1
4.1 - 7
7 - 18.5
Dpto. sin información
Fuente: Codhas - Sisdes

Municipios de recepción de personas en éxodos, 1999



B O L E T Í N Nº 3 4

224

Fronteras:

Conflicto y crisis humanitaria[1]

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 1 de junio de 2000

[1] Este informe es realizado con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Colombia (ACNUR). Su contenido es de responsabilidad exclusiva de CODHES y no compromete a ACNUR.

El mundo global que hoy se impone tiene en los conflictos armados una manifestación crítica de múltiples problemas políticos, económicos, sociales, culturales, religiosos y étnicos sin resolver. Se avanza en la internacionalización de la economía y en la homogeneización de un "modelo democrático mundial", pero sigue siendo evidente que estos procesos son diferenciados y traumáticos, sobre todo en aquellas regiones en las cuales esa «inserción al nuevo mundo" está limitada por situaciones conflictivas cuya principal característica es el uso de las armas y de la fuerza.

En la actualidad se registran 80 conflictos, en su inmensa mayoría de carácter no internacional, cuya ocurrencia afectan la seguridad regional o genera tensiones en las fronteras con los países vecinos[2]. Las intervenciones armadas en conflictos internos por parte de los países que lideran el «nuevo orden» se realizan en nombre de *acciones humanitarias* que proclaman el derecho a la injerencia y la preservación de la seguridad regional y mundial y se inscriben en esta tendencia global que caracteriza el mundo de la postguerra fría.

Las fronteras son el espacio físico, pero también socioeconómico, sociopolítico y sociocultural en el que confluyen y se hacen más sensibles las tensiones que generan y producen los conflictos armados internos[3].

Uno de esos conflictos ocurre en Colombia desde la primera mitad de la década de los años 60, pero su continuidad en estos nuevos escenarios sugiere un nuevo protagonismo y una nueva y contradictoria redefinición, según se mire desde una perspectiva internacional o desde la realidad nacional.

La existencia de un conflicto armado en un país que exporta la mayor cantidad de cocaína que se consume en Estados Unidos y en algunos países de Europa, le da a la guerra doméstica en Colombia una connotación especial en el complejo escenario de intereses del campo internacional. De tal manera que es más importante el problema de la droga ("que ocurre porque hay un país que se llama Colombia, que la produce y la exporta") que

[2] Definidos como "el enfrentamiento armado entre dos a más fuerzas que se disputan la soberanía o la influencia de un territorio", los conflictos armados pueden tener causas territoriales, históricas, económicas, culturales, religiosas, nacionalistas y étnicas. Estos conflictos armados se han incrementado en los últimos diez años y desde el fin de la segunda guerra mundial han causado la muerte de alrededor de 30 millones de personas. *Un Mundo en guerra*, informe especial de El Espectador, Bogotá 23 de abril de 2000.

[3] Hay una propuesta de clasificación de modelos sobre el papel político que podrían desempeñar los países que tienen fronteras con vecinos en conflicto armado interno. El modelo de Costa Rica, que implica que la nación colindante no identifica al grupo insurgente que allí actúa como su enemigo, preserva su neutralidad y mantiene una autonomía que le permite incidir, en algún momento, a favor de la solución pacífica de la disputa en el país afectado. El modelo Turquía, en el que el país vecino a una nación con un grupo rebelde armado define también a ese actor como su enemigo, tal como lo hizo este país con Irak frente a los Kurdos después de la guerra del Golfo Pérsico. El modelo Camboya, en el que el país no busca asumir como suyo al enemigo insurgente de su vecino, pero se ve envuelto en un conflicto ampliado con dicho actor armado en razón del comportamiento de un tercer país (justamente como ocurrió con Camboya, presionado por Estados Unidos en la guerra del Vietnam). Esta clasificación está esbozada en Tokatilan, Juan, "Acerca de la dimensión de la guerra y de la paz en Colombia: conjeturas sobre un futuro incierto", en Leal Buitrago, Francisco (editor*), Los laberintos de la guerra, utopías e incertidumbres sobre la paz*. Tercer Mundo Editores, Universidad de los Andes 1999.

la suerte misma de ese país (que no ha resuelto su crisis nacional en parte por las consecuencias internas de un tráfico de drogas que se intensifica porque hay un país, Estados Unidos, con una demanda creciente de droga). Así, las causas que generan tanto la confrontación armada como el cultivo, procesamiento y comercialización del producto final de la hoja de coca en los mercados internacionales pasan, a un segundo plano y el conflicto armado interno adquiere otra connotación.

En el campo interno, el principal problema es la violencia política y social y las dificultades de gobernabilidad y democracia para superar el conflicto armado y avanzar en la construcción - reconstrucción de un nuevo país. El narcotráfico agudiza la crisis y dificulta las soluciones, toda vez que se ha convertido en una fuente de financiación de la guerra que, además, hace posible una nueva y violenta forma de acumulación de capitales y bienes.

Esta dualidad se puede interpretar de otra manera: eliminar por la vía de la fuerza el narcotráfico para lograr la paz y la seguridad de la región o construir una paz democrática para eliminar el flagelo del narcotráfico desde una perspectiva de cooperación internacional.

Pero aún desde estas lógicas distintas, el conflicto armado interno de Colombia es hoy un problema que preocupa, desde diferentes intereses, a la comunidad internacional, toda vez que este país suramericano plantea serios desafíos a las cinco prioridades de la agenda mundial: globalización, paz y democracia, narcotráfico, derechos humanos y medio ambiente.

En este sentido se inscribe la llamada «reinserción» de Colombia en la comunidad internacional que promueve el actual gobierno del presidente Pastrana, luego del aislamiento provocado por el escándalo de la narcofinanciación de la campaña presidencial del expresidente Ernesto Samper.

La reacción ha sido promover la «diplomacia por la paz» y la búsqueda de apoyo para la ejecución del Plan Colombia, tomando como principal referencia el apoyo político y económico del gobierno de los Estados Unidos y de los gobiernos de los principales países de la Unión Europea[4].

Pero estas estrategias se adelantan desde críticos y contradictorios análisis de la realidad nacional, sobre todo frente a la profunda crisis económica, política y social del país, una de cuyas manifestaciones es la grave situación de derechos humanos y de derecho humanitario que pone en entredicho la legitimidad misma del Estado de Derecho y cuestiona a todos los actores armados inmersos en la confrontación[5].

Así, por ejemplo, el Plan Clinton para Colombia parte del supuesto de la lucha contra los cultivos de uso ilícito y las personas vinculadas al eslabón más débil de esta economía ilegal (léase colonos y campesinos pobres excluidos de las mejores tierras de producción agropecuaria por la violencia y el latifundio) y no contra los grandes carteles del narcotráfico, sus capitales y bienes y sus redes de procesamiento, comercialización y distribución.

Así, por ejemplo, los esfuerzos por la paz negociada se ven afectados por la declaratoria de guerra en el sur del país, en desarrollo de una "lógica" de solución militar de los conflictos sociales que sólo conduciría a su agudización, expansión y prolongación.

Ahora bien, en los últimos tres años este conflicto armado interno no sólo se ha ampliado en el territorio nacional sino que también ha empezado a afectar zonas fronterizas de países como Venezuela, Ecuador

[4] El gobierno presentó un *Plan Colombia* para Estados Unidos por valor de 1.575 millones de dólares, de los cuales 1.300 millones corresponden a ayuda extraordinaria dirigida principalmente a la acción militar en el sur del país. Así mismo, el gobierno nacional intenta recaudar alrededor de 1.925 millones de dólares con los países de la Unión Europea y Japón y aspira a aportar 4 billones de dólares mediante operaciones de endeudamiento externo, privatizaciones, impuestos y "bonos de paz". El Plan tiene un costo total de 7.5 billones de dólares.

[5] Diversos informes de organismos de Naciones Unidas, gobiernos, agencias humanitarias y organizaciones de derechos humanos coinciden en calificar de *crisis humanitaria* la situación que vive Colombia como consecuencia de violaciones sistemáticas y graves a los derechos humanos y de las infracciones reiteradas y deliberadas al derecho internacional humanitario por parte de todos los actores armado.

Esta es una nueva característica de un conflicto que, tradicionalmente, se ha mantenido como una "guerra endógena» que no afectaba, por lo menos en forma visible y continua, a los países vecinos, pero que ahora asume rasgos de un problema de seguridad regional. Se parte de una hipótesis según la cual esta "proyección internacional" del conflicto colombiano es nueva, toda vez que entre comienzos de los años 60 y los últimos años de la década de los 90 este conflicto evolucionó hacia dentro, sin impactos importantes en el contexto internacional y con precarios referentes en los principales escenarios internacionales.

Este boletín (el primero de una serie de informes iniciales sobre el tema) intenta una lectura del conflicto y la crisis humanitaria desde las zonas de frontera de Colombia con Venezuela, Ecuador y Panamá y constituye un punto de partida para un seguimiento sistemático de la situación de derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario, de las tendencias y comportamientos de los flujos migratorios en estas regiones y de las respuestas sociales e institucionales que plantea esta problemática a los Estados, a las comunidades fronterizas y a las sociedades locales y nacionales de los países involucrados.

Justamente para desarrollar este seguimiento, y con el objetivo de crear condiciones para la protección de la población civil ante la posibilidad de una expansión y agudización del conflicto en estas zonas, las ONGs Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA y CODHES hemos constituido desde mayo del presente año ***un grupo «adhoc» de trabajo para las fronteras,*** para coordinar acciones desde la perspectiva de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados.

1. Conflicto endógeno y perspectiva internacional.

Si bien Colombia aparece hoy en la agenda internacional de la paz, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico y el medio ambiente como un país importante que suscita el interés de Estados Unidos, Europa y organismos internacionales como Naciones Unidas, esta realidad tiene antecedentes precarios en cuanto a la evolución y reconocimiento internacional de su conflicto armado y su dramática crisis humanitaria.

El conflicto armado en Colombia tiene manifestaciones endógenas en la medida en que se ha desarrollado desde una perspectiva *colombocentrista* muy alejada de referentes internacionales, con poco impacto en escenarios multilaterales y en medio de coyunturas geopolíticas que han alejado al país del centro de la atención mundial[6].

Esto podría explicar por qué a pesar de la prolongada y cruenta confrontación armada y de las diversas manifestaciones de violencia política y social, históricamente Colombia no se ha caracterizó por ser un país de expulsión masiva de población hacia territorios de países vecinos o de solicitudes masivas de asilo en otros países del mundo.

Hay diferentes razones que explican este comportamiento dentro de las fronteras nacionales de los flujos migratorios ocurridos en el marco de las guerras civiles y la violencia bipartidista tanto en el siglo XIX como en el siglo XX. Algunas de ellas son:

[6] "Durante años, la de Colombia fue una guerra olvidada. Europa tenía sus ojos en el problema de los Balcanes. Ahora veo el creciente interés en promover inversiones sociales y humanitarias que ayuden al proceso de paz en Colombia". Entrevista con Jan Egeland, delegado del Secretario General de Naciones Unidas para la cooperación con Colombia, El Tiempo, 23 de Mayo de 2000. Se concibe que "la tradicional insularidad colombiana, que el secular apego de la elite a Estados Unidos y que el desinterés relativo de la comunidad internacional frente a la violencia doméstica, constituyeron una especie de garantía para la preservación del *statu quo* interno", Tokatilan, Juan Gabriel, op.cit., página 259.

- *Geográficas y socio económicas.* Colombia es un país muy extenso y con una gran diversidad de ecosistemas y entornos socioespaciales y socioculturales. Sin embargo, la distribución geoespacial de la población ha estado determinada por conflictos sociales y económicos, especialmente por la concentración de la propiedad de la tierra y la constante expulsión y exclusión de población campesina e indígena hacia los límites de la frontera agrícola, espacialmente hacia zonas selváticas y de montañas. La posibilidad de expander la frontera agrícola hacia zonas de colonización es quizás la mayor expresión del carácter endógeno de estos flujos migratorios altamente impactados por la violencia[7].
- *Políticas.* La tradición de resistencia armada, liberal, conservadora, comunista, revolucionaria, frente a los gobiernos de uno u otro bando o al Estado en su conjunto, ha dinamizado formas de acción y movilización armada de amplios sectores sociales en las diferentes etapas del conflicto. Las colonizaciones armadas dirigidas o las "columnas en marcha" o los levantamientos populares, son algunas de las manifestaciones de respuesta social estrechamente relacionadas con el uso de la fuerza que combina el desplazamiento forzado con acciones de resistencia frente a la exclusión, la persecución y la violencia.[8]
- *Sociales y culturales.* Podría afirmarse que, si bien un alto porcentaje de la población se ha visto obligada a migrar, la tendencia principal ha sido precisamente la de buscar espacios dentro del mismo país, lo que impone una suerte de desarraigo regional pero una resistencia a un desarraigo nacional. Así, los procesos migratorios que impuso la violencia bipartidista de mediados del siglo XX provocaron éxodos importantes de departamentos como Boyacá, Santander, Tolima, Risaralda y Quindío hacia ciudades como Bogotá y Cali, en tanto que el actual conflicto armado está generando una importante recomposición social y demográfica en departamentos como Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar y Norte de Santander, cuya población se dispersa en ciudades capitales como Medellín, Bogotá, Barranquilla, Montería, Cartagena y Cúcuta, entre otras.

Quizás el hecho más relevante de flujos de población colombiana hacia países vecinos sea el de Venezuela, en donde se concentra un número significativo de colombianos, muchos de los cuales abandonaron el país en la época de la violencia bipartidista de los años 50 y 60 del siglo pasado, pero en su gran mayoría motivados por la exclusión social, la pobreza y la inequitativa distribución de la tierra y con la ilusión de buscar mejor suerte en un país con alta riqueza petrolera.

En menor proporción se registró otro flujo importante de población colombiana en la misma época hacia el Ecuador y, especialmente, hacia la zona de Santo Domingo de los Colorados. Desde mediados de la década de los años 90 se han registrados corrientes migratorias de colombianos hacia Costa Rica, Chile, Brasil, Argentina y México.

En lo que hace relación con norteamérica es evidente que el principal objetivo de los colombianos ha sido históricamente Estados Unidos, hacia donde se dirige una importante migración económica con tendencia creciente como consecuencia de la crítica situación del país. Entre tanto, en países de Europa como España, Reino Unido, Francia y Suiza se han creado nichos relevantes de población colombiana, en la que se confunden migrantes económicos con algunos casos de refugiados políticos que obtuvieron asilo entre 1980 y el año 2000.

A diferencia de centroamérica, en donde las guerras internas de El Salvador, Nicaragua y Guatemala

[7] "Los esquemas de colonización (en Colombia) se sostienen bajo la espontaneidad, debido a factores expulsivos de la población: violencia política y presión por la tierra, y a la falta casi absoluta de la presencia del Estado...La colonización ha sido uno de los factores que ha mantenido el crecimiento del número absoluto de campesinos". Mondragón, Héctor, *Lo que Colombia necesita, estudio que fundamenta y formula una estrategia alternativa al Plan Colombia,* abril de 2000.

[8] Veáse libro sobre Villarica, Marquetalia, etc.

provocaron el éxodo de dos millones de personas, entre desplazadas internas y refugiadas en países vecinos y una fuerte migración hacia Estados Unidos[9], en Colombia se ha mantenido una tendencia de movilidad humana dentro de las fronteras que sólo ha variado en casos específicos pero no tan relevantes como para que se conviertan en una característica de la historia sociodemográfica del país.

Para una comprensión de estas tendencias migratorias es importante tener en cuenta la evolución de las características del conflicto, sus particularidades geopolíticas y su posición en el contexto internacional. Una síntesis incompleta podría incluir:

- El impacto político internacional de las dictaduras en el cono sur del continente americano en los años 60 y 70, mientras que en Colombia se imponía una democracia presentada como una de las pocas que se mantenía en un continente abrumado por golpes militares. El carácter bipartidista, excluyente y represivo de este modelo de democracia no fue el centro de la preocupación internacional en su momento.
- La preeminencia de conflictos armados en centroamérica al finalizar la década de los 70 y durante el decenio siguiente. Estos conflictos tuvieron un alto referente internacional, tanto por la participación de Estados Unidos y países europeos como de agencias intergubernamentales de Naciones Unidas y del sistema interamericano.
- La resistencia de los gobiernos y las guerrillas a acudir a instancias internacionales y su decisión de mantener la confrontación armada interna desconociendo normas universales como el derecho internacional humanitario o instancias internacionales de facilitación y verificación[10].

TENDENCIA DE DESPLAZAMIENTO EN PAISES FRONTERIZOS

PAÍS	TOTALAPROX. PERSONAS (1995-1999)	%
Venezuela	19.300	48
Ecuador	12.700	33
Panamá	7.900	19
TOTAL	39.900	100

Fuente: CODHES-SISDES

Esta situación, que se ha mantenido con algunas excepciones desde mediados del siglo pasado, *tiende a cambiar* significativamente en los últimos años como consecuencia de la conversión de algunas zonas de frontera en escenario de disputa entre grupos armados que intentan el control de áreas estratégicas y, en todo caso, trasladan a estas regiones la guerra y su degradación presionando la salida forzada de la población civil[11], y por la generalización de la violencia que impone la opción a muchas personas de huir en busca de protección en otros países del mundo. Por lo menos 25 mil colombianos han huido hacia zonas fronterizas o hacia otros países del mundo en los últimos dos años aduciendo peligro real para sus vidas, libertad e integridad física[12].

[9] Véase «La Migración por violencia en Centroamérica, 1980-1990», Éxodos No. 7, IIDH, pág.15; Informe Sanford (1989) y «Desplazados y refugiados», p.82, Instituto de Investigaciones Universidad Centroamericana José Simón, San Salvador, 1985.

[10] De hecho el gobierno colombiano interpuso reservas al protocolo II de los Convenios de Ginebra relativos a conflictos armados no internacionales con argumentos reiterados de no otorgar beligerancia a las guerrillas y de hacer prevalecer la soberanía nacional ante la adopción de medidas internacionales para regular este tipo de conflictos. A este respecto véase Valencia Villa, Alejandro, *La humanización de la guerra*. Las guerrillas mantuvieron una cierta relación con los países del desaparecido campo socialista pero, con excepción del M 19, mantuvieron un importante aislamiento de la comunidad internacional hasta bien entrada la década de los 90. Un cambio significativo se produjo con el papel facilitador de los gobiernos de Venezuela y México en los procesos de negociación gobierno- Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar en Caracas y Tlaxcala (1991-92).

[11] El historiador Marco Palacios sostiene que entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX las migraciones fueron fundamentalmente internas, pero que desde mediados de la década de los años 60 Colombia se ha convertido en un país de emigración internacional. Sin embargo, estos procesos de emigración (comparados con otros países de América Latina) no fueron relevantes frente al total de la población colombiana y se concentraron básicamente en Venezuela, Estados Unidos y Ecuador, países que, según el mismo autor, concentraban en 1993 alrededor de 1.3 millones de personas de un total de población de 30 millones de habitantes para esa época. Véase Palacios, Marco *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994,* páginas 295-296, Editorial Norma, 1995

COLOMBIANOS QUE HUYEN A PAISES FRONTERIZOS COMPORTAMIENTO ANUAL 1995-1999

TOTAL APROXIMADO DE PERSONAS

AÑO	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (Enero-Marzo)
VENEZUELA	1.500	2.000	3.000	7.000	5.800	350
ECUADOR	900	1.200	3.500	4.000	3.100	56
PANAMÁ	300	1.000	2.300	1.500	2.800	220

Fuente: CODHES-SISDES

Ahora, tomando como referencia informes parciales de solicitantes de ayuda a instancias gubernamentales, estatales o no gubernamentales para salir del país por razones vinculadas al conflicto armado, se estima que entre julio de 1997 y diciembre de 1999 salieron de Colombia alrededor de **4.700 personas** con destino a diversos países de Europa, Norteamérica y América Latina y en desarrollo de diversos programas de protección[13].

El impacto de estas tendencias migratorias en las que confluyen víctimas civiles de la guerra interna y migrantes excluidos de los derechos económicos, sociales y culturales, empieza a evidenciarse en diferentes países del mundo que intentan medidas de control de ingreso de ciudadanos colombianos[14].

En todo caso, la incidencia en el reconocimiento internacional del conflicto de Colombia opera muy lentamente y puede estar sometida a cambios dramáticos en la geopolítica mundial. La superación de las dictaduras en el cono sur y la resolución pacífica de los conflictos armados en el centro del continente y otros lugares del mundo, el colapso del sistema socialista mundial y la imposición de un mundo unipolar, los procesos de apertura económica y globalización, la importancia geoestratégica de Colombia y su ubicación como país que desarrolla economías ilegales prósperas como el narcotráfico y su relación con la guerra interna, son algunas de las razones externas (históricas y actuales) que soportan estos cambios.

En el campo interno se intentan alternativas diferentes a la guerra como único escenario de solución del conflicto, en desarrollo de las cuales están en marcha procesos de diálogo y negociación que se cumplen en medio de un manifiesto interés de la comunidad internacional.

No es que antes no ocurrieran graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho humanitario en el marco de una cruenta y prolongada guerra en Colombia,[15] es que ahora hay un

[12] "Se estima que desde 1995 alrededor de 39.900 colombianos provenientes principalmente de los departamentos de la Costa Atlántica, Antioquia, Putumayo, Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Arauca cruzaron las fronteras para buscar protección ante el acoso de actores armados que generan masacres, asesinatos, ataques aéreos indiscriminados y enfrentamientos que afectan a la población civil cada vez más desprotegida. En las fronteras con Perú y Brasil se registran casos aislados que se confunden en los tradicionales flujos migratorios pero no hay información relevante sobre desplazados o refugiados". ***Codhes Informa*** Número 22, 17 de septiembre de 1999.

[13] Esta aproximación se sustenta en una consulta adelantada por CODHES entre entidades del gobierno nacional, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y comunidades de colombianos en el exilio y fuentes de prensa. No incluye personas que buscaron otras alternativas de ayuda para salir del país o que lo hicieron por sus propios medios, lo que quiere decir que la cifra es necesariamente más alta. Los colombianos que huyen por la fronteras en condiciones aún más precarias están incluidos en el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDES).

[14] Por ejemplo, el gobierno de Gran Bretaña acaba de establecer la obligación de una visa de tránsito para los colombianos que usan los aeropuertos de ese país como conexión a otros lugares, porque a partir de este mecanismo muchos colombianos intentan solicitar asilo.

[15] El año 1985 marca el comienzo de una nueva etapa del conflicto armado interno en Colombia, luego del fracaso de los esfuerzos de paz del gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y las guerrillas de las FARC, EPL y M-19. A partir de este año la guerra interna asumió una forma continua y persistente de degradación que coincide con el fortalecimiento de una estrategia paramilitar de contrainsurgencia por parte del Estado, con el fortalecimiento militar de los grupos guerrilleros que tiene su máxima expresión en las acciones ocurridas en el sur del país entre 1997 y 1999 y con la consiguiente expansión del conflicto armado a nuevos territorios. Las masacres, los asesinatos selectivos y los desplazamientos de población se convirtieron en el principal referente de la crisis humanitaria que se impuso en este período.

replanteamiento en el orden internacional que se sustenta en temáticas críticas que tienden a resolverse mancomunada o unilateralmente, según los intereses de los países desarrollados.

En este contexto se plantea el *problema colombiano* como un problema que afecta la seguridad regional y, a partir de diagnósticos diversos, se buscan soluciones diversas cuyo principal ingrediente es la presencia internacional[16].

2. Fronteras, seguridad regional y crisis humanitaria.

Justamente las fronteras que comparte Colombia con cinco países vecinos se convierten en un escenario muy sensible frente a estas nuevas realidades geopolíticas y, para bien o para mal, los hechos pueden ser minimizados o magnificados según las conveniencias políticas que se imponen en el marco del tratamiento de los problemas de guerra interna y narcotráfico en el país.

Colombia comparte fronteras terrestres con Venezuela (2.219 kilómetros), Brasil (1.645 Km), Perú (1.626 Km), Ecuador (586 Km) y Panamá (266 Km). Es decir, 6.335 kilómetros que involucran zonas altamente conflictivas como los departamentos de Norte de Santander, Cesar y Arauca, en la frontera con Venezuela; el Urabá chocoano en la frontera con Panamá; y el departamento del Putumayo, en las fronteras con Ecuador y Perú. Y, en menor proporción, el departamento de Nariño, en la frontera con Ecuador; los departamentos de La Guajira y Vichada, en la frontera con Venezuela; el departamento del Amazonas en las fronteras con Perú y Brasil, y los departamentos de Vaupés y Guainía en la frontera con Brasil.

La situación crítica en las zonas de frontera está relacionada con la expansión del conflicto, con acciones de grupos armados en territorio de países vecinos, con zonas de recuperación y descanso de grupos irregulares en zonas de frontera, con abastecimiento logístico, con contrabando de armas, con importación ilegal de precursores químicos para procesamiento de drogas y con comercialización y tráfico de drogas.

Es preciso reconocer que existe una *crisis humanitaria en las zonas de frontera* con países vecinos (especialmente con Venezuela, Panamá y Ecuador), que se manifiesta en éxodos de población desplazada o, eventualmente, refugiada en territorio de países vecinos y que puede agudizarse en la medida en que se intensifiquen las acciones militares, se inicien las operaciones anunciadas en el marco del paquete de ayuda militar de Estados Unidos en el sur del país, se consolide la presencia de grupos paramilitares o se extiendan y fortalezcan los movimientos guerrilleros[17].

La ausencia de acuerdos humanitarios y la continuidad de la degradación del conflicto con un alto costo en derechos humanos, hacen más sombrío el panorama y más urgentes las respuestas sociales e institucionales para proteger a la población civil.

Esta crisis humanitaria en las zonas de frontera puede ser más compleja si persiste la tendencia de los gobiernos del área de otorgar a esta problemática un tratamiento exclusivo de orden público y seguridad nacional, en el que los colombianos que llegan a su territorio en busca de refugio no son reconocidos y se imponen soluciones ajenas al derecho internacional de los refugiados como la repatriación, aún en

[16] Advirtiendo que no es una panacea, Tokatlian afirma que "el aporte internacional a la pacificación no violenta en Colombia puede ser benéfico, la participación externa en la guerra o la paz interna no es inexorable ni fatal". Op.cit. páginas 277-267.

[17] Recientemente el Ejército del Ecuador tuvo una confrontación con un grupo que se autodenomina Fuerzas Armadas Revolucionarias del Ecuador y hay versiones sobre la influencia de la guerrilla colombiana en el vecino país. El Tiempo, 22 de Mayo de 2000.

POBLACION DESPLAZADA EN MUNICIPIOS FRONTERIZOS CON VENEZUELA, ECUADOR Y PANAMA SISDES 1999

DPTO / MUNICIPIO	SUBTOTAL	TOTAL
Norte de Santander		6.656
El Tarra	1.576	
El Zulia	1.080	
Puerto Santander	345	
Sardinata	2.160	
Tibú	1.495	
Putumayo		3.105
Orito	160	
Puerto Asís	1.170	
San Miguel	305	
Valle del Guamuez	1.470	
Chocó		1.459
Acandí	460	
Juradó	207	
Riosucio	480	
Unguía	312	
TOTAL	**11.220**	**11.220**

Fuente:CODHES-SISDES

condiciones vulnerables para su seguridad física e integridad.[18]

Reconocer la crisis como un problema humanitario regional sería un primer paso de los gobiernos para provocar intenciones proactivas y concertadas de solución que superen la prevención negativa frente a un conflicto interno cuya incidencia en la zona andina es cada vez más evidente.

Así como se reconoce el conflicto armado como un conflicto político y se reconoce por parte del Estado la existencia del fenómeno del desplazamiento como un problema de derechos humanos, es posible reconocer la crisis humanitaria en las fronteras. El propio gobierno colombiano debería ejercer un liderazgo en la búsqueda de soluciones humanitarias, tomando como referencia procesos similares ocurridos durante los conflictos armados en los países de centroamérica, que involucraron a los gobiernos del área, la comunidad internacional, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos intergubernamentales del sistema interamericano y de Naciones Unidas.

Lo contrario es seguir desconociendo el problema, promoviendo soluciones que ponen en entredicho compromisos internacionales y alimentando la prevención que una situación conflictiva y de crisis como la que vive Colombia suscita entre los gobiernos de los países vecinos.

Cabe anotar que en su reciente informe ante el 56 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos, señor Francis Deng, afirmó sobre el problema de los refugiados colombianos en países vecinos:

> "*La devolución de colombianos huidos no sólo ha contribuido a aumentar el número de desplazados internos sino que también ha expuesto a los solicitantes de asilo a un grave peligro para su seguridad y bienestar"... "Hasta que pueda garantizarse su protección dentro del país, deberá permitirse a los solicitantes de asilo la entrada en otros países y prohibirse la devolución forzosa de éstos".*[19]

[18] Al referirse al conflicto armado y los países vecinos el gobierno de Colombia sostiene que "En el campo de las relaciones bilaterales, la colaboración militar y de policía es vital. La acción colectiva por parte de los países vecinos no es solamente menos efectiva que la acción bilateral, sino que puede servir como impedimento al proceso de negociación. En esta área sería de mayor beneficio la coordinación de operaciones militares y de policía, y el mejoramiento de seguridad fronteriza y el apoyo de equipos y de tecnología". Véase versión del Plan Colombia publicada en la página web de la Presidencia de la República (presidencia.gov.co). El propio canciller del Ecuador afirmó públicamente en las emisoras locales de Quito, el 21 de mayo de 2000, que el gobierno está advertido de un posible éxodo de colombianos hacia territorio del Ecuador y que su gobierno no concederá estatuto de refugiado a esas personas porque son delincuentes y narcotraficantes que pueden extender sus prácticas a ese país. Declaraciones del canciller Hans Meller a la Radio Noti-Hoy del Ecuador.

3. Panamá: Crisis anunciada[20]

Desde 1995 se advertía que las operaciones armadas institucionales, parainstitucionales e insurgentes en la zona fronteriza de Colombia y Panamá podrían generar importantes flujos migratorios, legales e ilegales, de colombianos en busca de refugio hacia el vecino país.

El objetivo de los grupos paramilitares de expulsar la guerrilla de las FARC desde el sur del departamento de Córdoba hasta el extenso y fronterizo municipio de Riosucio en el departamento del Chocó, pasando por la región del Urabá que corresponde al departamento de Antioquia, convirtió este territorio en zona de disputa y a la población civil en objetivo militar.

Se calcula que entre 1995 y 1997 alrededor de 15 mil personas integraron un éxodo masivo, individual y unifamiliar de estas zonas fronterizas hacia ciudades como Montería, Cartagena, Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali y Buenaventura, entre otras, que también se extendió hacia la provincia del Darién en territorio panameño.[21]

En los últimos dos años el conflicto ha asumido una nueva dinámica en la región como consecuencia de la presencia de las FARC en zonas de su antigua influencia, en desarrollo de una operación que pretende recuperar los espacios perdidos en la confrontación y consolidar su influencia. Esta estrategia se realiza a partir de eliminar o desplazar la población civil que real o supuestamente apoyó o participó en el proyecto paramilitar.

Esta característica pendular o circular del conflicto en la región limítrofe con Panamá obedece a la importancia geoestratégica de la zona (comercialización ilegal de armas, tráfico de droga e insumos químicos para su procesamiento, abastecimiento de los grupos irregulares, etc.) y ha marcado una dinámica de guerra cuya principal víctima es la población no combatiente, que incluye poblaciones indígenas, comunidades negras, colonos, campesinos, comerciantes, funcionarios públicos (incluidos algunos alcaldes municipales), educadores, sacerdotes y monjas.

El hecho más relevante se registró el pasado 12 de diciembre en el municipio de Juradó, en el departamento del Chocó, donde se realizó un ataque de los frentes V y XVIII de las FARC contra la Armada Nacional y la Policía con saldo de 35 muertos en las tropas oficiales, un alto número de guerrilleros abatidos y el desplazamiento de alrededor de 1000 personas en medio de acusaciones de colaborar con uno u otro bando.

Como consecuencia de este ataque y de las amenazas que siguieron a la incursión, alrededor de 525 personas se trasladaron a la población de Jaqué y a Biroquerá, aduciendo ausencia de garantías para permanecer en la población. Alrededor de este éxodo, otras personas en forma unifamiliar e individual se trasladaron a territorio panameño en busca de parientes o amigos para huir de la confrontación armada.

Esta situación generó diversas reacciones internas. Políticos de la zona del Darién se manifestaron. La vicepresidenta de la Asamblea Legislativa, Aydé Milanes de Law, afirmó públicamente que “los colombianos que llegaron a Jaqué son delincuentes y guerrilleros y las autoridades deberían expulsarlos”.

---

[19] Informe del Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre Desplazamientos Internos, documento E/CN.4/2000/83 y add.1.

[20] CODHES realizó una visita de campo a Ciudad de Panamá y a las localidades de Jaqué y Biroquerá entre el 31 de enero y el 5 de febrero del presente año. En desarrollo de esta visita se realizaron entrevistas con: representantes del Gobierno, Organización para los Refugiados (ONPAR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF - PANAMA), Asociación Legal Alternativa (ALAP), Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá (COPODEHUPA), comunidad de hermanas Santa Teresitas, comunidades desplazadas de Jaqué, comunidades indígenas Wonna, en Biroquerá, y la comunidad indígena colombiana desplazada en Biroquerá. Los datos incluidos en este informe resumen las entrevistas realizadas y el seguimiento posterior realizado en el marco del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDES).

La solidaridad con los colombianos en busca de refugio ha estado orientada por la Diócesis del Darién, en cabeza de Monseñor Rómulo Emiliani, y de comunidades religiosas que realizan su trabajo pastoral y social en las zonas de frontera.

3.1. Conflicto en la frontera y seguridad nacional.

La frontera de Panamá con Colombia es un problema que se percibe como grave en un pequeño país que carece de Ejército y que siente la guerra interna en Colombia como una amenaza a su seguridad interna.

Esta apreciación de algunos líderes políticos y sociales de Panamá indica no sólo la preocupación por compartir 266 Kilómetros de selvas del Darién con un país en guerra, sino también la incidencia de este conflicto en el proceso de devolución del Canal de Panamá en desarrollo del acuerdo Torrijos - Carter, que tuvo su máxima expresión en la devolución de la administración del canal interoceánico a las autoridades locales el pasado 1 de enero[22].

Por eso en las instancias del gobierno se asume una "política de neutralidad activa" frente al conflicto armado interno, que se expresa en una decisión de prudencia, no involucramiento y oferta de buenos oficios, así como en flexibilizar la atención humanitaria a las personas que ingresan a su territorio en busca de refugio. Sin embargo, se intentan acuerdos con el gobierno colombiano para su repatriación y, en todo caso, se impone la decisión de no conceder el status de refugiados "para evitar una avalancha de colombianos hacia Panamá".

La flexibilización de la atención humanitaria fue planteada luego de la devolución del canal, toda vez que hasta diciembre de 1999 se mantuvo una actitud hostil frente a los flujos migratorios de población que huía de la confrontación armada en territorio colombiano fronterizo con Panamá.

En todo caso la aplicación del decreto número 28 que otorga "refugio temporal" sigue siendo un obstáculo importante para un pleno reconocimiento de los colombianos que son obligados a abandonar su territorio y buscar asilo en el vecino país.

3.2. Aproximación sociodemográfica.

Un registro sistemático del total de población que solicita refugio en territorio de Panamá permite una aproximación a la realidad socioeconómica y cultural de la población afectada, de las causas y hechos que motivaron su salida, sus principales necesidades y expectativas.

---

[22] Cabe anotar que aún tiene vigencia en ese tratado la enmienda De Concini, incorporada por el senador Dennis de Concini en la parte final del artículo IV del Tratado de Neutralidad Permanente. El texto de la enmienda tiene una connotación muy peligrosa para el desenvolvimiento de la crisis colombiana toda vez que plantea que "conforme al Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, Panamá y Estados Unidos tienen la responsabilidad de asegurar que el Canal de Panamá permanecerá abierto y seguro a naves de todas las naciones. La interpretación correcta de este principio es que cada uno de los países, de conformidad con los respectivos procedimientos constitucionales, defenderá el Canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y por consiguiente tendrá el derecho de actuar contra cualquier agresión o amenaza dirigida contra el Canal o contra el tránsito pacífico de naves por el Canal". Según Juan Gabriel Tokatlian "esto significa que, por ejemplo, si los guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes colombianos afectan con sus actos o (promueven) enfrentamientos que traspasen la frontera con Panamá, forzamiento masivo de desplazados hacia el vecino país, o atentados en la zona del Canal, Estados Unidos podrá invocar la Enmienda para utilizar la fuerza en detrimento de Colombia. Si la guerra interna no se controla en sus manifestaciones internacionales, en especial respecto de Panamá, y si la lucha armada se regionaliza hacia el istmo, entonces no sería descartable una intervención estadounidense. Un hecho real, un acontecimiento montado o la percepción de una eventual acción inminente en cercanías del canal puede ser una excusa para la utilización de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos". Hay más información al respecto en Tokatlian, Juan, op.cit. páginas 254-255

Entre diciembre de 1999 y febrero del año 2000 huyeron del centro urbano y de zonas rurales del municipio de Juradó hacia territorio panameño un total de 529 personas que integran 125 hogares. El 67% fue obligado a salir de la cabecera de un municipio de aproximadamente 3.5000 habitantes. Es decir, el éxodo afectó al 30% del total de la población en su principal centro urbano. El 24% restante proviene de diferentes zonas rurales.

El 71% de las personas obligadas a salir del municipio de Juradó lo hizo en forma de éxodo organizado, pero en forma traumática por la urgencia de salir ante la posibilidad de nuevas acciones armadas y la desprotección en que quedó la población luego de los ataques de la guerrilla y la salida de la fuerza pública. El 16% optó por formas de salida individual y unifamiliar y el 4% por una salida colectiva pero dispersa.

Los grupos paramilitares fueron señalados como responsables de la salida forzada por el 48% de los jefes y jefas de hogares consultados, en tanto que el 43% señaló la guerrilla, el 4% a las Fuerzas Militares y el 5% a desconocidos.

Los hechos que motivaron la salida fueron el "miedo generalizado que se apoderó de la población luego de la toma guerrillera y las amenazas de grupos paramilitares" para el 43% de la población, los enfrentamientos armados para el 29%, las amenazas para el 9%, los asesinatos selectivos para el 9%, las desapariciones forzadas para el 6% y otras razones para el 5%.

Un total de 33 hogares asentados en Jaqué y Biroquerá perdieron por asesinato o desaparición forzada a uno de sus miembros o a personas reconocidas dentro de la comunidad en el período previo a su desplazamiento.

El 51% de los hogares consultados manifestaron su intención de permanecer en los lugares de asentamiento en territorio panameño aduciendo falta de garantías del gobierno colombiano para regresar a Juradó, en tanto que el 37% propone el retorno en condiciones de seguridad y bajo la premisa de recuperación de los bienes abandonados. Un 11% prefiere irse a otro lugar con apoyo de las autoridades panameñas.

El 21% de las jefes de hogar que integran este grupo de solicitantes de asilo corresponde a mujeres y el 89% a hombres. El 43% de los hogares está integrado entre cuatro y seis personas, el 27% entre 7 y 10 personas, el 25% entre una y tres personas y el 4% por más de diez personas.

Las circunstancias dramáticas que vive esta población se pueden medir por las características de la vivienda antes y después del desplazamiento del municipio de Juradó. Si antes de la salida forzada el 92% vivía en una casa, en su condición de refugiados de hecho en Panamá sólo viven en casa el 45% de los hogares. El resto de la población se acomoda en cuartos y casas construidas en precarias condiciones. La vivienda era propia para el 78%, mientras que en su nueva condición sólo un 2% ha logrado comprar vivienda.

Son altos los niveles de hacinamiento de la población en Jaqué y Biroquerá. El 61% de los hogares duermen en un sólo cuarto, el 5% en dos cuartos y el 2% en tres cuartos. El 32% restante corresponde a hogares en viviendas precarias que no respondieron a esta pregunta.

La conexión eléctrica era una posibilidad para el 76% de los hogares antes de su salida, en tanto que en la actualidad es una posibilidad para el 51%. El acceso a servicios de acueducto era de un 53% y ahora es del 54%. El servicio de alcantarillado cubría un 38% de lo hogares antes del desplazamiento y en la nueva situación sólo alcanza el 3%.

El 74% de los hogares que huyeron de Juradó tenían tierras dedicadas a la agricultura cuya extensión era de menos de una hectárea (7%), de dos a diez hectáreas (59%), de once a veinte hectáreas (15%), de 21 a 50 hectáreas (13%) y más de 50 hectáreas el 6%.

Eran propietarios de la tierra el 63% de los hogares y aparceros el 33%. El 1% tenía la tierra en calidad de colonos y el 3% restante no respondió a la pregunta. Sin embargo, sólo el 12% de los entrevistados posee títulos que acreditan la propiedad sobre la tierra, mientras que el 97% asegura que fueron abandonadas en el proceso de desplazamiento. Es decir, no hubo ninguna transacción comercial (venta o arrendamiento de estas tierras) y la primera consecuencia de la salida forzada es su abandono total con mejoras y bienes que no pudieron ser sacados ante el peligro de muerte que obligó su salida.

Las personas que integran este grupo humano de solicitantes de refugio en Panamá reconocen haber recibido ayuda humanitaria desde el momento de la salida, así:

Iglesia católica	32%
Organizaciones no gubernamentales	30%
Familiares	20%
Amigos	15%
Gobierno	3%

Fuente:CODHES-SISDES

La ayuda ha consistido principalmente en alimentación (31%), salud (27%), alojamiento (21%) y asistencia legal (20%).

Consultada la población sobre sus principales necesidades en materia de generación de ingresos, vivienda, salud y educación se obtuvo como información relevante:

- El 61% de los y las jefes de hogares reclaman tierra para trabajar, el 21% solicitan trabajo asalariado y el 6% microempresas.
- El 48% solicita soluciones de vivienda, el 33% apoyo para ampliación y mejoramiento y 12% pide titulación sobre la vivienda en la cual se encuentra.
- El 76% reclama servicio médico, en tanto que un 14% solicita servicio de atención psicológica como consecuencia de los traumas que provocaron los hechos violentos (en especial la perdida de seres queridos) y el desarraigo que impone la salida forzada a otro país.
- El 68% de la población exige educación formal, el 12% alfabetización y el 10% capacitación técnica.

En cuanto al estado civil de los jefes de hogares, 77% vive en unión libre, el 6% es casado, el 1% es viudo y el 11% es separado. El 7% no tiene ningún documento de identidad, el 82% tiene cédula de ciudadanía colombiana, el 1% tiene tarjeta de identidad colombiana y un 5% tiene registro civil que acredita su nacimiento en territorio colombiano. Nadie poseía en el momento del registro pasaporte, que es un documento necesario para salir de Colombia en condiciones normales.

Sobre los restantes miembros del hogar, el 18% no tiene documento de identidad, el 22% posee cédula de ciudadanía colombiana, el 4% tiene tarjeta de identidad y el 54% tiene registro civil.

Los jefes o jefas de hogares obligados a salir de territorio colombiano hacia territorio panameño en su gran mayoría tienen edades que van desde los 20 hasta los 40 años (64%), entre 41 y 50 años (15%), entre 51 y 60 años (17%) y mayores de 60 años (5%). El 22% es analfabeta, el 32% hizo primaria incompleta, el 11% terminó la primaria, el 18% tiene secundaria incompleta, el 9% terminó la secundaria y un 1% tiene educación superior.

El desempleo afecta hoy al 70% del total de jefes de hogares asentados en esta zona de Panamá. Un 9% se dedica a actividades agropecuarias o de pesca o al comercio informal. Antes de su salida forzada el 34% estaba dedicado a actividades del campo, el 26% tenía trabajos independientes, el 3% estaba vinculado a la administración municipal o dependía de otros trabajos ocasionales, especialmente la pesca.

Hay ausencia total de servicios de salud y seguridad social y ninguno de los entrevistados dijo pertenecer a organizaciones sociales, cívicas y comunitarias.

El 90% de los hogares admitió que como consecuencia de la salida forzada ha tenido problemas internos.

La separación forzada del cónyuge (50%), el abandono del cónyuge (35%) y el divorcio (7%) son los más característicos problemas familiares que enfrentan los hogares en su nueva condición de refugiados de hecho en Panamá.

En cuanto a los restantes miembros del hogar, el 55% corresponde al sexo femenino y el 45% al sexo masculino. El 21% corresponde a menores de 5 años, el 23% oscila entre cinco y nueve años, el 16% entre 10 y 14 años, el 15% entre 15 y 19 años, el 13% entre 20 y 30 años, el 6% entre 31 y 40 años, el 4% entre 41 y 50 años y el 2% a mayores de 50 años.

De la población en edad escolar, calculada para zonas rurales entre cinco y veinte años (227 personas), el 54% estaba vinculado a la educación formal antes de la salida forzada y ninguno se encontraba estudiando en el momento del registro.

4. Venezuela: frontera caliente.

El hecho de compartir la frontera más extensa, abandonada y conflictiva, la persistencia de un diferendo no resuelto en aguas marinas y submarinas y los problemas de inestabilidad institucional y gobernabilidad en ambos países, hace mucho más sensible la crisis humanitaria en la zona de confluencia entre Colombia y Venezuela.

Tradicionalmente se han registrado incidentes en el cordón fronterizo por la acción de grupos guerrilleros aún en territorio venezolano y la persecución que adelantan las fuerzas armadas del vecino país aún en territorio de Colombia.[23]

Los Teatros de Operaciones que suspenden garantías constitucionales y la militarización constante en zonas fronterizas con departamentos que registran alta intensidad en el conflicto, crean un escenario en el cual es significativa la concentración de unidades armadas (Ejército y Guardia Venezolana, Ejército y Policía de Colombia, grupos guerrilleros –ELN y FARC- y grupos paramilitares). En este ambiente se han registrado flujos migratorios de colombianos que huyen de la confrontación armada y la constante ha sido el rápido esfuerzo de las autoridades para promover la devolución o repatriación hacia territorio colombiano sin tener en cuenta las condiciones de riesgo para sus vidas. La región que ha sido más afectada es la del Catatumbo[24], departamento de Norte de Santander, entre el sitio La Vaquera (estado del Zulia) hasta la vereda La Cooperativa, pasando por los corregimientos La Pista (Río de Oro), la Gabarra y el sitio conocido como el kilómetro 15, en el municipio de Tibú.

Allí se registra desde el 5 de mayo un nuevo éxodo que involucra 57 familias, muchas de las cuales hicieron

[23] Incluso hace alrededor de tres años se acuñó por parte de las autoridades del vecino país el término "persecución en caliente" para confrontar grupos colombianos al margen de la ley que actuaban en territorio de Venezuela y huían hacia Colombia. Esta medida fue rechazada por las autoridades colombianas. El caso más reciente fue el asesinato de tres indigenistas estadounidenses en territorio de Venezuela, frontera entre el departamento de Arauca y el estado de Apure, por parte de un frente de las FARC.

[24] "El Catatumbo es hoy una región de alta conflictividad que presenta entre otras las siguientes características:

- Involucra una zona fronteriza de alta presencia militar colombo-venezolana en la que prevalecen las medidas de orden público y seguridad nacional por encima de la labor humanitaria de protección de la población civil.
- Representa un territorio estratégico geográfica, económica y políticamente para los actores armados: con explotaciones de yacimientos de petróleo, una riqueza que no ha significado desarrollo para la mayoría de la población.
- Comprende un territorio de aproximadamente 368 mil hectáreas de bosque (gran reserva natural), de las cuales al rededor de 36 mil hectáreas han sido destinadas a los cultivos de uso

ilícito, sin posibilidades de ser recuperadas en el futuro próximo. Los campesinos y colonos han recurrido al cultivo de la coca como único recurso de subsistencia.

- Involucra una población flotante de aproximadamente 30 mil personas procedentes de todas las regiones del país. Un alto porcentaje de la población lo constituyen menores de edad, que no tienen alternativas diferentes a enrolarse con los grupos armados o vincularse a la recolección de hoja de coca (como "raspachines").
- La posible creación de una Base Antinarcóticos para la erradicación de los cultivos de uso ilícito ha generado nuevas tensiones en la zona. Las comunidades demandan al gobierno un programa de sustitución de cultivos ilícitos concertado, con alternativas de producción y comercialización agropecuaria.

parte de los tres éxodos masivos que pasaron la frontera entre junio y julio de 1999, en busca de protección luego de la incursión paramilitar en el municipio de Tibú, especialmente en el corregimiento La Gabarra, y que fueron repatriadas por el gobierno venezolano, previo acuerdo con el gobierno de Colombia. Algunas de estas familias, después de la repatriación, permanecieron en calidad de desplazados durante cinco meses en el Coliseo de Deportes "Eustorgio Colmenares" de Cúcuta, sin que se les brindara la atención dispuesta en la ley 387/97 de atención a la población desplazada por violencia en Colombia.

CODHES realizó un registro sistemático de 48 de estas familias que buscan refugio en Venezuela, que integran 253 personas en un promedio de 5.2 personas por hogar.

Los solicitantes de refugio proceden de áreas rurales dispersas correspondientes a la zona del Catatumbo y la salida forzada se produjo en forma individual y unifamiliar (75%) y en forma de éxodo organizado el 25%.

Alrededor de 100 personas que se encuentran allí refugiadas son retornadas de Cúcuta, quienes decidieron regresar a sus regiones, luego de soportar durante 5 meses miseria, penurias e incumplimiento por parte del Gobierno nacional y la Red de Solidaridad Social.

Para el mencionado retorno la Red de Solidaridad sólo les aportó el valor del transporte, sin ningún otro acompañamiento físico ni económico; tampoco hubo un seguimiento a la seguridad de las familias que decidieron arriesgar la vida y regresar a sus parcelas, por parte de la Red. Por otra parte, según lo expresado por los campesinos, la Red de Solidaridad se comprometió a entregarles 3 salarios mínimos a cada familia que retornara, compromiso que nunca se cumplió.

Es incierta la suerte de algunas personas repatriadas a territorio colombiano en plena zona de confrontación entre guerrilleros. El hecho más grave fue el asesinato del señor Miguel Angel Rodríguez, ocurrido el 17 de febrero de 2000 en el kilómetro 60, quien era desplazado y había retornado el 4 de octubre del Coliseo Eustorgio Colmenares de Cúcuta.

Ante el temor a que sean repatriados al igual que en anteriores ocasiones, las familias que huyeron en los últimos días a territorio venezolano se abstuvieron de solicitar refugio al gobierno venezolano y prefirieron mantenerse ocultas en la selva.

Así mismo, por el temor a ser ubicados por los grupos paramilitares, la población civil refugiada en esta frontera no ha vuelto a exigir de las autoridades nacionales asistencia y protección.

En cuanto a la protección brindada por organizaciones no gubernamentales o internacionales como el ACNUR, las personas allí reunidas manifestaron que desde el último éxodo en masa (julio de 1999), el ACNUR Venezuela no ha vuelto a visitar la frontera ni hacer seguimiento sobre la suerte de las personas refugiadas en el lugar. Es decir, durante los 8 meses de desplazamiento constante en la frontera ningún organismo estatal, gubernamental o internacional se ha vuelto a pronunciar frente al problema y menos se ha preocupado por visitarlos para conocer sus condiciones de vida y seguridad.

Estas familias, que optaron por construir sus viviendas temporales en territorio venezolano, se encuentran ubicadas en una vasta extensión de tierras baldías, donde construyeron casas de paja y han sembrado productos de pancoger como plátano y yuca; también se alimentan de la pesca del Río de Oro. Aún así se encuentran en muy malas condiciones de vida (duermen en el suelo, no tienen posibilidad de atención en salud, educación, etc.).

Por las difíciles condiciones en que viven: de un lado, la imposibilidad de ingresar al territorio colombiano por la presencia de los grupos paramilitares que genera alto nivel de riesgo, y de otro, la imposibilidad de abastecerse de alimentos desde Venezuela por la ilegalidad en que se encuentran; la crisis humanitaria se agudiza sin que se vislumbren posibilidades de atención real en el futuro inmediato.

Una de las mayores preocupaciones de estos colombianos ubicados en la ribera del Río de Oro, consiste

en ser indocumentados en Venezuela -a pesar de tener suficientes razones de hecho y de derecho para ser refugiados por violencia-, pues la Guardia Venezolana no vacila en deportarlos cada vez que los encuentra. A principios del año en curso, al menos 20 personas fueron deportadas desde La Vaquera, quienes luego de ser trasladados a Casigua, fueron deportados por Puerto Santander hacia Cúcuta, sin mediar algún procedimiento de derecho humanitario.

Estas personas se consideran como una población sitiada: son indocumentados que no pueden transitar por Venezuela pues los retiene La Guardia y no pueden pisar territorio colombiano porque allí los espera la muerte.

4.1. Alerta Temprana.

- Según las personas entrevistadas, ocho días antes, un grupo de 30 paramilitares «revueltos con ejército», reunieron a la población (alrededor de 70 campesinos) de La Pista (Río de Oro) durante 2 horas y les hicieron entre otras, las siguientes advertencias: 1) para ellos no era difícil pasar en lancha el Río de Oro que separa a Colombia de Venezuela y matar a las personas que se encuentran en territorio venezolano, 2) quien se dirigió a la población (comandante Adolfo) les dijo que "hablaran con el padre, con derechos humanos, con el Comité Internacional de la Cruz Roja y con la Defensoría del Pueblo para que la guerrilla salga de la región" como condición para un retiro de las autodefensas. La amenaza proferida es que si la guerrilla no se retira en dos meses, las autodefensas arrasarían la población.
- En este mismo sentido, los campesinos dijeron que el éxodo de 50 familias del corregimiento de la Cooperativa hacia la zona de frontera, ocurrió por una amenaza similar de los paramilitares.
- De acuerdo al testimonio de estos habitantes, son aproximadamente 150 familias las que se encuentran en riesgo de desplazamiento en territorio colombiano por la amenaza de los grupos paramilitares.

4.2. Narcotráfico y cultivos de uso ilícito.

- Respecto al tema de los cultivos de uso ilícito, la misma población ha confirmado que los paramilitares han asumido el control de todos los eslabones de la cadena del narcotráfico, desde el cultivo de hoja de coca, el procesamiento, la comercialización, hasta su traslado hacia otras regiones para su exportación. En La Gabarra y en el corregimiento conocido como "El sesenta", por ejemplo, las autodefensas están comprando toda "la mercancía" sin que se conozcan acciones de la Fuerza Pública asentada en la zona. Según los pobladores, "cada ocho días aterriza una avioneta de color blanco y azul en el sitio Mica Pelada, a una hora de la Gabarra, en la vereda La Reserva, desde donde se exporta la droga.

- Las misiones humanitarias recibieron testimonios sobre la muerte violenta de algunas personas por parte de los paramilitares por el hecho de negarse a venderles el producto. Al parecer, los nuevos compradores imponen el precio y las formas de pago en detrimento de los cultivadores. De estos crímenes no ha sido posible un seguimiento judicial, entre otras razones, porque no se practicaron en su momento las diligencias de levantamiento de los cadáveres, según los campesinos.

B O L E T Í N Nº 3 5

240

Guerra,
desplazamiento y pobreza[1]

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 27 de julio de 2000

[1] Para la realización de este informe CODHES contó con el apoyo de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), en convenio con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Embajada Real de los Países Bajos y Christian Aid. CODHES reconoce y valora la labor de múltiples actores sociales, de la Iglesia Católica y de autoridades locales que contribuyeron a la aplicación de la Encuesta y a la recolección de información que hace posible este seguimiento al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia.

La guerra irregular y cruenta que se mantiene en Colombia en medio de los esfuerzos de paz está modificando la composición social y demográfica en zonas rurales y urbanas, sigue incidiendo en la crisis del campo, afecta la tasa de desempleo y plantea serios problemas de marginalidad, pobreza y exclusión económica, política y social de un número cada vez mayor de colombianas y colombianos.

El conflicto armado no sólo no se detiene sino que tiende a afectar más regiones y más sectores sociales del país y a degradarse porque ninguno de los actores armados involucrados aplica las normas del derecho internacional humanitario que permitirían, ante todo, excluir a la población civil de la confrontación mientras ésta se resuelve por la vía de la negociación y el diálogo.

El desplazamiento forzado es el problema humanitario más grave que enfrenta el país, no sólo por la magnitud que reviste (cerca de dos millones de personas en 15 años) sino por el tipo de rupturas sociales, políticas y culturales que genera; por los interrogantes profundos que plantea sobre el sentido histórico y futuro de la nación colombiana y por la tendencia a la fragmentación social que conlleva. La persistencia de este fenómeno migratorio está planteando serios desafíos en la medida en que modifica por la vía de la fuerza la estructura sociodemográfica en las zonas de expulsión, mayoritariamente rurales, e incide en el crecimiento acelerado, espontáneo y caótico de grandes y pequeñas ciudades que multiplican por esta vía su propia problemática social.

El abandono de más 3.000.000 de hectáreas de tierra por parte de aproximadamente 90.000 hogares con vínculos rurales, entre 1996 y 1999, implica un drama para estas familias despojadas de sus pequeñas propiedades, plantea un desafío en torno a la recomposición violenta de la tenencia de la tierra y se constituye en otra de las causas de la profunda crisis que afecta al sector agrario.

Es cada vez más evidente que los índices de desempleo, que superan el 20%, tienen relación con el desplazamiento forzado de miles de colombianos que no sólo perdieron su núcleo básico de supervivencia en el campo sino que fueron obligados a incorporarse a las filas de los desocupados o a la economía informal.

Se configura así una forma de exclusión que tiene implicaciones en los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas, toda vez que fueron sometidas a la expropiación por la vía de la fuerza, a la pérdida de sus fuentes de sostenimiento, a la degradación de su calidad de vida, a la ruptura de sus referentes socio espaciales y culturales y a la negación de su identidad política.

Este boletín de ***CODHES Informa*** contiene resultados de la quinta encuesta nacional de

hogares en situación de desplazamiento forzado[2], que reafirman el grave problema social y político que implica esta modalidad de migraciones en un país cuyo modelo económico, precaria democracia, ausencia de justicia y altos niveles de confrontación armada ofrecen un sombrío panorama para el pleno ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Con esta información se pretende aportar elementos analíticos que permitan una mayor comprensión de la crítica realidad de la población desplazada en la perspectiva de contribuir a la construcción de las soluciones sociales e institucionales que demanda la dimensión y naturaleza del desplazamiento forzado.

Sin Dios ni ley

El desplazamiento forzado sigue siendo la mayor expresión de la crisis de derechos humanos y del derecho internacional humanitario que afronta el país, en el marco de una guerra irregular que convirtió a la población civil en objetivo militar en medio de una agudización de la lucha por el dominio territorial. Reflejo de esta situación son alrededor de 288.127 personas de aproximadamente 57.625 hogares que se vieron forzados a huir como consecuencia de las acciones desplegadas por los actores armados durante 1999.

Por eso el conflicto armado continua siendo la mayor causa por la cual los hogares están siendo forzados a abandonar sus regiones de origen. El 82% de los hogares encuestados señalan como causa de su huida las acciones violentas desarrolladas por los distintos actores armados.

El hecho más relevante es el incremento de *desconocidos* como presuntos responsables de desplazamiento forzado, que indica la intencionalidad de algunos actores armados de ocultar su identidad o negarse a reivindicar los hechos de violencia que provocan desplazamiento. En general los paramilitares mantienen la principal responsabilidad del fenómeno, en una constante que se mantiene desde 1995 y que cuestiona el papel de la Fuerza Pública como garante de los derechos de todos los ciudadanos.

Presuntos responsables del desplazamiento. 1999

Paramilitares	49%
Guerrillas	28%
Desconocidos	16%
Fuerzas Militares	5%
Policía Nacional	1%
Otros	1%

¿Desplazados en medio de las negociaciones?

La gran contradicción que plantea este escalamiento de la guerra contra la población civil es la continuidad de un modelo ya agotado de negociación en medio de un conflicto armado que no tiene referentes humanitarios y que se mantiene en el marco de una profunda crisis de derechos humanos auspiciada por la impunidad.

En cumplimiento de los planes de paz y guerra de los actores armados, se combina la negociación política con el desarrollo de las capacidades estratégicas (militares, económicas, políticas) que las dinámicas de la guerra y la negociación imponen. Aquí se inscriben el control territorial y de poblaciones, el incremento de las formas de financiación y el fortalecimiento de las estructuras armadas, sin que se tenga en cuenta la existencia como sujeto de derechos de la población civil no combatiente que habita en las zonas de conflicto.

Son evidentes dos preocupantes en el marco de esta situación de recrudecimiento del conflicto armado en medio de la negociación: de un lado, el hecho de que no hay cambios en el comportamiento de los actores armados frente a la población civil y, de otro lado, la incapacidad del estado para prevenir las causas del

[2] La encuesta fue aplicada entre enero y junio del año 2.000 y cubrió una muestra de 4.406 personas integrantes de 971 hogares desplazados durante 1.999. La muestra tiene un margen de error del 5% y un nivel de confiabilidad del 95%.

desplazamiento forzado.

Responsabilidades compartidas

Si bien es cierto que las fuerzas militares disminuyeron su responsabilidad como actor responsable del desplazamiento forzado en 1.999 con respecto al año 1.998 (de un 8% se pasó a un 5%), continua siendo muy precaria la capacidad del Estado para garantizar la protección de la población civil si se tiene en cuenta que:

- No se contrarrestó la actuación de los paramilitares contra la población civil, que según los jefes de hogar incrementaron su responsabilidad frente al desplazamiento forzado de un 47%, en 1.998, a un 49% en 1.999.
- Los desconocidos aumentan su participación de una manera importante, durante los años 1.997 y 1998 se habían mantenido entre el 8% y 7% respectivamente, en cambio para 1.999 esta cifra se duplica. Además de la intencionalidad de ocultar la identidad, se impone la intimidación sobre las víctimas de desplazamiento para que no identifiquen a los responsables, lo que consolida la impunidad.
- Aunque la Policía Nacional aparece en 1.999 con apenas un 1% como presunto actor armado causante del desplazamiento forzado, es importante resaltar que desde 1.997 no lo hacía, por lo que inquieta este aparente retroceso.
- La guerrilla como presunto actor responsable del desplazamiento pasa de un 35% en 1.998 a un 29% en 1.999, que si bien implica una leve reducción, en términos generales significa una infracción continua y sistemática del derecho humanitario.
- Las amenazas, con un 34%, y el miedo, con un 18%, constituyen los principales hechos que ocasionan el mayor número de desplazamientos.
- Las masacres y los asesinatos continúan en su tendencia al aumento si se tiene en cuenta que por estos hechos huyeron en 1.997 el 11%, en 1998 el 20% y en 1999 el 23%. La desaparición forzada mantiene el 5% de 1.998, índice que, sin embargo, sigue siendo el más alto de los últimos cuatro años. La transición del conflicto armado hacia lógicas de asentamiento y legitimación de los actores armados en territorios definidos, puede ser la causa de esta tendencia en el aumento de las masacres, los asesinatos y las desapariciones forzadas.

Y la tierra, ¿en manos de quién?

Los datos de esta encuesta son contundentes frente a los innegables intereses que subyacen al conflicto armado con respecto al desarrollo de un proceso de recomposición violenta de la tenencia de la tierra. El desplazamiento de hogares con posesión de tierras va en aumento. De un 42% en 1.997, se incrementó a un 46% en 1.998, para alcanzar en 1.999 un 59%.

Los más afectados en 1999 siguen siendo los pequeños y medianos propietarios, toda vez que la extensión de las tierras (en un 88% abandonada) fue la siguiente:

Número de hectáreas	Porcentaje
Menos de una hectárea	4%
De 2 a 10 hectáreas	34%
De 11 a 20 hectáreas	14%
De 51 a 100 hectáreas	13%
Más de 100 hectáreas	13%
Sin información	5%

ESTIMACIÓN DEL TOTAL DE HECTÁREAS ABANDONADAS POR LA POBLACIÓN DESPLAZADA

AÑO	TOTAL HOGARES EXPULSADOS	POSEIAN TIERRAS		ABANDONARON TIERRA	
		Hogares	hectáreas	Hogares	hectáreas
1996	36200	32,0%	319644	32,0%	278604
1997	57500	47,0%	691899	40,3%	656910
1998	48466	54,2%	711287	52,2%	641787
1999	54385	58,8%	1640343	52,2%	1480493
total	**196551**	**94343**	**3363173**	**86799**	**3057795**

En 1999, del total aproximado de 54.385 hogares expulsados, 32.087 poseían tierras, en su mayoría de uso agropecuario, y de éstos, alrededor de 16.685 abandonaron estas propiedades, calculadas en 1.480.493 hectáreas.

La geografía del desplazamiento

El comportamiento de los municipios de expulsión de población indica que hay un núcleo de regiones que mantiene una dinámica sostenida de desplazamiento por violencia, mientras que cada año aparecen nuevas localidades que se suman a las zonas de salidas forzadas de civiles indefensos. En 1999, un total de 243 municipios expulsaron población, mientras que en 1998 el número de municipios llegó a 295 y en 1997 fue de 259. Las regiones relevantes de expulsión en 1999 fueron Antioquia, Bolívar, Meta, Córdoba, Chocó, Santander y Norte de Santander.

Entre tanto, el número de municipios de llegada de desplazados se incrementó significativamente en 1999 con relación al año inmediatamente anterior. El año pasado 400 municipios de 28 departamentos fueron afectados por la llegada de población desplazada; es decir, más del 30% del total de los municipios de Colombia, en tanto que en 1998 se registró la llegada de desplazados a 210 municipios de 26 departamentos del país.

Esto indica que a las ciudades grandes e intermedias, que han sido tradicionales sitios de recepción de población desplazada, se suman ahora cabeceras municipales como sitios de llegada, con la consecuente reconfiguración en las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales de estos espacios locales.

Exclusión y pobreza

El desplazamiento forzado constituye una negación de los derechos económicos, sociales y culturales. La encuesta nacional de hogares permite resumir información alrededor de los principales indicadores sociales y demográficos que implica el desplazamiento:

- La población campesina continua siendo la más afectada en 1.999, toda vez que el 81% de los hogares provenían de zonas rurales.
- El 56% de los desplazados son mujeres y niñas. Las mujeres jefes de hogar representan el 22%, índice que disminuyó con respecto a su comportamiento histórico, ya que este indicador se había mantenido por arriba del 30%.
- Continuó en 1.999 teniendo el mayor peso la salida forzada en forma individual y unifamiliar, con un 73%. No obstante, la huida en forma colectiva dispersa, que representó el 14%, y el éxodo organizado, que alcanzó un 10%, constituyen un porcentaje importante en las modalidades y formas de salida de la población desplazada.

- Los resultados de esta quinta encuesta de hogares continúan constatando la forma en que se violan derechos fundamentales como los de vivienda, educación y trabajo. Así, antes del desplazamiento, el 77% de hogares vivía en casa, y de ellos el 64% eran propietarios; después del desplazamiento sólo un 34% tiene esta oportunidad, pero como arrendatarios, mientras que sólo un 11% mantienen la condición de propietarios en el sitio de llegada.
- El hacinamiento se convierte en un elemento característico en las condiciones de habitabilidad para los hogares en situación de desplazamiento. Teniendo en cuenta que el promedio de personas por hogar es de 4.54, antes del desplazamiento un 59% de los hogares disponía de **más** de un cuarto para dormir, después del desplazamiento esta posibilidad es tan sólo de un 24%.
- Frente al derecho a la educación cabe decir que el 57% de los niños que estudiaban antes del desplazamiento son obligados a desertar del ciclo escolar como consecuencia de los cambios dramáticos que impone la salida forzada para las familias, especialmente por las dificultades económicas, pero también por la estigmatización, la falta de cupos y la necesidad de la vinculación temprana de niños, niñas y jóvenes a la economía informal y, en menor proporción, al mercado laboral.
- El desconocimiento del derecho al empleo de los hogares que son obligados a abandonar sus fuentes de sustento pone a estas familias ante una crítica situación, por cuanto es el trabajo el medio que permite garantizar el acceso a bienes y servicios indispensables para alcanzar una vida digna (alimentación, vivienda, etc.).

Antes del desplazamiento sólo un 2% de los jefes de hogar reportan no haber tenido ninguna ocupación, cifra que se eleva a un 48% después de ocurrida la salida forzada. Además de las causas estructurales que están atadas al comportamiento de la macroeconomía hay que sumar las limitadas competencias productivas que para la economía urbana tienen las personas que provienen de una economía agraria, pues antes del desplazamiento el 61% de los jefes de hogar realizaba su labor en actividades agrícolas como pequeño propietario o como asalariado.

Gráfico 1 - Propietarios de vivienda antes y después del desplazamiento

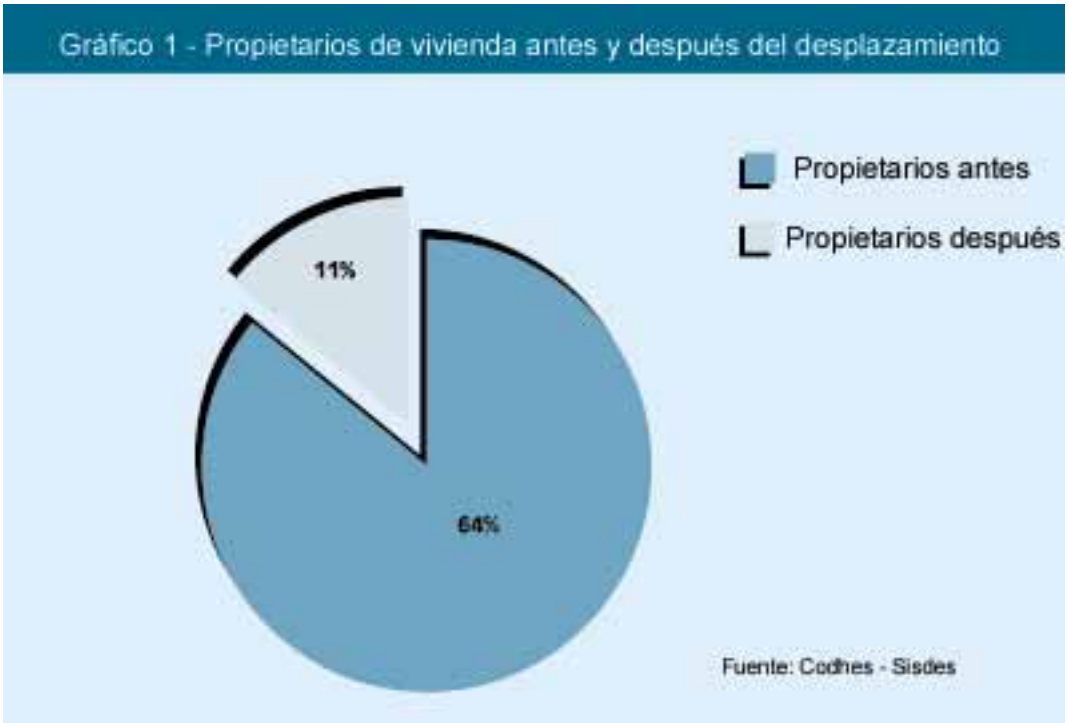
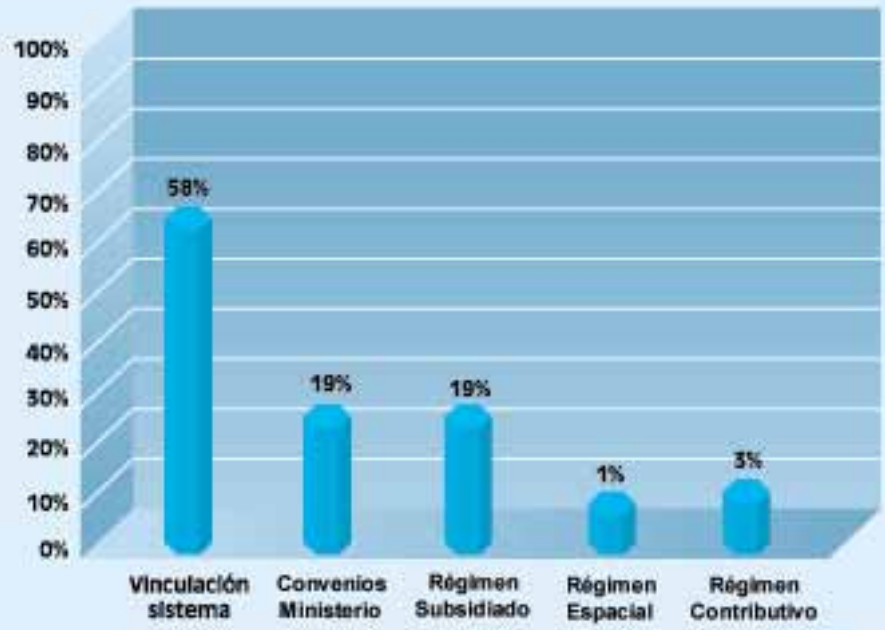


Gráfico 2 - Acceso al sistema general de seguridad social en salud. Población desplazada. 1999



Fuente: Codhes - Sisdes

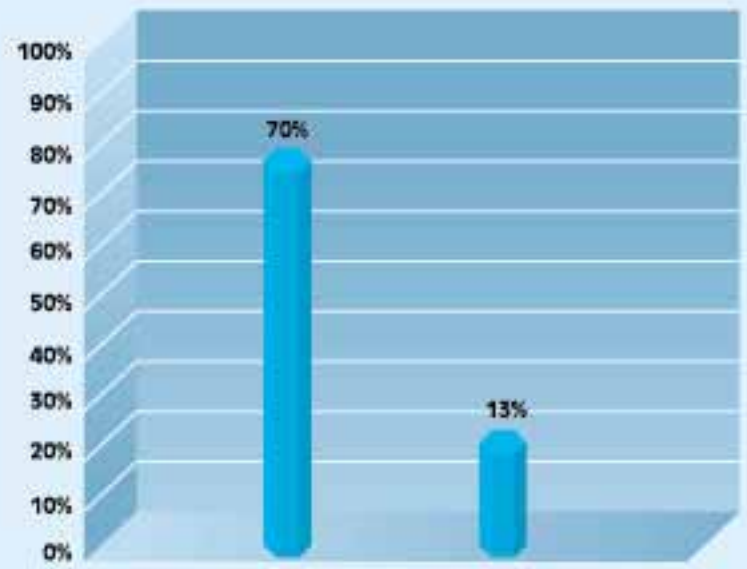
- El acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los hogares desplazados durante 1.999 está dado de la siguiente forma: 3% por el régimen contributivo, 1% por el régimen especial, 19% por el régimen subsidiado, 19% a través de los convenios suscritos por el Ministerio de Salud en cumplimiento a lo estipulado por la ley 387 y un 58% como vinculados al sistema. Recuérdese que se definen como verdaderos vinculados al sistema aquellas personas que **no tienen acceso a ningún tipo de servicio en salud.** No es de extrañar que, ante este precario acceso al sistema, los hogares desplazados señalen como una de las necesidades más importantes en lo concerniente a la salud el servicio médico (70%), mientras la atención psicológica se demanda en un 13%.
- Con respecto a la ayuda recibida es importante resaltar que, en comparación con años anteriores, no sólo bajó el índice de ayuda recibida del 81% en 1.998 al 78% en 1.999, sino que además se ha venido modificado el comportamiento de las fuentes de la misma: la iglesia, por ejemplo, de un 35% en 1.997 pasó en 1.998 a un 28%, para llegar en 1.999 a un 16%. La explicación a este hecho puede hallarse en las limitadas posibilidades de aumentar la ayuda que se ofrece en la misma proporción en que crece la población desplazada y por ende sus demandas de ayuda. Las organizaciones gubernamentales también muestran un descenso en sus índices: de un 23% en 1.997, se pasó a un 21% en 1.998, para llegar al 16% de 1.999, en un claro indicador de su cada vez mayor incapacidad para dar respuesta a los desplazados.

  Caso contrario ocurre con los familiares y amigos y las organizaciones no gubernamentales. El comportamiento de los primeros ha sido el siguiente: en 1.997 fue del orden del 16%, en 1.998 del 20% y en 1.999 del 32%; debido a que la lógica del flujo migratorio parece estar definida por la búsqueda de sitios próximos que ofrecen una menor incertidumbre de la que pueden presentar las ciudades, de acuerdo a la información recibida por otros que salieron antes. Para el caso de las organizaciones no gubernamentales, en 1.997 la cobertura de ayuda a desplazados fue del 19%, en 1.998 del 20% y en 1.999 del 24%; este aumento puede deberse a la mayor presencia y apoyo de organismos internacionales y también al aumento en el país de entidades para la atención de despla-

zados. Resalta del análisis de estos datos la necesidad de articular esfuerzos si se quiere salir al paso de un problema que crece, cualitativa y cuantitativamente, de manera tan acelerada.

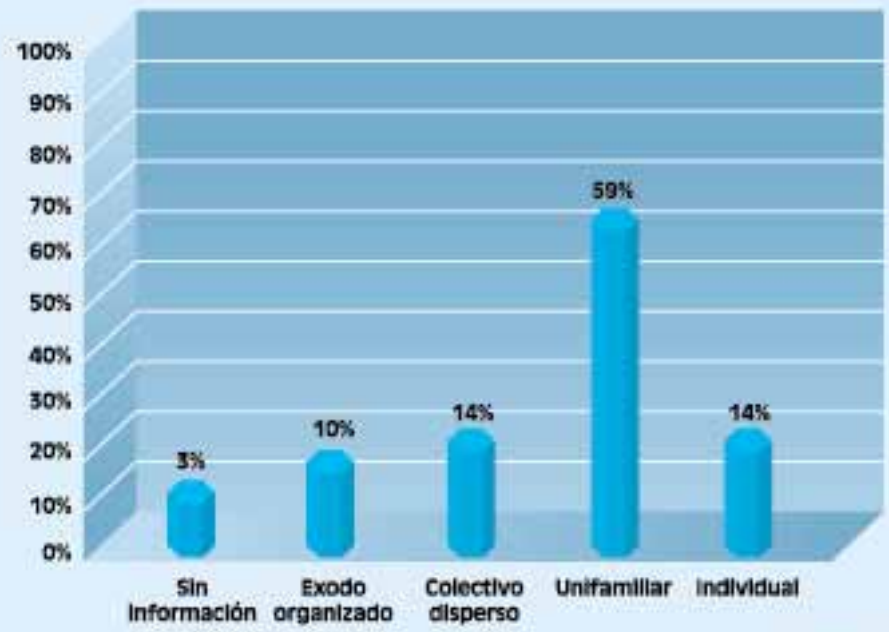
- La ayuda sigue estando en el nivel de la emergencia sin llegar a garantizarse las mínimas condiciones de subsistencia a estas familias: alimentación (37%), salud (18%), alojamiento (16%), educación (6%), dinero (6%), vivienda (5%), apoyo moral (4%), asistencia legal (3%), pasajes (3%) y otra (2%).
- Los jefes de hogar manifiestan, frente a la generación de ingresos, las siguientes necesidades: apoyo para la conformación de microempresaz (33%), trabajo asalariado (28%), tierra para agricultura (27%), otra (1%). De otro lado, solicitan en un 69% apoyo para la adquisición de vivienda, en un 13% para mejoramiento y en un 5% para titulación.
- Los jefes de hogar manifiestan su deseo de permanecer en el sitio de asentamiento en un 53%, lo que indica una considerable disminución frente a 66% de 1998. La inmensa mayoría aduce como principal razón de esta intención la inseguridad aún existente en los lugares de origen. El 26% está dispuesto a un reasentamiento y el 19% a un retorno en condiciones de justicia y dignidad.

Gráfico 3 - Necesidades más importantes en salud. 1999



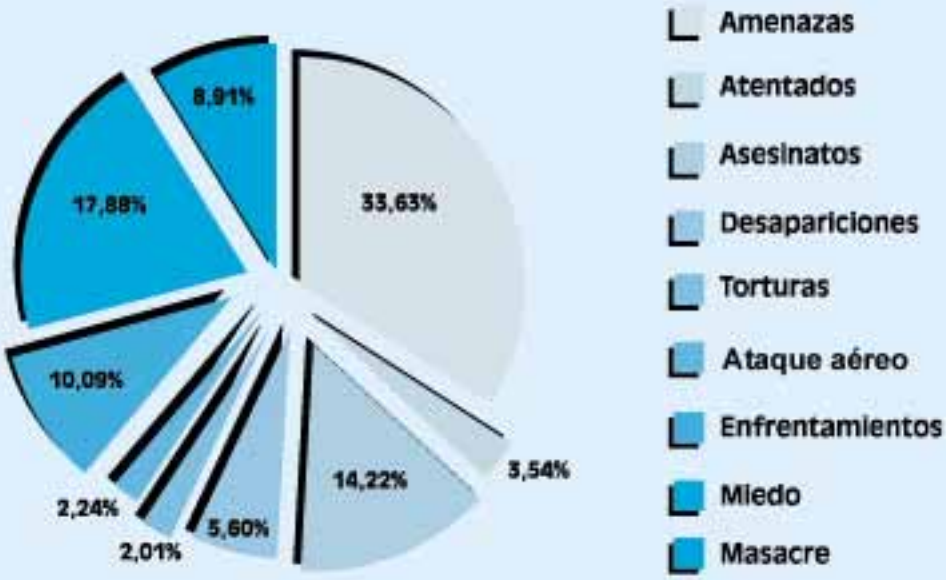
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 4 - Formas de desplazamiento. 1999



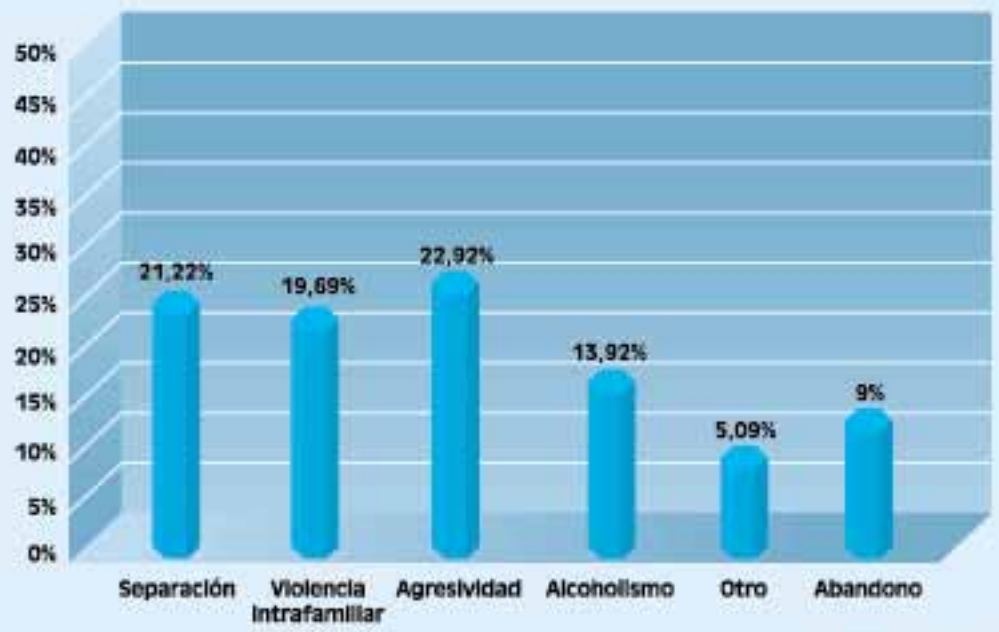
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 5 - Hechos que motivaron el desplazamiento. 1999



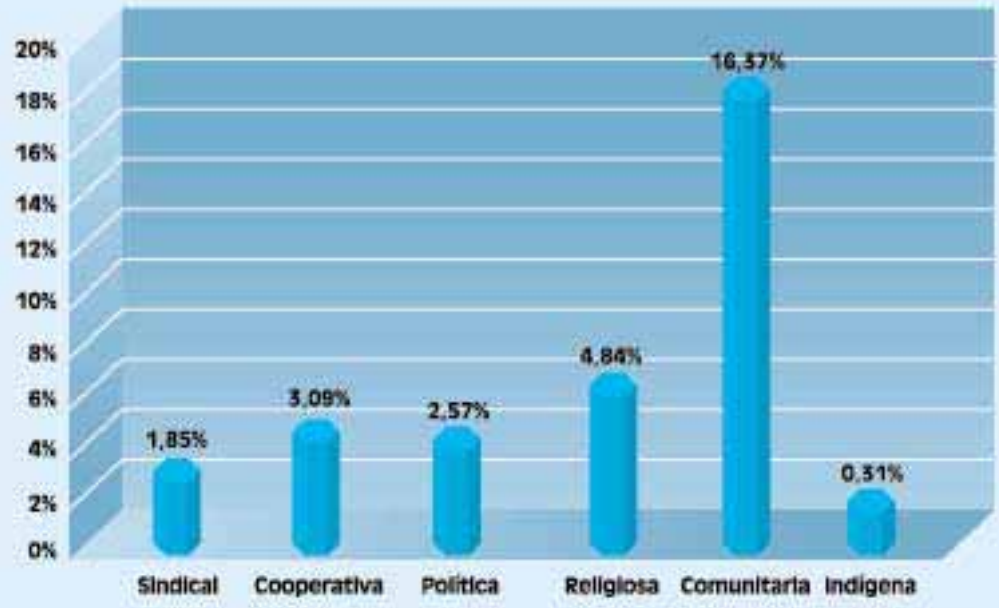
Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 6 - Principales problemas familiares. 1999



Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 7 - Tipo de vinculación a organizaciones - Jefes de hogar antes del desplazamiento. 99



Fuente: Codhes - Sisdes

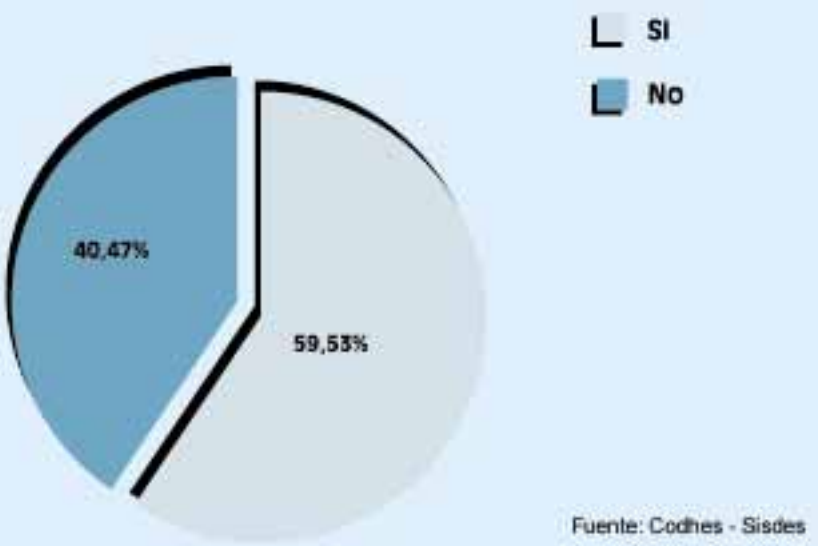
Gráfico 8 - EStado civil de los jefes de hogar desplazados. 1999

Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 9 - Principales necesidades de los jefes de hogares desplazados. 1999

Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfico 10 - Posesión de tierras antes del desplazamiento. 1999

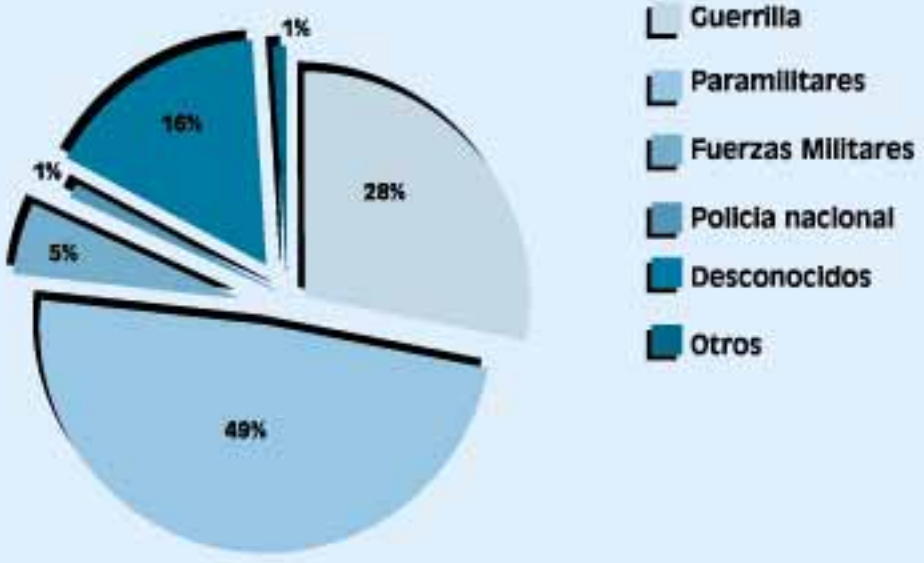


Fuente: Codhes - Sisdes

Gráfica 11 - Tipo de viivienda antes del desplazamiento. 1999

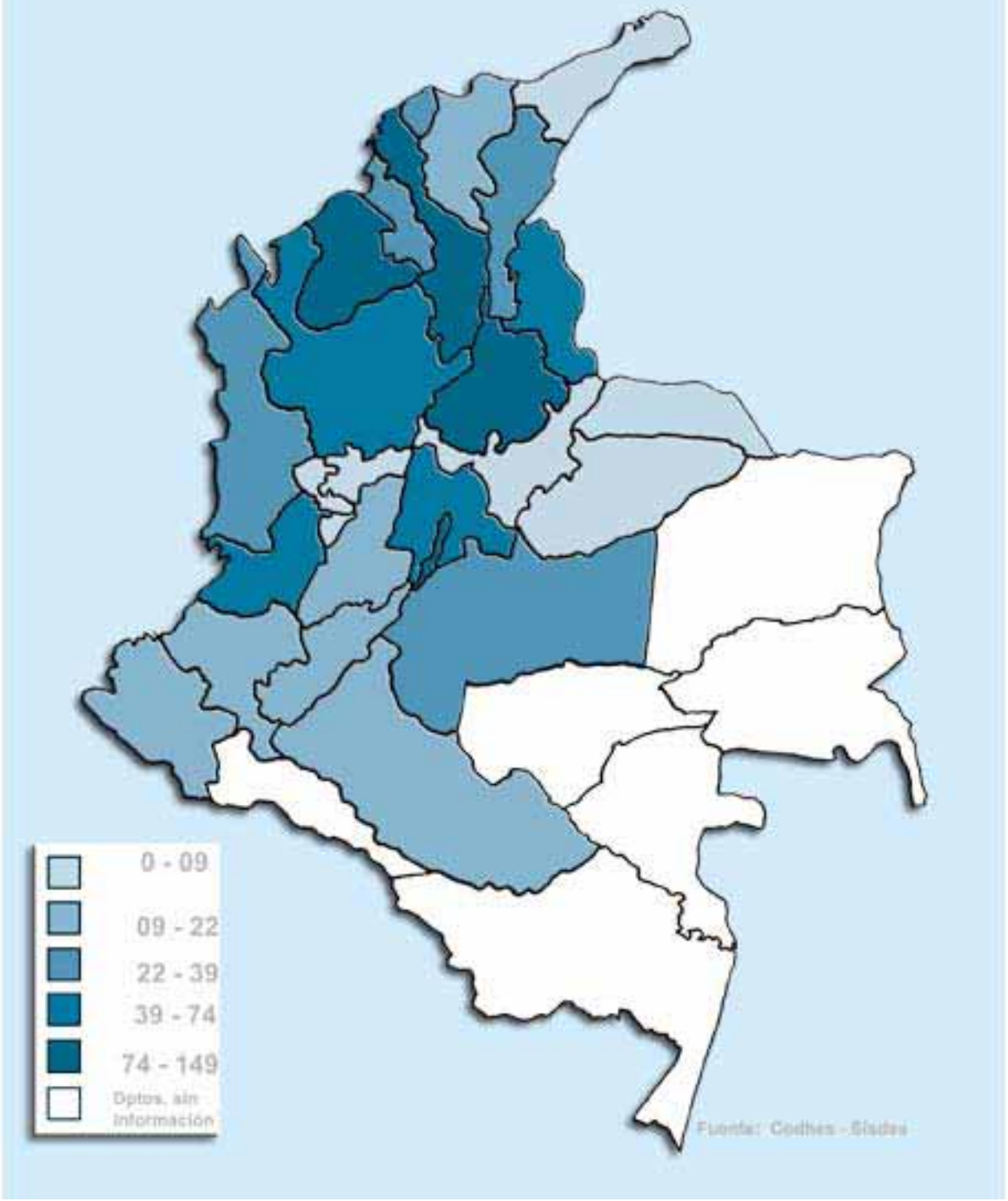
Fuente: Codhes - Sisdes

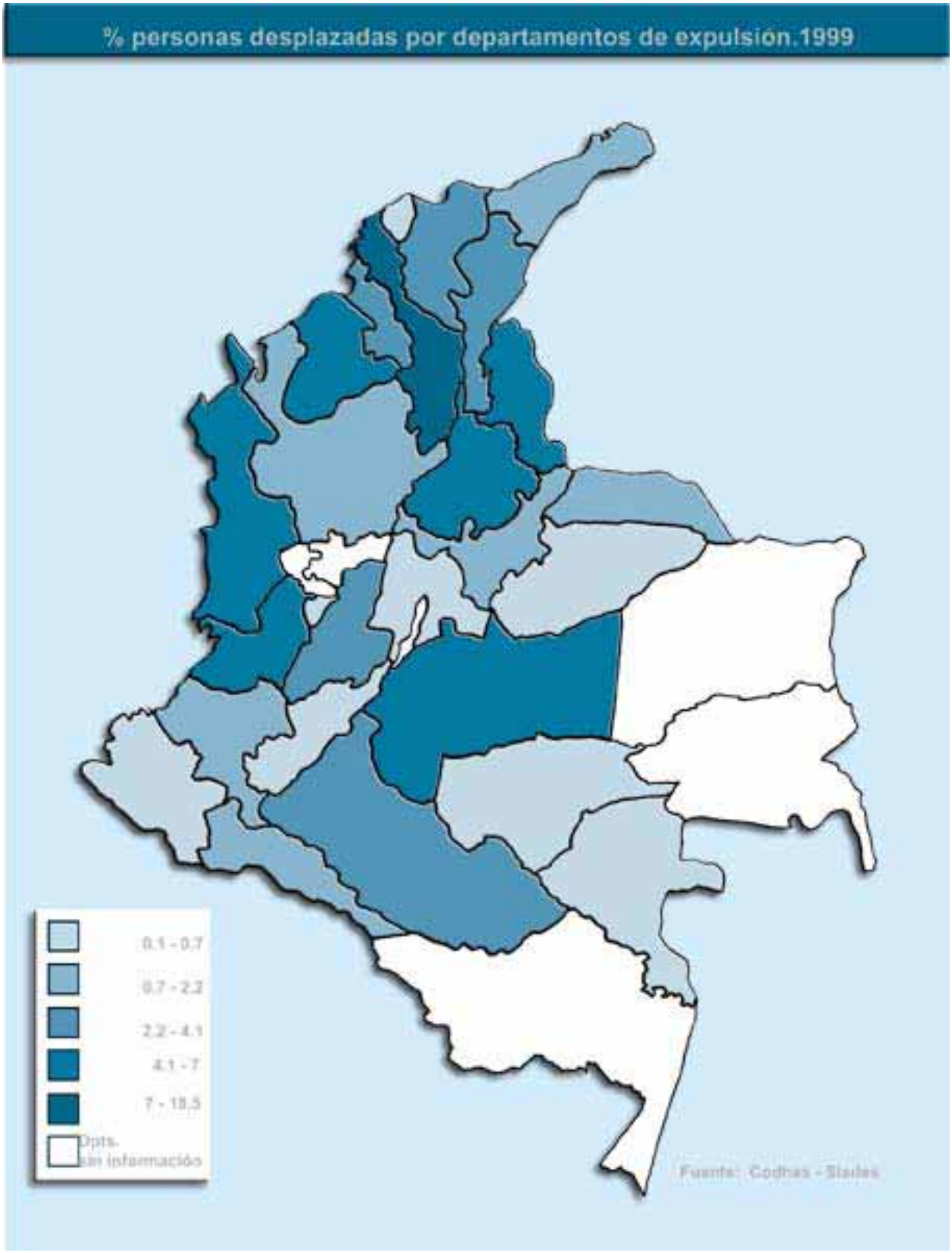
Gráfico 12 - Presuntos actoes armados responsables de desplazamiento, 1999



Fuente: Codhes - Sisdes

Personas desplazadas por departamento de llegada. 1999




% personas desplazadas por departamentos de expulsión.1999
0.1 - 0.7
0.7 - 2.2
2.2 - 4.1
4.1 - 7
7 - 18.5
Dpts. sin información
Fuente: Codhes - Sisdes

B O L E T Í N Nº 3 6

255

A marchas forzadas[1]

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 15 de agosto de 2000

[1] Para la realización de este informe CODHES contó con el apoyo de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), en convenio con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Embajada de los Países Bajos.

Sobrevivir en medio de la intimidación y el terror o huir a marchas forzadas luego de masacres, incursiones y amenazas se convirtió en el dilema de miles de colombianos atrapados en zonas llamadas de "conflicto armado" que bien pudieran definirse como zonas de desprotección civil.

El margen de maniobra es cada vez más estrecho. Mientras hay poblaciones que intentan resistir el desalojo violento, miles de colombianos se suman al flujo migratorio que impone la violencia y el miedo. No cesa el desplazamiento de población en Colombia. Asalariados agrícolas, pequeños y medianos propietarios de tierra, maestros, funcionarios públicos, estudiantes universitarios, sacerdotes, líderes sociales y políticos, poblaciones indígenas y comunidades negras, hacen parte de los desplazados por acciones directas o indirectas de los protagonistas de una guerra irregular que sigue afectando principalmente a personas desarmadas y en estado de indefensión.

Los desplazados siguen siendo el sector más numeroso y más afectado por la degradación del conflicto. En el primer semestre del presente año, aproximadamente 134.799 colombianos, que integran alrededor de 27.000 familias, fueron obligados a salir de sus regiones, en su mayoría de zonas rurales.

Las negociaciones en medio de conflicto entre el gobierno y las FARC, el proceso de diálogo iniciado con el ELN, así como la proximidad de las elecciones regionales y locales, han impuesto nuevas dinámicas en la lucha por el dominio territorial y la homogeneización de lealtades de la población, en las que sobresalen la acción paramilitar, aún en zonas de control de la Fuerza Pública, y los abusos de las guerrillas contra la población en sus zonas de influencia. El control de áreas estratégicas para el fortalecimiento político o militar de los actores comprometidos en ella, sigue siendo el principal factor del escalamiento de la contienda armada.

La guerra crece y se extiende sin referentes humanitarios. Crecen las masacres y los asesinatos selectivos, aumenta la desaparición forzada como causa de desplazamiento, se incrementa el secuestro, se imponen ataques aéreos con efectos indiscriminados, se multiplican las acciones contra militares y policías en estado de indefensión, cada vez más civiles, o bienes civiles, son objeto de ataques en incursiones guerrilleras[2].

[2] Según la Defensoría del Pueblo, durante el primer semestre de 2000 se registraron 235 masacres en 25 departamentos del país que dejaron un saldo trágico de 1.073 civiles muertos. La Fundación País Libre informó sobre 1.532 secuestros en este mismo período. De acuerdo a denuncias de las Fuerzas Militares, las FARC desarrollan un Plan de Pistoleo para la eliminación física de altos oficiales de la Fuerza Pública en retiro o en licencia, mediante atentados que infringen las normas humanitarias.

No hay garantías para el ejercicio de la política con motivo de las elecciones de octubre, pero tampoco para la acción sindical y social, convertida en objetivo militar en diversas regiones del país.

El desplazamiento forzado es la expresión del desespero de la población frente a la ocurrencia reiterada de estos hechos, pero también es una manifestación de impotencia ante la ausencia de protección por parte de las autoridades y a la inexistencia de un sistema de justicia que castigue a los responsables.

El país y el mundo deben entender que los desplazados huyen por ausencia de garantías para sus vidas, para su libertad, para sus derechos civiles y políticos. A los desplazados se les arrebata el derecho a elegir y ser elegidos, a participar, a opinar libremente. Pero también se les vulnera sus derechos económicos, sociales y culturales en el momento del desarraigo, multiplicando la pobreza en las zonas urbanas, incrementando el desempleo y la injusticia social.

Por los caminos de la guerra

El departamento del Magdalena registra el mayor número de personas desplazadas durante el primer semestre del año, lo que confirma advertencias reiteradas sobre el recrudecimiento de las hostilidades en regiones como la zona bananera, la Sierra Nevada, la Serranía del Perijá y el sur del departamento del la Guajira, además de la incidencia que tiene en su territorio la grave situación de orden público en el norte y centro del departamento de Bolívar.

El departamento de Bolívar mantiene un éxodo constante de población, especialmente en el sur y en la región de los Montes de María, aún cuando el conflicto tiende a incrementarse en otros municipios del centro del departamento. Cartagena sigue siendo una de las ciudades en donde hay un crecimiento urbano atípico que tiene relación de la violencia generalizada en diferentes regiones de la Costa Caribe colombiana.

El departamento de Antioquia registra nuevos flujos migratorios como consecuencia de la imposición de un régimen de terror armado en el suroriente, la intensificación de acciones paramilitares en la vía al mar y los ataques reiterados de la guerrilla en el departamento del Chocó. También el departamento de Antioquia es zona de llegada de desplazados de departamentos de la Costa Atlántica, como Bolívar, Sucre y Córdoba.

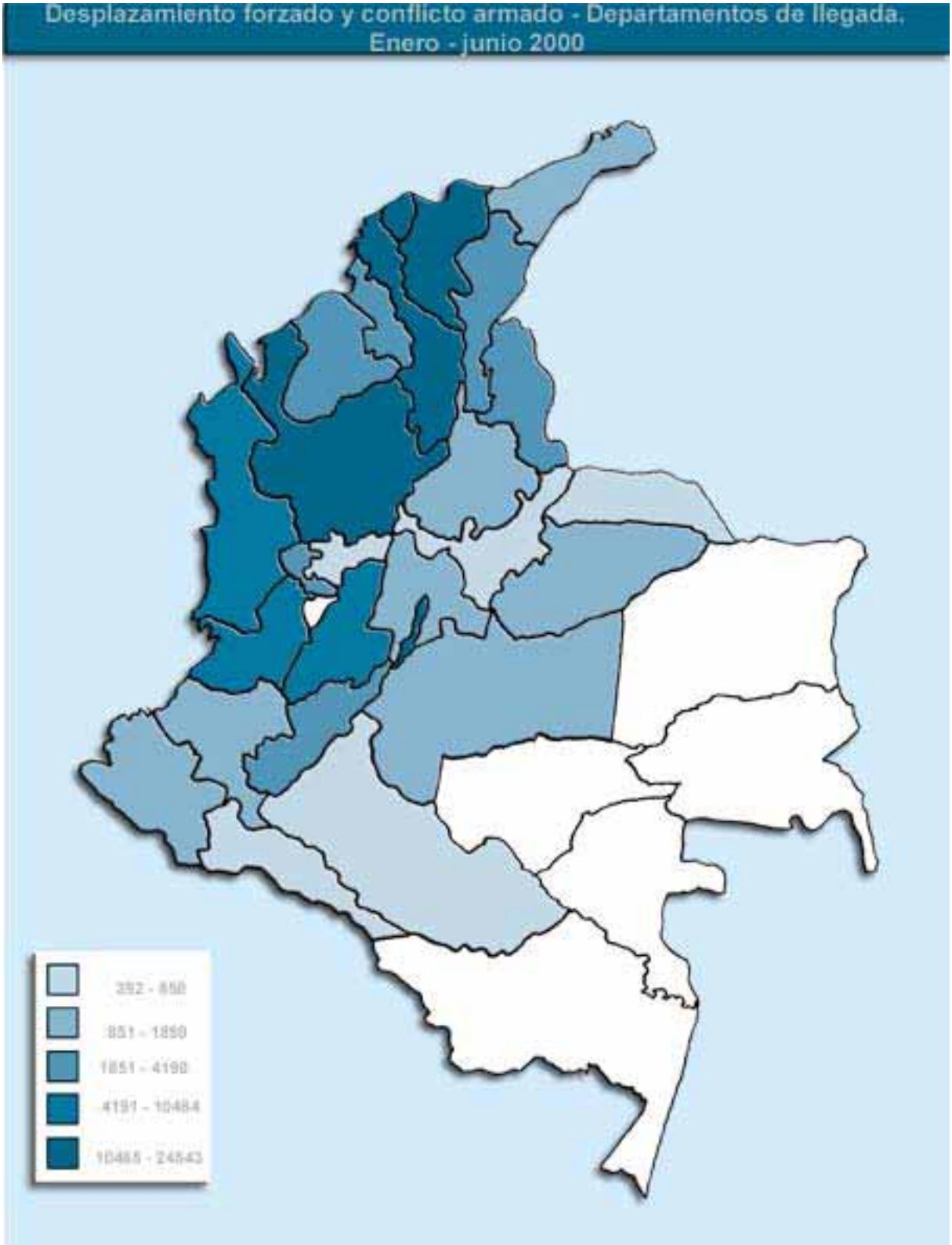
La presencia paramilitar en el Valle del Cauca incrementó el número de desplazados hacia ciudades como Cali, Palmira, Buenaventura, Buga y Tulúa, mientras que en el Tolima la cruenta lucha entre guerrilleros y paramilitares incorpora a este departamento en la lista de regiones críticas de llegada de población que huye de la violencia.

Otros casos relevantes durante el primer semestre del año son los del departamento del Atlántico -especialmente Barranquilla, Malambo y Soledad-, que mantiene un ritmo crítico de desplazamiento en los últimos cuatros años, y la ciudad de Bogotá, que si bien presenta una reducción frente a flujos de desplazados de otros años, es escenario permanente de llegada de población de diferentes regiones del país que buscan seguridad y protección para sus vidas.

Monitoreo primer semestre del año 2000

DEPARTAMENTO	1er Trimestre	2do. Trimestre	Total
Arauca	105	287	392
Antioquia	4577	8892	13469
Atlantico	10760	2773	13533
Bogotá	5080	9620	14700
Bolívar	11160	2500	13660
Boyaca*		850	850
Caldas	459	91	550
Caqueta	258	300	558
Casanare	132	1138	1270
Cauca	653	655	1308
Cesar	1821	1930	3751
Cordoba	2290	1900	4190
Cundinamarca	550	1300	1850
Chocó	4221	2104	6325
Guajira	140	1035	1175
Huila	1375	1800	3175
Magdalena	4895	19648	24543
Meta	391	730	1121
Nariño	340	700	1040
Nte. Santander	1396	1750	3146
Putumayo*		650	650
Risaralda	262	2620	2882
Santander	678	350	1028
Sucre	2369	400	2769
Tolima	880	5520	6400
Valle	2164	8300	10464
Total	56956	77843	13499

*Estos departamentos no tienen información del primer trimestre del año


Desplazamiento forzado y conflicto armado - Departamentos de llegada.
Enero - junio 2000
352 - 850
851 - 1850
1851 - 4190
4191 - 10484
10485 - 24543

B O L E T Í N Nº 3 7

260

Sin Rumbo[1]

La política de Pastrana frente al desplazamiento forzado

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 7 de septiembre de 2000

[1] Este informe hace parte del seguimiento al fenómeno del desplazamiento forzado que realiza CODHES con el apoyo de la Embajada Real de los Países Bajos y UNICEF. Una parte de este informe se inscribe en un trabajo conjunto con el Grupo de Apoyo a Desplazados (GAD) con motivo de la presentación de una ponencia sobre el tema en el Seminario Internacional "Agenda para la Superación de la Crisis de Derechos Humanos en Colombia" (Bogotá, septiembre 6 y 7 de 2000).

Este documento desarrolla una lectura crítica de las políticas públicas frente al desplazamiento en Colombia hecha por el ***Observatorio sobre desplazamiento forzado y derechos humanos*** de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Con esta aproximación analítica se pretende llamar la atención sobre la crítica situación que continúan afrontando miles de familias colombianas desplazadas y otras en riesgo de desplazamiento, que sobreviven a su tragedia en medio del desconocimiento, la desprotección y la incapacidad del Estado para evitar este fenómeno y, también, para reparar integralmente el profundo daño humano y social a que han sido sometidos.

1. Conflicto, legitimidad y desplazamiento

El desplazamiento forzado es una de las más numerosas y graves manifestaciones de la degradación del conflicto armado interno; es una consecuencia de la disputa por los recursos de poder político, económico y territorial, propia de la guerra interna, y un problema cuya magnitud compromete la responsabilidad de actores irregulares y cuestiona seriamente la legitimidad del Estado.

El desplazamiento forzado es una tragedia nacional humanitaria que desde 1985 ha afectado alrededor de 400 mil hogares que integran más de 2.000.000 de colombianos y colombiana, a quienes se les negaron sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en el marco de una confrontación armada en la que la población civil se convirtió en el principal objetivo militar.

Durante los dos primeros años del gobierno del presidente Andrés Pastrana, alrededor de 580.000 colombianos, algo más de 100.000 familias, fueron desplazadas por los actores armados que protagonizan el conflicto interno en el país.

Visto desde el punto de vista de las responsabilidades constitucionales del Estado, el desplazamiento evidencia la incapacidad de las autoridades estatales para evitar este fenómeno masivo y persistente de violación de los derechos humanos, ya sea por la precariedad de las acciones que se adelantan para prevenir sus causas o porque el Estado no tiene la capacidad para establecer su soberanía en medio del conflicto.

En el primer caso, se espera que el Estado asuma su responsabilidad para proteger activamente los derechos de los colombianos frente al paramilitarismo, las guerrillas y sus propias acciones que producen desplazamiento forzado, como condición fundamental para reclamar una legitimidad en nombre de la institucionalidad establecida.

En el segundo escenario, lo procedente es avanzar en la refundación de los acuerdos políticos nacionales para construir un Estado que efectivamente pueda proteger los derechos consagrados constitucionalmente.

La distinción de estos dos momentos es de vital importancia para examinar las hipótesis con las que trabajan las políticas estatales en el momento de explicar el problema del desplazamiento y, en general, las situaciones de violación de los derechos humanos.

Es frecuente encontrar en el Gobierno explicaciones que atribuyen el desplazamiento forzado únicamente a los actores armados irregulares frente a los cuales el Estado aparece incapaz de proteger los derechos de los ciudadanos, pero a la vez aparece acucioso en su afán por atender las víctimas. Esta idea se podría apoyar en las estadísticas de responsabilidad directa, que indican una participación mayor del paramilitarismo, seguido de las guerrillas y, en menor grado, del Estado como agentes generadores del problema[2], pero implica el desconocimiento de la responsabilidad de protección activa de los derechos, sin la cual el Estado no puede abrogarse la condición de autoridad legítima.

Cuando las acciones del Estado se muestran ineficaces para evitar el desplazamiento forzado masivo, es lícito concluir que las políticas que pueda adelantar en otros campos para la atención de estas poblaciones corren el riesgo de convertirse simplemente en el eslabón final que institucionaliza el desplazamiento; haciendo del desplazado rural un pobre urbano y dejando incólumes los intereses y prácticas que motivan el desplazamiento.

La pregunta por las responsabilidades en materia de prevención conlleva el análisis concreto de los resultados de la política de orden público y de derechos humanos. En los últimos años, el desplazamiento forzado se mantiene en un promedio de 300.000 personas por año a pesar de los discursos gubernamentales. Este es el aspecto crucial del problema, pero es el aspecto en el que menos resultados ofrece el Estado y el que menos atención tiene en los criterios, las acciones y los instrumentos de la política oficial.

Del mismo modo, si el gobierno no puede adelantar estrategias preventivas eficaces frente al desplazamiento forzado tampoco podrá garantizar la protección de las comunidades que se vinculan a estrategias de retorno, ni afectar estructuralmente los factores decisivos para garantizar políticas sociales con resultados que trasciendan el asistencialismo.

2. La precariedad de la política gubernamental

El gobierno ha estructurado una nueva política en relación con el problema del desplazamiento forzado interno, que parte del hecho positivo de reconocer la existencia del problema en el marco del conflicto armado interno, los derechos humanos y el derecho humanitario. Así mismo, el gobierno ha centrado la ejecución de esta política en una única institución, en un intento por superar la desarticulación e incoherencia de la anterior administración.

Los rasgos fundamentales de la nueva política aparecen consignados en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social número 3057 de noviembre de 1999 y en algunas disposiciones gubernamentales[3] que reestructuran las competencias institucionales del gobierno, especialmente el

[2] Según la última encuesta nacional de hogares del Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado en Colombia, en 1999 los presuntos responsables de desplazamiento fueron paramilitares (48%), guerrillas (28%), Fuerza Pública (6%) y Desconocidos (18%).

[3] Después del vacío institucional en la atención al desplazamiento tras el cambio de gobierno en agosto de 1.998, cuatro hechos definen la política gubernamental en 1.999. En el mes de marzo es suprimida la Consejería Presidencial para la Atención a los Desplazados y sus funciones se asignan a la Red de Solidaridad Social (RSS). En el mes de agosto, se traslada el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada, a la RSS. En noviembre de 1.999, se expide el Documento CONPES No 3057, Plan de Acción para la Prevención del Desplazamiento, y, por último, a finales de 1999 se oficializa la "formulación de la estrategia de trabajo de la Red de Solidaridad Social".

decreto que transfiere la coordinación de la política gubernamental a la Red de Solidaridad Social.

En este informe se analizan los componentes estructurales y los resultados de esta política, con base en la precaria información oficial, en datos de organizaciones no gubernamentales, de organizaciones de desplazados y en informes de trabajo en terreno realizado por las organizaciones que suscriben este documento.

La política del actual gobierno, pese al carácter novedoso de su formulación y a los avances normativos y conceptuales, no ofrece resultados significativos por cuatro razones fundamentales:

a) Hasta el momento se ha dedicado básicamente a la formulación y al ajuste institucional, con acciones limitadas y marginales frente a la creciente demanda de las comunidades desplazadas para atender sus problemas y necesidades.
b) El horizonte de su financiación enfrenta restricciones estructurales por su dependencia extrema de los recursos externos, la escasa destinación efectiva de recursos propios, la ausencia de fuentes permanentes de financiación y su delimitación temporal al período del actual gobierno, lo cual la aleja de la necesaria formulación de una política de Estado que pueda abordar progresiva y continuadamente la atención de estas poblaciones.
c) La dependencia del proceso de paz, en el sentido de que sus posibilidades de financiación y las hipótesis fundamentales de viabilidad están sujetas al éxito del proceso de paz o a las estrategias de guerra, tal como lo muestra de manera patente el caso de la ayuda estadounidense.
d) La ausencia de estrategias concretas que permitan articular efectivamente los objetivos enunciados en los documentos de política de desplazados con los componentes estructurales de los cuales depende el éxito en materia de prevención, protección y consolidación socioeconómica. El gobierno no es preciso, por ejemplo, en su política agraria, de derechos humanos y, en particular, frente al paramilitarismo.

Conceptualmente el gobierno admite que el problema del desplazamiento forzado debe discutirse simultáneamente en relación con las dimensiones del desarrollo, los derechos humanos y el conflicto armado interno. A juicio del gobierno, la política relativa al desplazamiento forzado debe entenderse articulada a las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, la política de paz y la política de Derechos Humanos. Este paso es importante porque desmarginaliza y dimesiona integralmente las responsabilidades del Estado con las poblaciones desplazadas. No obstante, en la práctica los resultados de la política sobre desplazados **continúan reproduciendo las características de un programa de asistencia sin capacidad de actuar sobre los referentes estructurales de las causas y las consecuencias del desplazamiento.**

De otra parte, la referencia del tema, en los aspectos más complejos, a los tiempos y resultados de los procesos de paz es interesante pero conlleva al inmovilismo de la política en términos de prevención de nuevos contingentes de población desplazada, al desconocimiento de múltiples dinámicas e intereses asociados al desplazamiento forzado que no se explican solamente por el conflicto político armado y, sobre todo, a la subordinación a un papel secundario de los desplazados del pasado y del presente.

Si se desagregan los componentes de la política gubernamental, se pueden apreciar las complejas tensiones a las que, hasta el momento, no responde.

En los niveles de prevención y protección, el problema fundamental es la incapacidad, la precariedad o la ausencia de decisión política del Estado para enfrentar las causas del desplazamiento forzado interno. La mejor y más contundente muestra de la inexistencia de una política de prevención es el crecimiento significativo del problema en los últimos dos años. Tal y como lo señaló el gobierno en su propio Plan de Desarrollo, «el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia afecta principalmente a la población rural, la cual es víctima de la disputa por el control territorial de los diversos actores armados y de la crisis

agraria»[4]. Sin embargo, frente a esta realidad, ¿cuál es la estrategia gubernamental?

En este marco las formulaciones del gobierno son interesantes, pero a su vez contradictorias y hasta ahora ineficaces. La creación de nuevos derechos para poblaciones desplazadas implica el reconocimiento de la profunda incapacidad del Estado para proteger activamente los derechos humanos frente a los actores irregulares y frente a sus propias acciones. Por lo tanto, implica el reconocimiento de la responsabilidad **por acción,** cuando en los hechos se ven involucrados de alguna forma los agentes del Estado, **o por omisión**, que tiende a ser la regla general, cuando el Estado no es eficaz en el cumplimiento de la misión para la cual se constituye, es decir, garantizar la vigencia y el acceso a los derechos para todos los habitantes.

Es desde el reconocimiento de esta responsabilidad que emana la obligación del Estado de crear nuevas condiciones en las cuales se puedan ejercer, reparar o restablecer los derechos perdidos o conquistar los que nunca se han vivido en la práctica. Pero precisamente por tratarse de una responsabilidad del Estado, las políticas públicas deben ofrecer alternativas acordes con la magnitud del fenómeno y no simplemente con manifestaciones simbólicas o políticas marginales e indefinidas en el tiempo y el espacio.

Con este planteamiento no se pretende negar la responsabilidad de los actores armados irregulares y demás responsables de generar el desplazamiento, sino indicar que la condición de legitimidad del Estado depende de su capacidad para proteger y garantizar los derechos ciudadanos o, por el contrario, de reconocer su incapacidad y la necesidad de su refundación desde los poderes instituyentes de la sociedad. Lo que no pueden hacer quienes ejercen funciones estatales es argumentar la propia precariedad como argumento para eludir la responsabilidad, tal como aparece en múltiples documentos oficiales en los que únicamente se señala la responsabilidad activa de los actores irregulares.

3. La negación de la tragedia.

Según el citado documento CONPES, el gobierno nacional reconoce únicamente la existencia de 400 mil personas desplazadas en Colombia. Reconoce también que sobre esta materia «hay dispersión de fuentes... y deficiencias en el registro de población». Es decir que el gobierno **aventura cifras** a pesar de que reconoce la propia incapacidad del Estado para resolver el problema más elemental, cual es la caracterización y dimensión de la realidad del desplazamiento. Pero además descalifica los esfuerzos que en esta materia se vienen desarrollando en la sociedad, al señalar que la ausencia de una metodología única «ha dado lugar a estimaciones no oficiales que generan confusión y que impiden tener una dimensión real del problema»[5].

CODHES entiende que el gobierno tenga una profunda confusión en relación con este problema, pero no puede admitir que se pretenda desconocer la gravedad de este fenómeno de violación masiva y sistemática de los derechos humanos con el simple argumento de que se requiere un informe oficial que por demás no ha sido desarrollado. Además, como lo hemos señalado en otras ocasiones, el problema de la magnitud no puede ser objeto de manipulación para evadir las responsabilidades del Estado. La principal dificultad con que ha contado el Gobierno para desarrollar un sistema de información propio es que se ha limitado únicamente a las denuncias que los desplazados interponen ante agencias oficiales, lo cual deja por fuera a todas aquellas poblaciones que no denuncian su condición ante el Estado justamente porque lo consideran parte del conflicto o porque no entienden como públicamente se ejecutan masacres y violaciones de los derechos humanos, que conducen a situaciones de desplazamiento forzado, en lugares con fuerte presencia de las fuerzas militares estatales y pese a las advertencias y alertas tempranas.

Es necesario entender que en esta materia no es posible realizar un censo en el sentido estricto de la

[4] Cambio para construir la paz. Presidencia de la República DNP 1998. p 236
[5] Atención... pp 51

palabra, ya que el desplazado huye de la guerra dentro del territorio nacional, en muchos casos mimetizando su identidad como herramienta de supervivencia y en medio de una profunda desconfianza ante situaciones e inscripciones que puedan generar nuevos episodios de violencia en su contra. El Estado forma parte del conflicto y por ello es legítima la preocupación por la seguridad y la confidencialidad en el manejo de la información sobre desplazamiento.

Con el mismo criterio es preciso manejar los sistemas de registro para efectos de adquirir la condición de beneficiarios de las políticas estatales, sobre todo si se tiene en cuenta que la magnitud del problema sugiere que no necesariamente se requiere de instrumentos de identificación individual para determinar el acceso a programas sociales. En esta materia existen otros indicadores que perfectamente pueden servir como fuentes de medición de la gestión pública y de la satisfacción de necesidades básicas.

En materia de salud pública o educación, por ejemplo, el problema es saber si la persona o la comunidad tiene acceso a las ofertas públicas, en su condición de ciudadano antes que en condición de desplazado, pues la identificación previa y el desarrollo, en todos los casos, de programas especiales para desplazados termina configurando una nueva discriminación social y cultural, cuando no situaciones de inseguridad. En estos casos, no se puede argumentar que la atención generalizada permite la vinculación a los programas de personas que no han sido desplazadas por al violencia, sin caer en el reconocimiento de la irresponsabilidad del Estado para atender a todos los ciudadanos sujetos de estos derechos.

Lo importante para el desplazado en tener la posibilidad efectiva de acceder a los servicios que tiene obligación de prestar el Estado, en igualdad de condiciones de los demás pobladores y esto no requiere de un registro específico.

El hecho de que la mayor parte de las comunidades de llegada de los desplazados se caractericen por vivir en condiciones de extrema pobreza, debería preocupar más al gobierno que el afán burocrático de cuantificar cuántos pesos ha gastado el gobierno en un grupo específico de población. ¿Por qué no promover políticas integrales para comunidades especialmente afectadas por este problema? ¿Por qué no articular estos programas a los programas propios de la política social? El desplazamiento debe ser entendido desde la perspectiva más amplia de los derechos económicos, sociales y culturales, desde la cual la tensión entre política social y política para desplazados constituye un falso dilema.

Con este argumento no se quiere desconocer la necesidad de estructurar y manejar políticas específicas para las poblaciones desplazadas y diferentes sistemas de información acordes con la naturaleza de los servicios que se deban prestar. En muchos casos se trata de garantizar condiciones de protección y seguridad a poblaciones muy concretas afectadas directamente por la violencia física; de realizar programas especiales de atención sicosocial para superar los traumatismos y las profundas huellas dejadas por al violencia, de adelantar programas oportunos de atención de emergencia, etc. Pero no se puede someter toda la política de atención a poblaciones desplazadas al requisito del registro porque de esta manera se corre el peligro de estigmatizar aún más estas poblaciones, ya sometidas a la marginalidad y el anonimato.

En un sistema político como el colombiano, el registro es importante como herramienta de control para evitar la malversación de fondos, el llamado desplazamiento «profesional» y demás desviaciones de los recursos destinados a atender esta crisis humanitaria. Pero por esta razón administrativa no se puede someter el desplazado al laberinto de la acreditación.

El registro tampoco se puede utilizar para invisibilizar las secuelas del desplazamiento forzado. El gobierno insiste acríticamente en delimitar temporalmente la condición de desplazado, con el argumento de que aquellas personas cuyo desplazamiento forzoso se produjo hace varios años ya no son desplazadas

sino habitantes del nuevo territorio. ¿Qué se quiere decir con esto? ¿Acaso que el Estado no se debe ocupar de aquellas poblaciones a las que no pudo proteger sus derechos y a las que ni siquiera ofreció una ayuda durante los años siguientes a esta experiencia violenta? ¿Se puede hablar de prescripción del caso, aunque el desplazado viva en condiciones infrahumanas después de haber perdido su espacio vital por acción de la violencia y en condiciones de impunidad? ¿En qué queda entonces el concepto de reparación? Si extendiéramos este criterio a otras manifestaciones de violación de los derechos humanos estaríamos ante el absurdo de que una persona asesinada dejaría de serlo, en términos de responsabilidad social y estatal, al cabo de algunos años. Todos estos indicios muestran una actitud gubernamental más preocupada por reducir las cifras del desplazamiento que por atender efectivamente sus causas y consecuencias.

4. Políticas de Paz, Derechos humanos y Desplazamiento.

La iniciación de los procesos de paz, sin duda constituye una respuesta en el terreno político a esa responsabilidad. Pero se trata de un tipo de respuesta que avanza en el contexto mayor de la pretensión del Estado como poder legítimo y, por tanto, como fuerza que reclama soberanía territorial y monopolio en el uso de las armas frente a los poderes que antagonizan esta pretensión.

	Desarrollo	Orden Público	Derechos Humanos
Escenario propuesto		Procesos de diálogo en marcha, bajo el modelo de negociación en medio del conflicto.	Formulación de políticasde Derechos Humanos y DIH.
Escenarios en marcha	Aplicación de modelos de ajuste que deterioran aún más los indicadores sociales de las poblaciones de menores ingresos. Recesión económica y déficit fiscal. Incremento sustantivo del desempleo urbano. Crisis de economías estratégicas en	Plan Colombia, con la amenaza de escalamiento de la guerra y de generación de nuevos procesos de desplazamiento forzado. Incapacidad estructural de prevención de los fenómenos de desplazamiento forzado masivo.	Continuidad de los indicadores de deterioro de los derechos humanos.

La consecuencia es que las respuestas del Estado también se producen en el terreno de la guerra. De un lado, se trabaja con la hipótesis de la paz, que mantiene la expectativa de la negociación política entre las alternativas de refundación del Estado y del orden social, económico y político. Del otro, simultáneamente, se trabaja con la pretensión de fortalecer la dimensión militar del Estado, como estrategia de guerra, con la consecuente reproducción del conflicto y la crisis de derechos humanos.

Por estas razones, la política de paz no resuelve el problema de las responsabilidades del Estado frente a las víctimas de la violencia y, concretamente, frente a los desplazados. Esto implica discutir cuáles son las acciones del gobierno para impedir el desplazamiento forzado asociado a sus propias estrategias de planificación de la guerra, cuáles son los indicadores de las acciones del gobierno y del Estado frente a los responsables del desplazamiento y cuáles las responsabilidades frente a las comunidades desplazadas en términos de reparación.

Sin duda, como lo señalan múltiples documentos oficiales, en lo estructural, las políticas frente al desplazamiento tienen un componente importante en las políticas de paz que adelanta el Gobierno Nacional. Pero allí radica uno de los principales problemas de la política del presidente Pastrana frente al desplazamiento forzado. En lo fundamental se trata de una política pensada a partir de las hipótesis de la guerra y la paz, lo cual sujeta sus posibilidades y sus resultados concretos a los tiempos y las vicisitudes de estos procesos, mientras el desplazamiento crece, sin hallar soluciones a los procesos del pasado y el presente.

Aparte de las acciones asistenciales que pueda desarrollar la Red de Solidaridad Social (RSS), y de algunos proyectos aislados de consolidación socioeconómica, los aspectos fuertes de la política dependen en el ámbito financiero y de viabilidad de los resultados del proceso de paz. En consecuencia, la política de desplazados se ve fuertemente afectada y dependiente de las vicisitudes de la paz y la guerra y de la cooperación internacional asociada a estos procesos. Mientras tanto crece la tragedia social del desplazamiento y el gobierno se muestra incapaz de resolver siquiera los casos visibles de protesta de las comunidades y grupos de desplazados que, situados en el límite del hambre, han optado por la ocupación de oficinas públicas, como las de las sedes de la Red de Solidaridad Social y del Comité Internacional de la Cruz Roja, en Bogotá, y de la Pastoral Social en Barranquilla o por acciones de protesta, como las realizadas en la ciudad de Montería.

Sin embargo, pese a esta dependencia, **el gobierno nacional no ha formulado una propuesta específica para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado interno en las agendas y los procesos de negociación de la paz.**

En todo caso hay que reconocer los avances y las acciones tomadas por el actual gobierno en el terreno de la paz. Su aporte más importante consiste en reconocer el carácter político del conflicto armado como fundamento de los diálogos que se han iniciado con las principales organizaciones insurgentes del país. Pero estos hechos por sí mismos no configuran una política frente al desplazamiento forzado para los diferentes escenarios y temporalidades de los procesos de paz.

En un documento anterior, CODHES insistía en la necesidad de pensar las respuestas sociales e institucionales al desplazamiento forzado interno a partir de la caracterización de diversos escenarios posibles: negociación en medio del conflicto, negociación en medio de un cese de hostilidades, ruptura de los diálogos con escalamiento de la guerra y consolidación del proceso de paz.[6]

Estos y otros escenarios obligan a pensar los momentos del proceso como una guía para la acción y para el desarrollo de respuestas apropiadas. En unos casos, privilegiando componentes de prevención, protección y asistencia de emergencia en el marco del derecho humanitario; en otros, enfatizando acciones de desarrollo, de consolidación socioeconómica ampliada, etc., pero siempre considerando simultáneamente estos diferentes campos de respuesta, buscando su adecuación a las situaciones del conflicto y las posibilidades de la paz.

---

[6] Ver *Esta guerra no es nuestra*, CODHES, UNICEF, junio de 2000

5. Desplazamiento, Plan Colombia e implicaciones de la ayuda internacional.

Más allá de los enunciados formales y de las adecuaciones institucionales, interesan los resultados de la política del Gobierno en relación con la población desplazada. Sin duda, el gobierno ha formulado una conceptualización más compleja del desplazamiento como problema de política pública y ha realizado adecuaciones institucionales orientadas a hacer más operativa la política oficial.

Hay que anotar, sin embargo, que esta tarea le ha tomado los 2 primeros años de gobierno, generando un vacío institucional prolongado que incrementó el problema. En consecuencia, los resultados concretos que puede mostrar son escasos, mientras crecen las manifestaciones públicas y las protestas de los desplazados en las diferentes ciudades del país, no sólo por la ausencia de una política real sino por el incumplimiento de los acuerdos a los que se ha llegado en casos como el de Barrancabermeja[7] .

Uno de los indicadores de gestión y de voluntad política más importantes es el tema financiero. Es necesario definir cuáles son, en concreto, los recursos que el gobierno destina a estos programas y medirlos en función de las necesidades y la magnitud de la población desplazada y no simplemente a partir de la precariedad del gobierno anterior.

En materia de financiación, existe ante todo un catálogo de buenas intenciones: el gobierno insiste en programas de consolidación, de proyectos productivos, de adjudicación de tierras, etc., pero esto no se refleja en los programas de las instituciones a las que se encomienda esta función en los documentos de política. El Instituto Colombiano de la Reforma Agrarias (INCORA), por ejemplo, no cuenta con recursos adicionales importantes para adelantar programas de reforma agraria en beneficio de comunidades desplazadas; tampoco se puede esperar que en el corto plazo se puedan aplicar recursos procedentes de la extinción de dominio de bienes confiscados al narcotráfico para estos efectos.

En consecuencia la pregunta es: ¿más allá del catálogo de buenas intenciones o de buenas formulaciones, cuál es la hipótesis operativa, el cálculo estratégico en materia de reforma agraria y de inversiones públicas y sociales frente al desplazamiento? En muchos temas el gobierno le apuesta conceptualmente a la planeación estratégica, pero carece de estrategias verificables y significativas en términos de la atención social, la prevención, la protección, el retorno y el reasentamiento de poblaciones desplazadas.

El citado documento CONPES 3057/99 reconoce que en las acciones desarrolladas hasta el momento se han invertido $7,500 millones de pesos, de los cuales cerca de $5,600 millones corresponden a la Red de Solidaridad Social y los demás a otras entidades; pero no especifica la proporción de estos gastos, si son destinados efectivamente a inversión o si se trata de gastos inerciales del funcionamiento de estas instituciones recientemente encargadas de esta función. Por demás, se trata de una suma exigua si se tiene en cuenta que se refiere a procesos de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica[8] , asistencia humanitaria de emergencia[9] y fortalecimento institucional.

Si el gobierno reconoce 400 mil desplazados, los gastos per cápita hasta el momento ascienden a una cifra ligeramente superior a 18 mil pesos.

---

[7] Colocar datos y fechas.

[8] Es decir, los retornos coordinados por la RSS: en primer lugar, los casos de las comunidades del Río Cacaríca y los proyectos realizados en los municipios de Tierralta, San Pablo, Carepa, Carmen del Atrato y El Piñon; en segundo lugar, los casos de La Gabarra y Barancabermeja; en tercer lugar, la reubicación de 350 familias en Bogotá y la reubicación de algunas familias de indígenas arhuacos de la Sierrra Nevada de Santa Marta en Soledad, Atlántico.

[9] El informe del gobierno se remite a casos de atención humanitaria en 18 municipios en todo el país.

Seguramente se objetará que la política hasta ahora se encuentra en una larga etapa de formulación y que deben examinarse sus bondades en el futuro.

Con ese criterio, el Plan del Gobierno se basa en los siguientes cálculos: en los próximos 3 años el costo de ejecución de la política es de U$360 millones (excluyendo compra de tierras y vivienda), pero este cálculo se basa en los estimativos financieros del Plan Colombia. Su monto asciende a U$7,328 millones, de los cuales el gobierno colombiano se compromete a aportar U$3.300 millones, y espera obtener los demás recursos de la comunidad internacional (U$1,600 millones de los Estados Unidos y el resto de la cooperación de Europa).

5.1. Desplazados por «ayuda» externa.

El componente de financiación forma parte de una política que en sus rasgos fundamentales está inscrita en la estrategia del polémico «Plan Colombia». En efecto, para el gobierno «la política de atención y prevención del desplazamiento forzado se circunscribe dentro de las estrategias para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado contenidas en el Plan Colombia». Además, con el argumento de proteger las poblaciones, el gobierno argumenta que «se requiere una Fuerza Pública mejor dotada y más tecnificada, con un compromiso indiscutible de actuar apegada a las normas del Estado de Derecho, como garante de la protección de los derechos humanos. De igual manera, el avance de la estrategia antinarcóticos, coordinada por la fuerza pública, permitirá mitigar los efectos sobre la población que habita en las zonas más afectadas por las incursiones de los actores armados al margen de la ley».

Este planteamiento suscita complejos y preocupantes interrogantes. Algunos hacen referencia a la certeza de estos recursos, pues los documentos del gobierno no argumentan los escenarios fiscales dentro de los cuales, en medio de la crisis fiscal del Estado colombiano, se podrán recaudar U$3.300 millones para garantizar su contrapartida en el Plan Colombia, ni señales orientadoras de la manera como se distribuirán estos recursos; a juzgar por el manejo de la ayuda de Estados Unidos.

Es probable que los recursos colombianos también puedan destinarse a la guerra, en nombre del fortalecimiento del Estado, y sólo de manera residual en la atención de los derechos humanos. Tampoco existe certeza sobre la magnitud y las características de la ayuda de Europa. La ayuda de los Estados Unidos ya es suficientemente conocido su contenido fundamentalmente militar (80%).

En estas condiciones supuestas, las cifras del Plan Colombia para enfrentar el drama del desplazamiento ascenderían al 4.8% de tales recursos, pero por el momento constituyen simplemente una expectativa asociada a la suerte del proceso de paz.

Pero, además de tratarse de un cálculo fundado en variables inciertas, el modelo propuesto implica una serie de contradicciones que ya se empiezan a avisorar. En el caso del paquete de ayuda de los Estados Unidos, se contemplan algunos recursos con destino a la atención de las poblaciones desplazadas, pero, en particular se hace referencia a los desplazados que se puedan generar con la aplicación de las estrategias antinarcóticos de carácter militar en zonas de cultivos ilícitos. Es decir, a una nueva categoría de desplazados derivada de las políticas de fumigación represión e interdicción de cultivos ilícitos en regiones con fuerte presencia insurgente: desplazados por “ayuda externa”.

5.2 Plan McCaffrey: guerra y desplazamiento.

El Plan McCaffrey reconoce abiertamente que el incremento de la intervención militar genera escala-

miento de la guerra y que esta dinámica va a incrementar y agravar la crisis humanitaria y por ello sugiere la destinación de algunos recursos marginales para atenuar y para cubrir con un manto dudoso de legitimidad, los efectos que va a producir la misma «ayuda».

En estas condiciones, no es previsible que estos recursos sean aplicables a un programa general de atención de poblaciones desplazadas en el país y seguramente serán insuficientes aún si se aplica solamente a los nuevos contingentes de desplazamiento asociados al escalamiento de la guerra con mayor injerencia externa[10] .

Al parecer, otra será la lógica de los recursos aportados por países europeos o por las agencias del sistema internacional. El Gobierno Nacional ha sugerido la idea de que los aportes europeos tendrán una destinación fundamentalmente social y algunos gobiernos así lo han manifestado. Italia, por ejemplo, ha mencionado la posibilidad de ayuda para construcción de vivienda; la llamada mesa del grupo de países amigos de la paz, reunida en Madrid, se ha pronunciado señalando su interés de apoyar los esfuerzos de pacificación y de mejoramiento de los derechos humanos y no necesariamente al Plan Colombia como está concebido. El sistema de Naciones Unidas, en general, tiene una perspectiva de ayuda humanitaria. Hay ofertas del Programa Mundial de Alimentos de invertir una suma cercana a los U$ 8 millones para atender poblaciones desplazadas.

Pero la pregunta de fondo tiene que ver con la naturaleza de las ayudas, los intereses asociados a ella[11] , las estrategias de paz y de guerra en las cuales se aplica y el momento del proceso en que se hace efectivo este apoyo.

Por el peso que tiene este componente en la política del gobierno es preciso hacer algunas anotaciones que permitan diferenciar el debate sobre la ayuda internacional.

5.3 Sin plan B.

La política para el desplazamiento forzado se remite en lo fundamental a los planes de gobierno y especialmente al Plan Colombia. Pero el Plan Colombia es entendido por el gobierno desde su postura política en el proceso de paz, es decir, desde la perspectiva de la negociación en medio del conflicto, por lo cual se afirma con fuerza la idea de una solución política negociada como estrategia, pero a la vez se señala la necesidad de fortalecer unilateralmente la capacidad del Estado para cambiar la relación de fuerzas en el conflicto, como condición para lograr la paz[12] .

En otras palabras, el gobierno desarrolla alianzas y estrategias para fortalecer su capacidad política y militar, lo cual conlleva una perspectiva de escalamiento de la guerra del lado del Estado, a la vez que sostiene un proceso de diálogos.

Algo similar hace la insurgencia, pues mientras mantiene la política de diálogo, se prepara «el otro Plan

[10] La erradicación de cultivos de uso ilícito por la vía de la fuerza podría generar el desplazamiento forzado de alrededor de 36.000 hogares vinculados a esta actividad económica, que integran aproximadamente 190.000 personas. Sin embargo, el gobierno ha advertido públicamente, a través del gerente de la Red de Solidaridad Social, Fernando Medellín, que estas personas no son desplazadas sino "migrantes voluntarios" y hasta hoy no está claro si podrían ser beneficiarios de la "ayuda" de Estados Unidos, según los anuncios del gobierno de ese país. ***Codhes Informa***, Número 28, 22 de febrero de 2000.

[11] El gobierno estadounidense es preciso al afirmar que «este paquete pretende responder de una manera equilibrada a los problemas sociales económicos, gubernamentales y narcóticos de Colombia, al tiempo que avanzan los intereses estadounidenses.»

[12] Tanto el documento del Gobierno Nacional como el paquete de ayuda solicitado por el Presidente Clinton al Congreso justifican el fortalecimiento militar del Estado con el argumento de que los grupos irregulares han aumentado su poder económico mediante actividades como al control de cultivos ilícitos, mientras el Estado vive una profunda crisis fiscal que no le permite hacer lo propio. Estos documentos pueden hallarse en la página web del Center for Internacional Policy: www.ciponline.org. o en la publicación que ha realizado en Colombia Ediciones Desde Abajo.

Colombia», es decir el de las FARC, organización que estaría diseñando una política para enfrentar el nuevo escenario de confrontación[13].

En este sentido, el desarrollo del Plan Colombia puede llevar a fortalecer el escenario de la paz negociada o puede ser una herramienta del escalamiento de la guerra, caso en el cual se incrementarían aún mas los indicadores de la crisis humanitaria. De hecho, las mismas autoridades estadounidenses reconocen la inminencia de nuevos contingentes de población que será desplazada como consecuencia de la aplicación de programas de erradicación y fumigación de cultivos ilícitos y, lógicamente, como resultado de las nuevas dinámicas de guerra que genera esta intervención, en regiones de fuerte presencia insurgente.

En este contexto, la pregunta para el Estado colombiano es cuál es la respuesta para las comunidades permanentes o flotantes que van a ser afectadas: ¿el desplazamiento para engrosar la pobreza urbana?, ¿el desplazamiento hacia nuevas y costosas formas de colonización?, ¿su involucramiento en la guerra?

Estamos ante un nuevo factor que profundiza una crisis que ya es bastante compleja por ser el resultado de conflictos históricos no resueltos así como de problemas estructurales de la economía colombiana. Las dinámicas de poblamiento de muchas regiones en Colombia son el resultado de la incapacidad de las fuerzas políticas tradicionales y del sistema político en su conjunto de darle una salida moderna al problema de la cuestión agraria y rural.

Al fracaso de las incipientes tentativas de reforma agraria de los años 30 y 60 del siglo pasado le sucedieron procesos de exclusión y expulsión de poblaciones hacia territorios por fuera de la frontera agrícola, los cuales configuraron dinámicas de colonización «espontánea» sin la menor ayuda del Estado o la sociedad «mayor»[14].

Justamente su desarticulación de la infraestructura económica, social y política del resto del país es el factor que en últimas va a determinar sus actuales características: la formación de guerrillas, el posterior desarrollo de los cultivos ilícitos, etc.

A semejante dinámica histórica se le suma hoy la recesión económica generalizada en el agro que tiene el país importando alimentos como el café, la papa, la soya, etc. y el crecimiento vertiginoso de la pobreza rural en la que hoy viven 10 de los 11 millones de colombianos que conforman el país «rural».[15]

5.4 Preguntas de largo aliento.

Estas circunstancias plantean desafíos que no resuelve ni resolverá la guerra, ni las estrategias de desplazamiento o los programas marginales de sustitución asociados a ella. Las preguntas por la viabilidad del replanteamiento de los usos sociales y económicos de estas regiones implica debatir cuáles son los costos y las reformas necesarias para articular estas regiones a dinámicas exitosas de desarrollo en la economía nacional y global.

- ¿Cuáles son los costos que conlleva el desarrollo de la infraestructura económica, tecnológica y social necesaria?
- ¿Cuáles son los usos económicos, los sistemas de producción más racionales en función de la

[13] El concepto está contenido en la Revista Cambio, febrero de 2.000

[14] A juicio de Darío Fajardo, «el desorden característico de la ocupación del territorio nacional ha sido, como ya se señaló, el resultado de una ausencia de Estado, de un vacío en la jerarquización de los componentes del espacio nacional, de la carencia de políticas y orientaciones para el poblamiento, la formación de asentamientos humanos y el acceso a la tierra. La conjugación de estos factores ha tenido como efectos, a mas del profundo deterioro ambiental y la ampliación de la pobreza, el surgimiento de condiciones que han puesto en jaque el modelo social, económico y político vigente, muy posiblemente, para bien del país» En Fajardo, Darío. *Colombia, Reforma agraria en la solución de conflictos armados. Equidad y Política Social en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia y otros. 1998, págs. 33-51

[15] Este dato corresponde a los estimativos del Departamento Nacional de Estadísticas DANE para 1998.

superación de la inequidad, el deterioro ambiental y las condiciones del territorio?

- ¿Es posible resolver estos problemas al margen del debate sobre las reformas estructurales que demanda la cuestión agraria hoy?
- ¿Cuáles son los compromisos nacionales e internacionales para adelantar estos procesos?
- ¿Cuáles son las condiciones políticas apropiadas para satisfacer esta complejidad de objetivos?

Mientras más concretas son las preguntas más clara es la conclusión:

> *Es bastante improbable que se puedan ofrecer alternativas a las regiones involucradas en la producción de cultivos de uso ilícito al margen de las negociaciones de paz, del desarrollo de profundas reformas económicas y sociales y de los compromisos de la comunidad internacional*.

En cualquier caso, la guerra puede aumentar la tragedia, expandirla a otras regiones del país y de la región andina o simplemente, servir de instrumento a intereses contrarios a una solución social y soberana.

En el fondo de esta cuestión, el problema radica en definir a cuál estrategia de fortalecimiento del Estado le apuesta el gobierno colombiano y la ayuda internacional:

- La estrategia de lo que en Colombia se ha denominado el Plan A, es decir, la hipótesis de la negociación política del conflicto armado, que implica el fortalecimiento político del Estado a partir de una serie de reformas profundas en los niveles socioeconómico, político-institucional y de Derechos Humanos, que le permitan recobrar la legitimidad perdida a partir del reconocimiento de la diversidad política, social y cultural del país. En otras palabras, una estrategia de paz negociada a partir de la identificación de nuevos consensos nacionales que sustenten un nuevo Estado y un nuevo orden de relaciones sociales para la construcción de fundamentos estables de nacionalidad, ciudadanía, equidad etc. Un escenario en el que la ayuda internacional debería orientarse al acompañamiento del proceso, la construcción de garantías y ante todo a la reconstrucción del sentido histórico y del tejido social y cultural propio del postconflicto armado, que es una tarea compleja y difícil, y que entraña el riesgo mismo de situaciones en las que el fin de la guerra lleva a la disminución sustantiva de la ayuda, tal como se puede apreciar en las experiencias centroamericanas.

- La otra estrategia es el fortalecimiento del Estado para la guerra, para el Plan B, es decir, para la eventual ruptura de los diálogos con la insurgencia, caso en el cual el Estado apunta a fortalecer su capacidad militar. En este escenario las diferentes ayudas puede orientarse a objetivos tan disímiles como la guerra, la vigencia del derecho internacional humanitario, la atención a las víctimas de la guerra, etc. Su consecuencia es la carrera por el escalamiento de las diferentes fuentes y actores de la guerra, en un proceso que en Colombia ha demostrado su fracaso pero que, por contrapartida, ha llevado a que cada vez el conflicto sea más arraigado, extenso, agudo y complejo.

Clarificando estas dos dimensiones, el problema del Plan Colombia aparece nítido: se trata de un modelo que contempla simultáneamente las dos estrategias, pero no las diferencia públicamente, entre otras cosas porque su formulación no se realizó a partir de un debate abierto en la sociedad colombiana.

El Plan Colombia ha sido presentado como el Plan para la Paz, pero realmente es un plan cuyo componente militar puede escalar significativamente la guerra en Colombia, toda vez que está diseñado para apoyar las estrategias de la política hemisférica y antinarcóticos de los E.U, a cambio de ayuda militar para fortalecer el poder militar del Estado colombiano.

Lógicamente esto ha generado una gran confusión dentro y fuera del país. Pero, por otra parte, ha servido para que la sociedad colombiana avance en la discusión sobre los criterios y los componentes de la ayuda según la naturaleza de sus fuentes y sus aplicaciones.

Por eso las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos han planteado insistentemente que Colombia necesita ayuda para la paz y no para la guerra. Algunos criterios sobre la ayuda podrían resumirse en función de estos objetivos fundamentales:

- El país necesita la ayuda internacional, pero a partir de un criterio de autodeterminación en la gestión de sus conflictos sociales y políticos.
- Colombia necesita ayuda de las organizaciones multilaterales del sistema internacional para enfrentar los efectos de una crisis humanitaria de proporciones graves, pues el desgarramiento social y cultural que ha sufrido lo evidencia la magnitud del desplazamiento forzado en los últimos años, entre otros indicadores.
- Colombia necesita ayuda humanitaria para el presente y para el futuro de acuerdo con los desafíos que plantean los diferentes escenarios de guerra y paz.
- Colombia necesita fortalecer lazos de ayuda de organizaciones sociales internacionales, más allá de los Estados.
- Colombia necesita ayudas que en sus contraprestaciones no comprometan su soberanía nacional, los derechos de sus ciudadanos o sus recursos naturales.
- La ayuda debe incidir en un compromiso con la paz, con la solución política de la guerra, con el respeto de los derechos humanos y el pleno acatamiento al derecho internacional humanitario.
- Es preciso construir un lenguaje que permita diferenciar el sentido de las ayudas, los móviles asociados a las mismas y sobre todo las diferentes nociones de paz asociadas a las estrategias de poder que se juegan en medio del conflicto.
- En el caso de las poblaciones desplazadas, Colombia necesita ayuda en las proporciones de esta tragedia social; ayuda de tipo humanitario; ayuda para proyectos de desarrollo; ayuda para asumir la reparación social y cultural, etc. Pero por la complejidad de este problema requiere generar escenarios públicos de discusión sobre el sentido mismo de las ayudas, sobre las lógicas de su encauzamiento estatal y social, y sobre la participación y las formas de interlocución de tan diversos actores.

6. Modelos de gestión y espacios de participación.

La política gubernamental reconoce la necesidad de contar con el concurso de agentes de diversa naturaleza en el tratamiento del problema: la comunidad internacional, las instituciones del Estado Colombiano; las organizaciones sociales; el sector privado y las comunidades desplazadas. Pero en líneas generales, estas diferentes expresiones tienden a ser concebidas en términos instrumentales, en términos de funcionalidad de la política, con lo cual se desconoce la pluralidad y la diversidad de estos sujetos y, en consecuencia, se limitan las posibilidades de coordinación e interlocución necesarias para lograr resultados sostenibles y apropiados.

La comunidad internacional es diversa, pues comprende Estados, organismos multilaterales de carácter oficial y diversas organizaciones sociales autónomas, que actúan desde intereses, mandatos y perspectivas igualmente diversas.

Esta pluralidad no puede ser encauzada por el Estado en todos los casos y como tal plantea la necesidad de espacios de concertación e interlocución capaces de reconocer esta diversidad, niveles de verificación y evaluación de las políticas, etc.

El gobierno debe garantizar la posibilidad de espacios de encuentro entre estas expresiones de la comunidad internacional y la sociedad colombiana en una perspectiva de real concertación de esfuerzos.

El Estado colombiano se mueve dentro de los parámetros de responsabilidad constitucional y se expresa a través de diversas instituciones especializadas. Las organizaciones sociales, las academias y las propias comunidades de desplazados, aspiran a una relación con el Estado fundada en el respeto a su independencia y autonomía.

El gobierno no puede reducir la interlocución con las organizaciones sociales a una relación contractual, para la ejecución de programas determinados. Sin descartar esa posibilidad[16], las organizaciones sociales demandan espacios que respeten su autonomía para el seguimiento y evaluación crítica de las políticas del Estado y de los derechos de los desplazados.

Las instituciones académicas tienen un gran potencial para aportar a nivel de investigación, capacitación y evaluación tanto de la problemática del desplazamiento como de las respuestas sociales e institucionales, pero su participación está igualmente determinada por el respeto de su autonomía académica, la independencia de criterio y la ausencia de prácticas de exclusión o de censura o instrumentación de sus aportes.

La participación del sector privado no se puede limitar a la contratación de servicios con el Estado ni al apoyo marginal de proyectos productivos. Sin desconocer estas dimensiones, es importante pensar formas permanentes de apoyo mediadas por una política estatal y no por el voluntariado contingente y asistencial.

Las comunidades desplazadas demandan respeto como sujetos de derecho y no como beneficiarios pasivos y acríticos de los programas de gobierno. Su participación es crucial porque allí está la clave para determinar la naturaleza de sus necesidades, en función de su procedencia regional y cultural, de sus características como grupalidad, etc. La atención al desplazado no puede estar mediada por criterios clientelistas, por dinámicas de cooptación o por criterios de selectividad según los grupos o los territorios en los que se hallan asentados.

Desde todo punto de vista es necesario garantizar formas de coordinación de esta diversidad de respuestas sociales e institucionales. Especialmente por la necesidad de atender una emergencia tan compleja como la que presenta el desplazamiento, cuya gravedad supera la tragedia que producen cruentas guerras en naciones africanas.

En este orden de ideas, el gobierno nacional prácticamente abandonó la idea de crear el observatorio que contempla la Ley 387 de 1997. Menciona la creación de observatorios locales, con funciones de prevención y de alerta temprana, pero no ha dado pasos conducentes a generar un espacio en el que puedan encontrarse estas diversas expresiones a debatir de manera plural, democrática y sistemática el problema del desplazamiento en sus causas y consecuencias.

En este campo hay un retroceso respecto de las formulaciones de criterios adelantadas con posterioridad a la expedición de la Ley 387 de 1997. El Observatorio Nacional sobre Desplazamiento Forzado no puede ser un comité subordinado a los criterios gubernamentales, ni un espacio para construir datos oficiales, porque su misión fundamental es la de propiciar la expresión de las diversas lecturas, propuestas y alternativas que se construyen desde la sociedad, el Estado y la Comunidad Internacional. No puede ser un espacio para delegar las responsabilidades constitucionales del Estado sino, ante todo, un espacio de articulación y coordinación de las diferentes respuestas sociales e institucionales.

Sin espacios dotados de independencia, de recursos y de posibilidades de comunicación real entre los diferentes agentes del proceso, es impensable la construcción de soluciones sostenibles, la participación efectiva ni la democratización de las informaciones.

[16] Contextualizar con el artículo 30 de la ley 387.

A manera de conclusión:

- Más de medio millón de desplazados entre agosto de 1998 y agosto de 2000, en su inmensa mayoría en situación de exclusión, marginalidad y pobreza, constituyen un hecho contundente del fracaso de una política de gobierno frente a esta crisis humanitaria.
- Asumiendo la cifra gubernamental de 400.000 desplazados, la inversión del gobierno, 7.500 millones de pesos invertidos según la Red de Solidaridad Social, significan que en promedio cada desplazado ha recibido 18 mil pesos.
- La política del actual gobierno frente al desplazamiento forzado ha sido limitada presupuestalmente, ineficaz en materia de prevención de causas, precaria en protección y atención de las comunidades afectadas y, en todo caso, tardía en su formulación y ejecución.
- El gobierno no sólo aporta su propia "cuota" de desplazados sino que arrastra un acumulado negativo creciente, en una demostración de su incapacidad para abordar desde sus causas estructurales este problema que se ubica en el centro de la crisis humanitaria.
- El Plan Colombia podría agravar el problema del desplazamiento forzado en regiones como el sur del país, en donde serían afectados alrededor de 36.000 hogares que integran aproximadamente 190.000 personas, algunas de las cuales pueden crear un problema adicional de refugio masivo en territorios de países vecinos, internacionalizando así nuestra propia crisis humanitaria.
- El gobierno intenta políticas de retorno desconociendo la continuidad de la guerra y la ausencia de garantías reales para las poblaciones desplazadas. En el mismo sentido, insiste en una solución del problema mediante la negociación política del conflicto, pero mientras esto es posible, no atiende su responsabilidad con los desplazados que diariamente huyen en busca de protección para sus vidas.
- Si bien hay certeza de que la solución más estable es la paz, el tema no está incluido explícitamente en las agendas de paz y, en consecuencia, se sigue tratando como un problema marginal de la guerra irregular y no como la tragedia humanitaria que es.
- Pareciera que la política del gobierno sobre desplazados hubiese sido escrita en tiempo presente imperfecto y futuro improbable.

B O L E T Í N Nº 3 8

¿Prevenir o curar?[1]

Desplazamiento y violencia

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2000

[1] Este informe se realiza con el apoyo de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), a través de UNICEF, de la Embajada Real de los Países Bajos y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Las cifras son aproximaciones estadísticas del Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDES) de CODHES. Los conceptos y afirmaciones aquí expresadas son de responsabilidad exclusiva de CODHES y no comprometen a las instituciones donantes.

Exodos, desplazamientos y masacres anunciadas caracterizaron el trimestre comprendido entre julio y septiembre, en una reiteración de hechos que determinan una tendencia de crecimiento del número de personas obligadas a huir y un aumento de las zonas de expulsión y llegada de esta población, en el marco de estrategias bélicas de las partes en conflicto que someten a la población civil en estado de indefensión e implican una actitud de desprecio por los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El año 2000 da cuenta de 228.000 personas desplazadas, de las cuales 93.000 fueron obligadas a salir de sus regiones entre julio y septiembre cuando se registraron 53 masacres que dejaron el saldo trágico de 285 muertos civiles y 75 acciones bélicas que dejan 700 colombianos (as) "dados de baja". Los datos de una tragedia humanitaria en crecimiento se expresan, además, en 2.965 secuestrados (entre enero y octubre) y 432 desaparecidos (entre enero y junio) por causas políticas o presumiblemente políticas[2].

Los grupos paramilitares fueron los presuntos autores del 58% de estas masacres, en tanto que el 13% fue atribuido a grupos guerrilleros, el 26% a "desconocidos" y el 3% a milicias urbanas[3].

Los departamentos de Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca fueron el epicentro del mayor número de desplazados; en tanto que Tolima, Huila, Nariño y Guajira se incorporan al mapa del desplazamiento masivo con una clara tendencia de incremento como consecuencia de las masacres y asesinatos selectivos que caracterizan la irrupción de nuevos actores armados que desarrollan estrategias de guerra y ocupación territorial en las cuales la población civil es la primera víctima.

La alerta se extiende a departamentos como Cauca (que ofrece una dinámica de confrontación y violencia que convierten la región en zona de expansión del conflicto armado), Meta (epicentro de disputas de hegemonías y control de territorios estratégicos como la zona de distensión) y las zonas limítrofes de Chocó y Antioquia con el Eje Cafetero (hacia donde se dirigen acciones armadas en procura de ganar territorios e imponer hegemonías).

[2] La cifra de secuestrados corresponde al registro de la Dirección de Antisecuestro y Extorsión de la Policía, que precisa que de este total, 972 personas permanecen cautivas. El Tiempo, 4 de diciembre de 2000. Los datos sobre desaparecidos corresponden al registro de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES).

[3] La cifra de masacres es indicativa y corresponde a información extractada de 34 fuentes escritas de prensa.

Se trata de dos corredores estratégicos para la evolución del conflicto armado y para la ejecución de grandes proyectos económicos, que se ubican entre la costa pacífica del departamento del Valle del Cauca y la región del Ariarí en el departamento del Meta (que atraviesa regiones del Meta, Tolima, Quindío y Huila) y entre el departamento del Putumayo y la Costa Pacífica del departamento de Nariño (que atraviesa regiones del Cauca y Nariño).

Una *alerta temprana* que debería ser atendida por las autoridades en cumplimiento de sus funciones constitucionales de garantizar la vida, la libertad y demás derechos fundamentales de las poblaciones en las zonas de riesgo. Una alerta temprana que implica atender las causas que podrían generar hechos de violencia y desplazamiento, según las lógicas que impone la ampliación y el agravamiento del conflicto armado. Una *alerta temprana* que implica la suspensión del ataque militar al sur en el marco de un Plan Colombia que crea una nueva categoría de desplazados y refugiados y agrava este fenómeno en el país y en las zonas fronterizas con Ecuador, Perú y Brasil. Una *alerta temprana* porque el sentido común reafirma que es mejor prevenir que curar, aun cuando las políticas del Estado operan exactamente al revés.

Escapando del olvido

El desplazamiento forzado como método de guerra se expresó significativamente en forma de éxodos dispersos que solamente en algunas oportunidades llegaron hasta los respectivos cascos urbanos de los municipios afectados o hasta las cabeceras de circuitos,sin cruzar los límites de las entidades territoriales del orden departamental o de las regiones demarcadas por accidentes geográficos, actividades económicas o cualquier otro factor determinante del agrupamiento o identidad social.

Este comportamiento contrasta con la tendencia de buscar refugio en Bogotá o en las capitales de departamentos. Pareciera que la población en su desesperanza ya no considera viable ir tan lejos, toda vez que, a pesar de la distancia recorrida, no logra librarse de la guerra o que sus escasos alientos, aconsejados por la intuición, le hacen prever que esa estampida desesperada y sin rumbo será inútil. ¿Se habrán quedado en las goteras de lo que fue su terruño, acechando la oportunidad de reencontrarse consigo mismos?

Este trimestre le adiciona a la cifra de desplazamiento del año 2000 aproximadamente 93.216 personas, de las cuales el 11,48% (alrededor de 10.709) huyeron en veintiocho éxodos dispersos, quince dentro de las fronteras departamentales y otros trece hacia otros departamentos.

Si se ausculta la evolución de las cifras se puede afirmar que, en términos porcentuales, el tercer trimestre es el más alto pues representa un 41% del total de población desplazada acumulado en el año 2000, mientras que el primer trimestre representó el 25% y el segundo trimestre el 34%.

Los tres departamentos que ocupan los primeros lugares en recepción de desplazados son los ya infortunadamente tradicionales: Antioquia, Bolívar y Valle del Cauca.

Antioquia:
El drama se multiplica

Después de haber registrado en el primer semestre un total aproximado de 13.469 personas desplazadas, el trimestre comprendido entre julio y septiembre alcanza la cifra de 35.184 obligadas a huir por las disputas territoriales y la degradación de los métodos de lucha armada.

Las partes en conflicto no respetan los bienes indispensables para supervivencia de la población civil y utilizan el hambre como método de guerra. Así ocurrió en los municipios de El Bagre y Mutatá, donde ocasionaron el éxodo disperso de 400 campesinos y de 198 indígenas al casco urbano de El Bagre y de los nativos al municipio de Murindó. Las FARC intimidaron las poblaciones de El Diamante, Santa Cruz, San Julián y El Chicó "dándoles 24 horas para desalojar sus viviendas", lo que ocasionó un desplazamiento masivo de 430 campesinos hacia el casco urbano del municipio de San Rafael. En el desarrollo de las hostilidades este grupo también ocasionó el desplazamiento de 800 campesinos más.

El municipio de Ituango fue el receptor de cuatro éxodos dispersos que suman 1.250 personas que se desplazaron en esta forma ante el acoso paramilitar contra la población. Los paramilitares retuvieron arbitrariamente a decenas de campesinos en el área rural, masacraron la población civil, incursionaron en 5 veredas y quemaron 100 viviendas en el cañón de Riosucio.

La zona rural del municipio de Chigorodó fue escenario de enfrentamientos entre las FARC y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ocasionando el desplazamiento de 210 indígenas de la comunidad de Guapá hacia el casco urbano.

Por último, el municipio de Carepa en su casco urbano y los caseríos de Piedras Blancas y Alto Carepa, se constituyeron en lugares de llegada de alrededor de 1000 campesinos procedentes del corregimiento de Saiza, municipio de Tierralta, departamento de Córdoba.

La disputa territorial en Bolívar

En el segundo trimestre de este año se había registrado una baja considerable en las cifras de desplazamiento de este departamento, con un registro de 2.500 personas en situación de desplazamiento en relación con las 11.160 en el primer trimestre. Ahora nuevamente muestra tendencia creciente y ajusta a septiembre de este año 22.520 desplazados.

Un ingrediente nuevo de esta dinámica regional de conflicto lo ha constituido el anuncio de un nuevo proceso de paz entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). En particular, el acuerdo marco firmado a mediados del año entre las partes que compromete la creación de una nueva "Zona de Encuentro" en el sur de Bolívar, para realizar tanto los procesos de diálogo y negociación como la Convención Nacional con diferentes sectores de la sociedad colombiana propuesta por dicho grupo guerrillero. Este hecho ha generado nuevas tensiones, movimientos de oposición a esta iniciativa de "Zona de Encuentro" y nuevas estrategias de poder sobre los territorios tanto del paramilitarismo como de las guerrillas de las FARC y el ELN.

Se destacan algunos hechos de desplazamiento en el sur del departamento por motivo de los combates entre las AUC y el ELN. Gran cantidad de campesinos llegaron a los cascos urbanos de Cantagallo, San Pablo y Santa Rosa del Sur y a la ciudad de Barrancabermeja, que podría convertirse en un inmenso albergue que ya muestra flujos migratorios hacia Bogotá. Igualmente, al municipio de El Bagre, en Antioquia, llegaron desplazados de la zona rural de San Pablo, veredas La Majagua y Quenque Arriba, región minera denominada Guamocó, en inmediaciones de la serranía de San Lucas, que huyen de los enfrentamientos entre guerrilla y paramilitares.

Valle:
desplazamientos anunciados

Trece masacres, nueve con presunta autoría de paramilitares y cuatro a cargo de desconocidos, que todos dicen saber quiénes son y no se atreven a denunciar, es lo que marca la tendencia en las causas del desplazamiento durante el periodo julio - septiembre en los municipios de Buga, Buenaventura, Caicedonia, Tuluá y Jamundí. Este departamento ya ajusta la cifra de 15.927 desplazados en lo que va corrido del año y todavía, al igual que en el resto del país, no hay una respuesta clara del Estado para atender a la situación de desplazamiento.

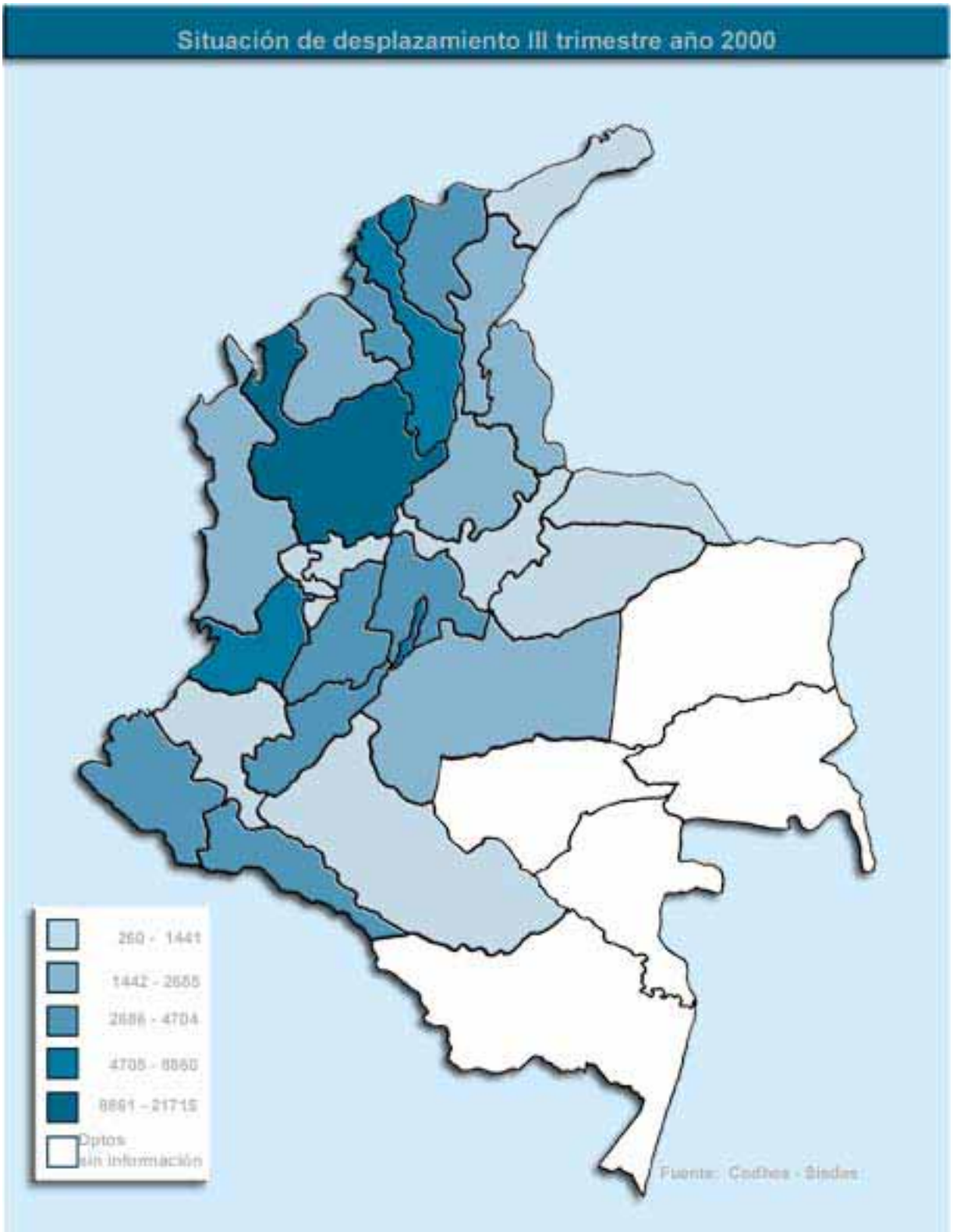
Buenaventura ha soportado cuatro masacres con presunta autoría paramilitar, una de ellas en el casco urbano, en los barrios Alfonso López y La Unión de Vivienda. Los habitantes se encuentran atemorizados pues en las paredes de sus viviendas aparecieron graffittis alusivos a las Autodefensas Unidas de Colombia, cuyos textos señalan a los moradores como colaboradores de la guerrilla.

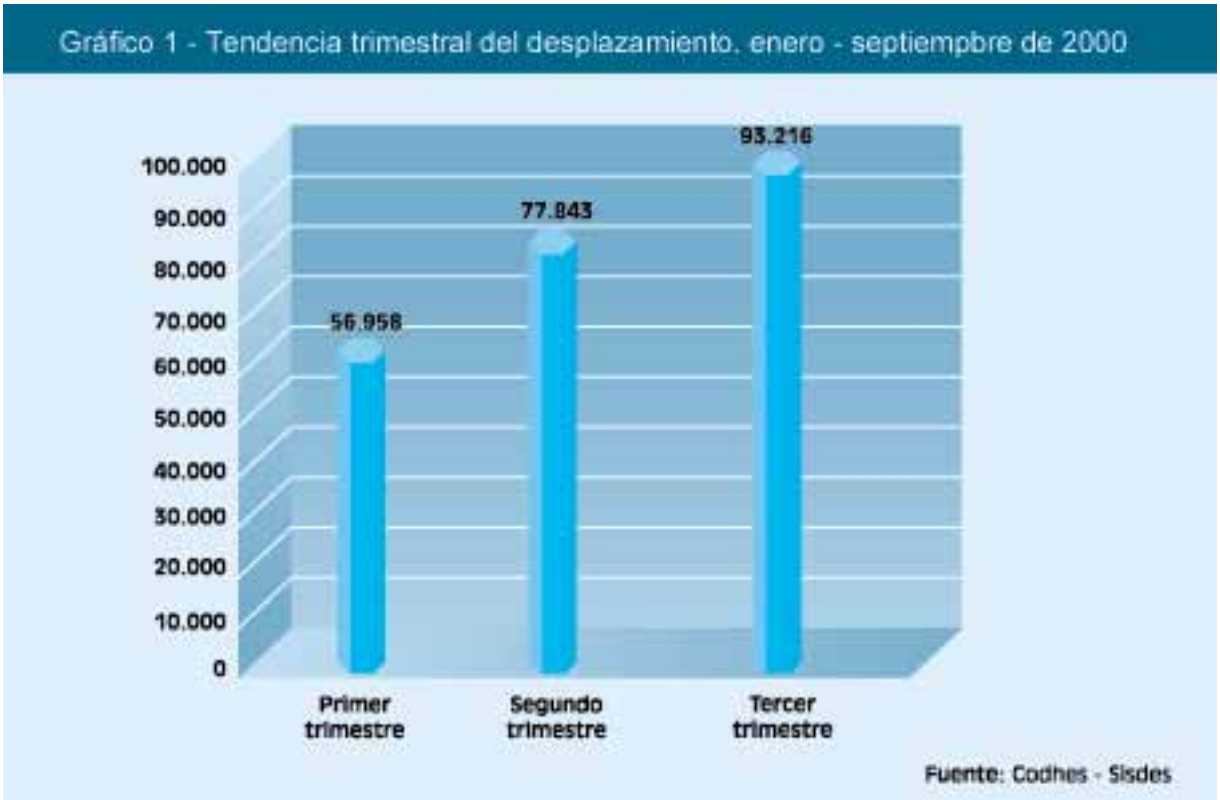
La estrategia de avisos en las paredes y la "ambientación" para la acción criminal también ha sido utilizada en el municipio de Buga, donde se han presentado más de 14 asesinatos selectivos. La versión de los habitantes es que los autores de estos homicidios son integrantes de las Autodefensas. Las autoridades no se atreven a confirmar estas versiones, aun cuando una vez ocurridos los crímenes en las casas de varios barrios han aparecido letreros alusivos a las AUC.

Cuadro monitoreo por trimestre del año 2000

DEPARTAMENTO	1er. Trimestre	2do.Trimestre	3er. Trimestre	TOTAL
ARAUCA	105	287	800	588
ANTIOQUIA	4577	8892	21715	35184
ATLANTICO	10760	2773	5330	18863
BOGOTA	5080	9620	5450	19500
BOLIVAR	11160	2500	8860	22520
BOYACA*		850	1100	1450
CALDAS	459	91	850	765
CAQUETA	258	300	940	1179
CASANARE	132	1138	970	1905
CAUCA	653	655	890	1948
CESAR	1821	1930	1667	5418
CORDOBA	2290	1900	2207	6397
CUNDINAMARCA	550	1300	3000	2055
CHOCO	4221	2104	2070	8395
GUAJIRA	140	1035	1400	2030
HUILA	1375	1800	3547	6722
MAGDALENA	4895	19648	3800	25520
META	391	730	1800	1964
NARIÑO	340	700	3208	4248
NTE SANTANDER	1396	1750	2685	5831
QUINDIO*			260	260
PUTUMAYO*		650	3160	2483
RISARALDA	262	2620	1441	4323
SANTANDER	678	350	2501	3529
SUCRE	2369	400	3398	6167
TOLIMA	880	5520	4704	11104
VALLE	2164	8300	5463	15927
TOTAL	56956	77843	93216	228015

* Estos departamentos no tienen información el primero o segundo trimestre del año


Situación de desplazamiento III trimestre año 2000
260 - 1441
1442 - 2685
2686 - 4704
4705 - 8660
8661 - 21715
Dptos sin información
Fuente: Codhes - Sisdes



"O se van o se mueren"

Esta sigue siendo la orden que imparten los responsables de desplazamiento forzado en la Costa Caribe, donde se prolonga una estrategia de largo plazo para ocupar territorialmente la zona (con un evidente proceso de recomposición violenta de la tenencia de la tierra) e imponer ideologías e intereses.

El departamento del Atlántico, con alrededor de 5.330 desplazados, mantiene en este periodo una situación crítica como zona de expulsión y arribo de desplazados. La cifra debe llamar la atención pues duplica el registro del período inmediatamente anterior, mientras que los nuevos territorios que han sido afectados por el desplazamiento siguen consolidándose, pues el sur de la Guajira y el departamento de Sucre, en su capital Sincelejo y en el municipio de Corozal, han recibido migraciones significativas.

Las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta siguen siendo foco de expulsión tanto de campesinos como de indígenas; los principales receptores de esta población han sido Valledupar, en el departamento de Cesar, Fundación, en el departamento de Magdalena, y algunos municipios del departamento del Atlántico.

El departamento de Córdoba mantiene una cuota en esta trágico registro de desplazados, en medio de la incertidumbre que genera el repoblamiento forzado de esa extensa región.

La expansión del problema

Las afirmaciones reiteradas sobre la expansión y agudización del conflicto armado en Colombia encuentran fundamento en la situación de guerra y de crisis humanitaria en los departamentos de Cundinamarca y Boyacá. Acciones de control territorial por parte de la Fuerza Pública que derivan en atropellos contra la población civil,

la inusitada presencia paramilitar, las tomas y operativos de las FARC que afectan poblaciones y bienes civiles, dan cuenta de nuevos escenarios de la confrontación en el centro del país. La situación más crítica se registró en las regiones del Sumapaz (en jurisdicción del Distrito Capital) y del Tequendama, como consecuencia del Operativo Aniquilador II y la aplicación de normas restrictivas de los derechos fundamentales de la población[4] .

El occidente del departamento de Cundinamarca registra tensión de orden público como consecuencia de la disputa territorial entre paramilitares y las FARC en los municipios de La Palma, Yacopí y Caparrapí. En este municipio se han registrado grandes movilizaciones por pocos días hacia los cascos urbanos de hasta 500 familias.

En el departamento de Boyacá los paramilitares vienen ejerciendo presión contra la población en la provincia de occidente, Puerto Boyacá y territorio Vásquez. Además, los municipios de Zetaquirá, Paez, San Eduardo, Campohermoso y Miraflores ya han sido expulsores de desplazados por amenazas de los paramilitares. El municipio de Sogamoso es el centro de llegada y tránsito de desplazados provenientes de las provincias del nororiente del departamento y de las zonas limítrofes con los departamentos de Santander, Arauca y Casanare.

Cuadro de éxodos. julio - septiembre 2000

Expulsión	Llegada	Personas	Familias	Causas Presuntas	Fecha
PUTUMAYO Miravalle- VDA. Los Ángeles- VDA El Placer- IP Nvo. Mundo- VDA La Esmeralda- VDA	PUTUMAYO Casco Urbano Hormiga (Valle del Guamuéz)	503	100	Combates entre las FARC - AUC	julio 1 *
PUTUMAYO La Hormiga- MPIO (Valle del Guamuéz) Puerto Asís- MPIO	NARIÑO Llorente (Tumaco)- IP Ipiales- MPIO La Unión- MPIO Pasto- MPIO	500	50	Disputa territorial peramilitares y FARC	Julio 1
TOLIMA Zona rural Chaparral	TOLIMA Chaparral- MPIO Rioblanco- MPIO Limón- C	1000	200	Llegada de paramilitares a la zona y consecuente publicación de listas negras. Muerte de 2 campesinos	Julio 3 *
CAUCA Buenos Aires- MPIO Timba-C San Francisco- IP La Ventura- CAS	VALLE Jamundí- MPIO	120	240	Amenaza de paramilitares	Julio 15

[4] Uno de los ejemplos de cómo se entiende desde las administraciones departamentales esta situación es el decreto 2687 del 2000 de la Gobernación de Cundinamarca “para garantizar el normal desarrollo de las operaciones militares”. Según esta norma, los puestos de mando (militares) serían los encargados de limitar la locomoción de las personas en los municipios de Gutiérrez, Une, Chipaque, Choachí, Sibaté, Pasca y San Bernardo y trasladar a los estudiantes de cuatro escuelas del municipio de Cabrera a sitios seguros y fuera de la zona de conflicto, además de otras medidas que si bien es cierto tenían un ánimo preventivo estaban muy lejos de cumplir con el mínimo humanitario para el tratamiento de personas protegidas. Por el contrario, la población no combatiente es conminada a sufrir los horrores de la guerra.

Expulsión	Llegada	Personas	Familias	Causas Presuntas	Fecha
HUILA Vegalarga Neiva- C	HUILA Neiva	1200	240	Incursión al casco urbano de las FARC al municipio de Vegalarga	Julio 18 *
BOLÍVAR Sur de Bolívar La Malagua Quenque Arriba la zona minera de Guanacó	El Bagre	300	60	Combates entre ELN y AUC	Julio 21
BOLÍVAR San Pablo- MPIO Simití- MPIO Santa Rosa- MPIO Catagallo- MPIO	Casco urbano de San Pablo y Barrancaber-meja	350	70	Desarrollo de hositlidades ELN y AUC	Julio 13 *
ANTIOQUIA Puerto López -IP Bagre- IP	Casco urbano de El Bagre	400	80	Grupos armados no permiten el abastecimient-o de bienes indispensables para supervivencia de la población civil	julio 24 *
ANTIOQUIA Mutatá- MPIO	Murindó	198 Indígenas		(escacez de alimentos) habmre como método de combate	julio 24*
HUILA Oporapa-MPIO Zona urbana	Neiva	1200	240		Julio 29 *
VALLE Zona rural	Casco urbano de Jamundí, Cali, Santander de Quilichao en Cauca	300		Combates entre guerrilla y autodefensas	agosto 1
BOLÍVAR San Pablo	Aguachica (Cesar) El Carmen (Nte Santander) La Dorada (Caldas) Bucaramanga	130	60	Rumores de estableces Zona de despeje	agosto 9
ANTIOQUIA San Rafael - MPIO El Diamante- V San Cruz- V San Julián- IP El Chicó- N	Casco urbano de San Rafael	430	60	Intimidación de las FARC *24 horas para desalojar sus viviendas	agosto 14 *
ANTIOQUIA San Rafael- MPIO Zona rural	San Rafael casco urbano	800	160	Desarrollo hotilidades FARC - EP	Agosto 17 *
MAGDALENA Sierra Nevada - Dos Veredas Quebradaseca Cristalina baja	Fundación	120	24	Combates entre paramilitares y guerrilla	agosto 19

Expulsión	Llegada	Personas	Familias	Causas Presuntas	Fecha
CUNDINAMARCA	La Palma	205	41	Combates entre paramilitares y Guerrilla	agosto 19
META	Villavicencio	100		Masacre paramilitar	agoto 28
SUCRE	Toluviejo y Sincelejo	100		Masacre paramilitar	agosto 25
ANTIOQUIA	Ituango	600	120		septiembre 8*
ANTIOQUIA	Ituango	100	20	Masacre paramilitar	septiembre 11*
ANTIOQUIA	Ituango	250	48	Incursión paramilitar en 5 veredas	septiembre 13*
SUCRE	Chalán Ovejas	233	47	Amenazas paramilitares	septiembre 23
ANTIOQUIA	San Rafael	100	20	Sobre la vía Guatapé las FARC quemaron finca y vehículo fiscal	septiembre 26*
CÓRDOBA	Carepa Piedras Blancas Alto Carepa	1000	200	Incursión de Autodefensas y combates con FARC	septiembre 26*
ANTIOQUIA	Ituango	300	60	Paramilitares quemaron 100 viviendas	septiemre 13*
PUTUMAYO	ECUADOR Nuevo Loja Sucumbios	150	700	Combates FARC y AUC	septiemre 27
BOLÍVAR	Barrancaber-meja	600	120		septiembre 27
ANTIOQUIA	Chigorodó	120 C. indígenas	45	Enfrentamiento FARC - AUC	septiemre 27*

Cuadro

Monitoreo tercer trimestre
por municipio de llegada. 2000

DEPTO	MUNICIPIO	PERSONAS
Antioquia	Urrao	6000
	Concepción	75
	Anza	2000
	El Bagre	1400
	Mutatá	198
	Ituango	4000
	San Rafael	2500
	Santa Rosa de Osos	18
	Yondó	800
	Dabeiba	25
	Carepa	1000
	Murindó	3057
	Apartadó	315
	Sabanalarga	15
	Necoclí	17
	Bello	20
	Betulia	22
	Turbo	24
	Itaguia	19
	Chigorodó	210
SUBTOTAL		**21715**
Atlántico	Barranquilla	5000
	Malambo	80
	Sabanagrande	80
	Santo Tomás	70
	Soledad	100
SUBTOTAL		**5330**
Arauca	Arauca	500
	Saravena	200
	Puerto Rondón	100
SUBTOTAL		**800**
Bolívar	San Pablo	990
	Cartagena	1370
	Cantagallo	250
	Santa Rosa	3000
	Carmen de Bolivar	1925
	Morales	130
	Arenal	130
	Simití	120
	Montecristo	80
	Villanueva	40
	Turbaco	825
SUBTOTAL		**8860**
Boyacá	Tunja	**600**
Caldas	Samaná	150
	Manizales	450
	La Dorada	250
SUBTOTAL		**850**
Casanare	Yopal	250
	Tauramena	180
	Maní	240
	Monterrey	300
SUBTOTAL		**970**
Cauca	Popayán	500
	Buenos Aires	120
	Santander de Quilichao	100
	Caloto	170
SUBTOTAL		**890**
Cesar	Valledupar	430
	Aguachica	70
	Curumani	68
	San Diego	43
	Chiriguana	79
	Codazzi	60
	Becerril	140
	Bosconia	130
	Astrea	145
	El Copey	95
	Gamarra	87
	La Jagua de Ibirico	30
	San Alberto	220
	Pelaya	70
SUBTOTAL		**1667**
Chocó	Quibdó	2000
	Carmen de Atrato	70
SUBTOTAL		**2070**
Córdoba	Tierralta	1700
	Montería	400
	Montelíbano	47
	Puerto Libertador	60
SUBTOTAL		**2207**
Cundinamarca	La Palma	**1500**
	Yacopí	500
	Caparrapí	350
	Quebradanegra	375
	Fómeque	75
	Topaipí	200
SUBTOTAL		**3000**

DEPTO	MUNICIPIO	PERSONAS
Huila	Oporapa	
	Neiva	3200
	Vegalarga	200
	Palestina	22
	Garzón	125
SUBTOTAL		**3547**
Magdalena	El Retén	250
	El Banco	60
	Fundación	380
	Santa Marta	28
	Ciénaga	90
	El Plato	49
	Pivijay	120
SUBTOTAL		**3800**
Meta	La Unión	355
	Villavicencio	500
	Granada	300
	Puerto Lleras	325
	San Juan de Arama	320
SUBTOTAL		**1800**
Nariño	Policarpa	500
	Tumaco	1416
	Ipiales	52
	Tablón de Gómez	40
	Pasto	1200
SUBTOTAL		**3208**
Norte de Santander	Tibú	80
	Sardinata	42
	Villa del Rosario	64
	El Tarra	300
	El Zulia	170
	El Carmen	60
	Cúcuta	620
	Ocaña	49
	San Calixto	1300
SUBTOTAL		**2685**
Quindío	Génova	60
	Armenia	150
	Quimbaya	50
SUBTOTAL		**260**
Putumayo	La Hormiga	860
	La Dorada (S. Miguel)	800
	Orito	1500
SUBTOTAL		**3160**

DEPTO	MUNICIPIO	PERSONAS
Risaralda	Pereira	600
	Balboa	180
	La Virginia	480
	Pueblo Rico	181
SUBTOTAL		**1441**
Santander	Barrancabermeja	2000
	Bucaramanga	125
	Floridablanca	248
	Girón	105
	Mogotes	23
SUBTOTAL		**2501**
Sucre	Sincelejo	25
	Coloso	1500
	Toluviejo	300
	Chalán	1300
	Betulia	23
	Ovejas	250
SUBTOTAL		**3398**
Tolima	Chaparral	720
	Rioblanco	940
	Ataco	24
	San Antonio	20
	Ibagué	3000
SUBTOTAL		**4704**
DEPTO	MUNICIPIO	PERSONAS
Valle	Buenaventura	3000
	Jamundí	1600
	Dagua	250
	Caicedonia	240
	Tuluá	260
	Cartago	113
SUBTOTAL		**5463**
Bogotá	Bogotá	**5450**
Caquetá	Florencia	650
	Paujil	88
	Puerto Rico	119
	Doncello	83
SUBTOTAL		**940**
Guajira	Riohacha	700
	S. Juan del Cesár	223
	Fonseca	250
	Villa Nueva	227
SUBTOTAL		**1400**
TOTAL		**93.216**

Desplazados y Refugiados: el problema de las fronteras

El país recibe ahora U$ 2.000.000 diarios de ayuda militar de Estados Unidos en el marco de la ejecución del Plan Colombia, que constituye en sí misma una forma de escalamiento del conflicto que afecta los procesos de paz, agrava la crisis humanitaria, no resuelve el problema del narcotráfico, extiende los cultivos de uso ilícito, atenta contra el medio ambiente de la amazonía y genera tensiones con los países vecinos.

El Plan Colombia, especialmente las fumigaciones contra las plantaciones de coca y el ataque militar contrainsurgente en el sur del País, representa una nueva causa de desplazamiento forzado y refugio que ya se advierte en el departamento del Putumayo y en la zona de frontera con el Ecuador.

A pesar de los cuestionamientos y protestas, se espera para los primeros días de enero del año 2001 la iniciación de la Operación Nuevo Horizonte por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur (FTCS) en las regiones del Bajo Putumayo, sur del departamento del Caquetá y occidente del departamento del Amazonas.

Este operativo cuenta con los recursos del Plan Colombia destinados por el gobierno de los Estados Unidos, que entrena tres batallones antinárcoticos en la Base de Tres Esquinas y que contará con helicópteros Black Hawk y Huey (reparados) para el transporte de tropas y la ejecución de operaciones ofensivas y de control en el área.

El escalamiento del conflicto es una realidad y la crisis del Putumayo precipitada por un paro armado impuesto por la guerrilla de las FARC es una primera manifestación de la situación que generará el Plan Colombia para el sur del país.

Colombia tiene fronteras terrestres con cinco países, de las cuales tres han presentado situaciones críticas en los últimos meses y, en especial, desde la aprobación del Plan Colombia en el Congreso de las Estados Unidos: Ecuador, Venezuela y Panamá. Para el periodo en estudio (julio a septiembre de 2000) se registra el paso de fronteras de 3.890 colombianos en busca de refugio distribuidos de la siguiente manera: 2.320 al Ecuador, en su gran mayoría en las provincias de Sucumbios y Esmeraldas procedentes de los departamentos de Nariño y Putumayo; 1.100 a Venezuela, ubicados en la zona fronteriza de el estado Zulia y el municipio de Guasdualito; y 470 a Panamá, desplazados situados en la provincia de Jaqué provenientes de Juradó y otras poblaciones del norte del departamento de Chocó y el golfo de Urabá.

El Plan Colombia ha venido generando diversas reacciones en los países fronterizos, cuyos gobiernos han expresado su temor hacia la posible infiltración de guerrilleros, cultivadores de coca, narcotraficantes o campesinos desplazados en sus territorios. Cada uno de los países prepara un plan de contingencia entre los que se destaca la Operación Cobra, en Brasil, y el anuncio de militarización o aumento de pie de fuerza policial en Perú, Panamá y Ecuador.

MES	ECUADOR	VENEZUELA	PANAMÁ	TOTAL
JULIO	670	450	90	1210
AGOSTO	510	150	230	890
SEPTIEMBRE	1140	500	150	1790
TOTAL	**2320**	**1100**	**470**	**3890**

La paz, escenario de prevención de desplazamiento

Colombia se debate hoy entre dos tendencias antagónicas que tienden a polarizare en medio de las incertidumbres que se desprenden del incremento de la confrontación armada y las debilidades y contradicciones de los procesos de paz.

La primera tendencia reúne a quienes insisten en las salidas de fuerza, a quienes le apuestan a un triunfo militar sobre las guerrillas (con ayuda militar de Estados Unidos en el marco del Plan Colombia), a quienes proponen un debilitamiento estratégico de la insurgencia para hacer menos costoso un nuevo proceso de paz y a quienes construyen su capital político y electoral proclamando y promoviendo el fracaso de los diálogos y la negociación.

Gráfico 2 - Tendencia desplazamiento hacia las fronteras. julio - septiembre 2000

La segunda tendencia reúne a quienes insisten en la salida política y negociada del conflicto armado interno, a quienes proclaman los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como el camino viable y sostenible para alcanzar la paz, a quienes demandan la participación democrática en la construcción de la paz, a quienes reclaman la cooperación internacional para la paz y no para la guerra, a quienes exigen reformas estructurales para superar la crisis socioeconómica del campo y la ciudad, a quienes propugnan por una revisión y evaluación de la política antidrogas para formular nuevas alternativas, a los defensores del medio ambiente y a quienes defienden desde la democracia un concepto de soberanía nacional.

Unos se agrupan en frentes contra la violencia que se convirtieron en el modelo agotado de mantener la exclusión social y política en medio de la crisis no resuelta del país. Otros convergen en iniciativas sociales como PAZ COLOMBIA que proponen un Acuerdo Nacional para la construcción democrática de la paz y asumen una novedosa acción de incidencia política dentro y fuera del país.

La resolución de esta contradicción va a generar escenarios disímiles de *guerra y paz* o de *guerra o paz*, cuyo desarrollo va a condicionar la evolución de la crisis humanitaria que se incuba en las dinámicas del actual conflicto.

Las circunstancias en las cuales se debate el presente y futuro del país son críticas y extremadamente graves. Así lo advierte la comunidad internacional y, cada vez con más decisión, una sociedad que se resiste a contemplar pasivamente las estrategias de guerra que polarizan al país y tienden a agudizar la confrontación armada.

B O L E T Í N Nº 3 9

291

Unos huyen
y otros rehuyen[1]

Alarma en las fronteras por el Plan Colombia

Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

Bogotá, Colombia, 7 de diciembre de 2000

[1] Este informe se realiza con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los conceptos y afirmaciones aquí expresadas son de responsabilidad exclusiva de CODHES.

Entre enero y octubre de 2000 aproximadamente 12 mil colombianos cruzaron las fronteras de Colombia con Ecuador, Panamá y Venezuela, buscando salvaguardar sus vidas. Este hecho evidencia que la dinámica de internacionalización de los efectos del conflicto armado interno colombiano está conduciendo a que en las fronteras colombianas con los países vecinos el preocupante fenómeno de desplazamiento interno se transforme en un problema de refugio internacional y, por ende, progresivamente vaya configurando una crisis humanitaria de proporciones significativas que urge respuestas, ya no sólo del gobierno colombiano, sino también de los gobiernos de los países vecinos, así como reta a la solidaridad de otros actores sociales preocupados por la protección de los derechos humanos de aquellas personas que han sido víctimas de la guerra.

No obstante, la crisis humanitaria no es el único signo de los conflictos que se entretejen y se profundizan en los territorios de frontera. En el terreno de los hechos cumplidos, los gobiernos de los países vecinos han militarizado las zonas colindantes con Colombia, mientras que en el campo de las relaciones diplomáticas se pronuncian sobre los peligros que representa el conflicto interno armado colombiano y, muy en particular, sobre los efectos del tratamiento que para enfrentarlo han pactado los gobiernos estadounidense y colombiano, que se ha dado en llamar *Plan Colombia*. En realidad, la crítica situación humanitaria que atraviesan las fronteras colombianas emerge en un contexto militar, político y diplomático cada vez más complejo; en buena parte, de la evolución de éste dependerá la posibilidad de implementar alternativas eficaces para la resolución de aquélla.

El presente informe sobre la problemática del desplazamiento forzado en las fronteras colombianas, forma parte del Observatorio CODHES - SISDES en el tema de Conflicto, Derechos Humanos y Relaciones Internacionales. Esta segunda entrega examina el período correspondiente al año 2000, deteniéndose en un primer momento en el contexto general de la situación de las fronteras colombianas, para luego dar cuenta de la situación de aquellas en las que se manifiesta la problemática de la emergencia humanitaria.

Conflicto Armado y Crisis en las Fronteras

1. Antecedentes en las fronteras y del Plan Colombia

A mediados de la década de los años 90, los conflictos fronterizos tradicionales empezaron a sufrir los rigores de la guerra en la medida en que el conflicto armado interno

[2] En un debate en el Congreso estadounidense, el general Charles Wilhem, en ese entonces jefe del Comando Sur señaló: "Colombia es una nación en grave riesgo (...) Esta situación es un serio riesgo regional para Panamá, Ecuador, Venezuela y sus demás vecinos". Revista *Semana*, 13 de abril de 1997, pág. 24.

colombiano se fue extendiendo e intensificando en los departamentos de Colombia que limitan con Venezuela, Ecuador y Panamá, principalmente. No obstante, la amenaza que podría representar para otros países el escalamiento de la guerra colombiana comenzó a adquirir importancia a partir de 1997, en la medida en que se adujo como razón para justificar la percepción de Colombia, real o interesada, como un problema regional para la seguridad hemisférica[2], al tiempo que se comenzó a perfilar la idea de que el gobierno colombiano requería de ayuda internacional para enfrentar a las guerrillas colombianas[3].

La consideración de Colombia como una potencial amenaza condujo a que el gobierno de los Estados Unidos tomara varias iniciativas: comenzó a explorar con sectores colombianos posibles salidas para el conflicto interno armado colombiano[4]; propuso la estrategia de construir un cordón sanitario de carácter militar alrededor de las fronteras colombianas e intentó comprometer a los diferentes gobiernos de la región andina en este propósito[5]; y, recientemente, echó a andar el Plan Regional Antidrogas con el despliegue de los Centros Avanzados de Operaciones (Forward Operating Locations - FOL), situando a Colombia como la principal fuente de producción de drogas psicoactivas[6].

Durante 1999, también los países vecinos fueron reaccionando frente a la situación colombiana. En Panamá, algunas incursiones de grupos armados colombianos sirvieron de argumento para atizar la polémica sobre la salida definitiva de las tropas estadounidenses, en cumplimiento de los acuerdos Torrijos-Carter[7].

El gobierno peruano de Fujimori, al tiempo que anunció el desplazamiento hacia la frontera con Colombia de unidades militares para enfrentar el conflicto con Ecuador, descalificó la estrategia de paz del presidente Pastrana[8]. El gobierno ecuatoriano también ordenó la militarización de la frontera con Colombia, mientras que el primer mandatario de Venezuela, Hugo Chávez, enfrentó desavenencias diplomáticas con su homólogo colombiano debido a la posición que asumió respecto a las FARC.[9]

[3] Un informe de la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA), entidad dependiente del Pentágono que combina las labores de inteligencia militar estadounidense en el extranjero con la función de servir de soporte en operaciones de combate para el Departamento de Defensa, advertía durante los primeros meses de 1997: "Si no reciben ayuda, las Fuerzas colombinas pueden perder la guerra contra los grupos guerrilleros en cinco años, convirtiéndose el país en un narco–Estado". El Espectador, 11 abril de 1997, pág. 6A.

[4] Durante los primeros días de febrero de 1997, el Departamento de Estado convocó en la ciudad de Houston a un evento a sectores colombianos y estadounidenses para discutir cómo acabar la violencia en Colombia. Revista *Semana*, 18 de mayo de 1997, pág. 49. Entre 1998 y 1999, miembros de la cúpula militar de los Estados Unidos convocaron a tres reuniones para examinar el desenvolvimiento del conflicto armado colombiano y hacer claridad sobre los posibles escenarios hacia los que evolucionaría. Véase Pizarro Leongómez, Eduardo, *"Colombia: una grave encrucijada"*, Periódico Universidad Nacional, No. 1, Bogotá, agosto 15 de 1999, pág. 8.

[5] Carlos Angarita y David Martínez, *«Descolombianización»: la guerra y la economía por los senderos de la globalización gringa,* Revista Mirar Colombia No. 3, Bogotá, Corporación René García - Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, agosto de 1999, pp. 7-21.

[6] Se trata de un dispositivo militar hemisférico que tiene por objetivos el control de las zonas que son consideradas como fuentes de producción y de las rutas de comercialización de drogas psicoactivas. El Plan se desarrollaría en tres fases, la primera de las cuales supone el involucramiento decidido de Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela, así como Bolivia, en las tareas dirigidas a atacar las fuentes de producción y las rutas de comercialización. Véase Statment of General Charles Wilhelm, U.S. Marine Corp Commander in Chef USA Southern Comand before the House Comittee on Government Reform Subcomittee on Criminal Justice Drug Policy and Human Rigths Resources, 15 february 2000. Citado por Ricardo Vargas, «Plan Colombia: ¿Construcción de paz o sobredosis de guerra?», en Revista Desde Abajo, Suplemento Especial No. 2, Bogotá, marzo de 2000, pp. 27-28.

[7] Como respaldo a los temores del general Wilhem por el cese de operaciones de la base Howard, el 20 de mayo de 1999, y la amenaza de una extensión creciente del conflicto colombiano en el Darién, el senador republicano Paul Covardale señaló: "Estamos presenciando la balcanización de Colombia. El presidente Pastrana continúa haciendo concesiones mientras las guerrillas incrementan sus esfuerzos para menoscabar una paz y una estabilidad (...) que ahora también amenaza a los países vecinos. Al final de este año habremos salido por completo de Panamá y las ramificaciones de esto, en referencia a nuestra habilidad para combatir eficazmente el narcotráfico y garantizar la seguridad y la estabilidad de la región, son alarmantes". *El Tiempo*, 23 de junio de 1999, pág. 11A.

[8] A comienzos de febrero de 1999, ante el Consejo Interamericano de Defensa en Washington, Fujimori manifestó que el tratamiento que debía darse a las guerrillas colombianas era el trato firme y con objetivos claros por el cual él había optado en el caso de la embajada del Japón en Lima. *El Espectador*, 7 de febrero de 1999, pág. 7A.

[9] Chávez manifestó: "Hay gente en el Gobierno que piensa que son terroristas, otros piensan que son narcoguerrilla, para mí es un movimiento revolucionario". *El Tiempo*, 15 de agosto de 1999, pág. 13A. Declaraciones como ésta, sumadas a otras en la que se planteó neutral respecto al gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, fueron consideradas por los gobernantes colombianos como un reconocimiento de beligerancia hacia la insurgencia colombiana.

El 13 de julio de 2000, después de nueve meses de debate en el Congreso de los Estados Unidos, el presidente Bill Clinton firmó la Ley 106-246, mediante la cual se aprobaron 1.300 millones de dólares de ayuda económica al gobierno de Colombia para financiar el Plan Colombia. Aunque los gobiernos colombiano y estadounidense han reiterado insaciablemente que la finalidad de esta nueva iniciativa es la búsqueda de la paz en Colombia, es evidente que la columna vertebral de la misma es la militarización de la lucha antinarcóticos con fines contrainsurgentes. Las reacciones de los países vecinos precisamente se han caracterizado por expresar sus preocupaciones ante la constatación de que la mayor parte de los recursos económicos aprobados tienen como destino cubrir los gastos de rubros militares. Los elementos centrales de estas preocupaciones se pueden sintetizar de la siguiente manera:

a) El conflicto colombiano empieza a percibirse como una fuente de inestabilidad real y el Plan Colombia como una respuesta cuya interlocución trasciende los límites colombianos, planteando desafíos inéditos para estos gobiernos.
b) La alianza política de los gobiernos colombiano y estadounidense, que se traduce principalmente en la ayuda militar a Colombia, conlleva la intensificación de la guerra y el reforzamiento de nuevas lógicas armamentistas del Estado colombiano, que terminarían por afectar los equilibrios estratégicos con los vecinos.
c) La política antinarcóticos basada en la represión de los cultivos ilícitos lleva a nuevas formas de movilidad de estas economías y sus secuelas sociales hacia otros territorios de la región andina, comprometiendo de paso la reserva ambiental multinacional del Amazonas.
d) El incremento de la guerra en el sur de Colombia conducirá inexorablemente a fenómenos de éxodo internacional hacia países vecinos, que no tienen experiencia para abordar sus compromisos derivados del derecho internacional y menos aún la capacidad o la decisión para desarrollar políticas que permitan resolver las nuevas presiones sociales, demográficas y culturales en sus propios territorios fronterizos.

2. Coexistencia de procesos de paz y escalamiento del conflicto armado

La suerte misma de los procesos de paz entre el gobierno colombiano y las guerrillas se convierte en uno de los factores decisivos de la dinámica fronteriza. Éstos, sin embargo, no avanzan con suficiente fluidez, mientras que las estrategias de guerra se hacen cada vez más intensas y se internacionalizan, al tiempo que en el ambiente político interno se produce una creciente polarización.

De una parte, el gobierno nacional accedió a la creación de una zona de despeje de 42 mil kilómetros cuadrados, en los departamentos de Caquetá y Meta, para comenzar el proceso de diálogo y negociación con las FARC. Después de dos años, el balance se sintetiza en la formulación de una agenda política y en el comienzo del abordaje del tema de las reformas económicas a través del impulso de las llamadas audiencias populares. No obstante, ha sido recurrente la tensión, más allá de la mesa, en torno a otros temas a los que el gobierno y las FARC les conceden gran importancia, respectivamente: la verificación internacional y el "canje" de prisioneros de las FARC por los soldados y policías retenidos. El 12 de noviembre de 2000, además, la guerrilla de las FARC decidió unilateralmente el congelamiento de las negociaciones aduciendo que el gobierno no está combatiendo a los paramilitares y, por el contrario, el estamento oficial está reconociendo a éstos como actores políticos. El gobierno colombiano respondió decidiendo una prórroga de la zona de despeje tan sólo 55 días contados a partir de diciembre de 2000.

El estancamiento del proceso de negociación entre el gobierno y las FARC[10], en buena medida, ha

[10] El proceso de acercamiento entre gobierno y el ELN se mantiene desde hace dos años sin experimentar avances significativos, excepto por la creación del *Grupo de Países Amigos*. Los desacuerdos en torno a la desmilitarización de una zona de encuentro en el sur de Bolívar

obedecido a la expectativa del escalamiento del conflicto[11]. El gobierno colombiano ha dedicado gran parte de su agenda internacional a la consecución de ayuda económica y política para la implementación del Plan Colombia, cuyo componente fundamental implica el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y cuyo centro geográfico de atención constituye la retaguardia estratégica de las FARC. Las FARC, por su parte, han incrementado su accionar bélico por todo el territorio nacional[12] y tomaron la decisión de fortalecer sus finanzas para la guerra con la expedición de la llamada ley 002[13].

En similar línea de acción gira la política norteamericana frente al conflicto colombiano: por un lado, se pronuncia manifestando su disposición y apoyo a la resolución del conflicto armado interno; pero por otro, aprueba una importante ayuda militar al Plan Colombia (1.300 millones de dólares) y, si bien descertifica parcialmente al gobierno en el tema de derechos humanos, aplica el *waiver*[14] a manera de certificación condicionada por razones de interés nacional de los Estados Unidos, a pesar de que el mismo Departamento de Estado de ese país ha calificado la situación de Colombia como crítica en esta materia.

Con todo, el año 2000 constituye el segundo año de la experiencia de negociación[15] en medio del conflicto. Este modelo fue crucial para iniciar nuevos procesos de paz, luego de una etapa de guerra integral[16] que sólo contribuyó a escalar la confrontación e incrementar los indicadores de la crisis humanitaria colombiana. Sin embargo, en la medida en que la opción por esta alternativa equivale al desarrollo de una política de simultaneidad entre procesos de paz y estrategias de guerra –rasgo al que coloquialmente se hace referencia como los Planes A y B, respectivamente–, los riesgos del escalamiento del conflicto armado interno colombiano son muy altos y la idea de que Colombia es el país problema del continente, es decir, la fuente de desestabilización de la región y, por tanto, que constituye una amenaza para los países vecinos, se puede profundizar.

La exploración de modelos de diálogo y negociación que tiendan a desinflar las estrategias bélicas de los actores armados enfrentados, además de contribuir a que se neutralice la dinámica compulsiva de involucramiento de la población civil en la guerra y a que la confianza política entre las partes se construya sobre la convicción de la paz como única salida para fundar un nuevo pacto social y no a partir de la instrumentalización de los escenarios políticos como parte de la guerra, ayudaría para que las fronteras no fueran concebidas por nacionales y extranjeros como nuevos teatros de guerra, sino más bien como escenarios de integración e intercambio que requieren de decisiones políticas que permitan la superación de la tradición de olvido a que han estado sometidas por los diferentes Estados.

3. Las preocupaciones de los gobiernos vecinos y la tendencia a la militarización de las fronteras.

han constituido el principal factor para que no se haya materializado la propuesta del ELN de realizar una Convención Nacional con participación de un amplio espectro de sectores sociales y políticos de la sociedad colombiana. En este caso también parece imperar la lógica bélica de parte del gobierno: es posible el debilitamiento militar del ELN antes de que éste llegue a un proceso formal de negociación y, mientras tanto, es posible el aprovechamiento político de acciones militares "desesperadas" como el secuestro del avión de Avianca o de los fieles de la iglesia de La María en Cali.

[11] La intensificación de la actividad militar se entendería como el mecanismo para obligar a negociar al adversario. En este sentido véase Alfredo Rangel, *Colombia: guerra del fin de siglo,* Bogotá, Tercer Mundo Editores – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, febrero de 1999, pág. 194.

[12] De enero a octubre de 2000, se calcula que ha habido un estimado de 210 combates en el territorio nacional entre el ejército y la guerrilla y ésta y los grupos paramilitares. SISDES 2000.

[13] La Ley 002 ha sido planteada como una estrategia de financiación cuya fuente básica es el cobro del 10% del patrimonio de quienes en Colombia disponen de más de 1.000 millones de pesos.

[14] «El 22 de agosto de 2000, el presidente Clinton invocó la sección 4 del artículo 3201 de la Ley 106-246, que pemite dejar al margen las condiciones relativas a los derechos humanos cuando el presidente determina que tal medida estaría al servicio de la seguridad nacional. Una decisión que lamentamos». Amnistía Internacional, Human Rigths Watch y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *Los derechos humanos y la ayuda militar estadounidense*, Washington, D.C., mimeo., agosto de 2000, pág. 2.

[15] En realidad, con las FARC se ha adelantado un proceso de pre-negociación. Así lo advirtió recientemente uno de los negociadores del gobierno, Luis Guillermo Giraldo.

[16] Sus inicios se remontan a la reestructuración de las Fuerzas Armadas que fue implementada durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994).

Desde el punto de vista diplomático, los gobiernos vecinos se han manifestado en función de apoyar los procesos y los esfuerzos de paz en Colombia[17] . Pero en el terreno práctico, la militarización[18] de las fronteras da cuenta de una profunda desconfianza frente al éxito de estas iniciativa, reforzada por los temores frente a la implementación del Plan Colombia[19], que condujo a que los cinco países vecinos de Colombia propusieran la evaluación mensual de los efectos de esta iniciativa colombo-estadounidense[20] . De hecho, las diferencias de percepción de los diferentes países han impedido que haya una declaración conjunta de los gobiernos latinoamericanos frente a la implementación del Plan Colombia[21] y cada gobierno prefiere reaccionar aludiendo a la protección de intereses nacionales en sus fronteras.

El gobierno panameño reiteradamente se ha declarado al margen del conflicto armado interno colombiano y del Plan Colombia. Así lo manifestó el canciller panameño, José Alemán[22], y lo ratificó la presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, durante su visita a Colombia[23]. En esta dirección, ha desestimado en varias oportunidades que detrás de las acciones de grupos paramilitares haya el interés de justificar el retorno de tropas norteamericanas y, a comienzos del mes de agosto, rechazó la firma de un convenio en este sentido con el gobierno estadounidense[24] . Sin embargo, después de la incursión de grupos paramilitares y de las FARC en territorio panameño, la mandataria panameña fue enfática en señalar que "todo aquel colombiano que venga a interrumpir la paz a nuestra comunidad, nosotros vamos a actuar fuertemente contra él"[25] y solicitó a Estados Unidos la aprobación de 30 millones de dólares[26] para que la policía fronteriza cuente con armamento sofisticado y tenga más capacidad de responder ante cualquier ataque.

El gobierno ecuatoriano, por su parte, ha tenido que enfrentar una llegada masiva de refugiados colombianos, especialmente a la provincia de Sucumbíos, como consecuencia de la agudización del conflicto armado en el sur de Colombia (Putumayo). Este hecho ha motivado declaraciones reiteradas de los altos funcionarios ecuatorianos en el sentido de que no tendría sentido extirpar el negocio de la cocaína de Colombia si éste se traslada hacia Ecuador y allí hace metástasis, así como la decisión del gobierno de impulsar el "Plan de reactivación social y económico de la zona nororiental de Ecuador", que implicaría, durante cuatro años, la inversión de 300 millones de dólares en rubros que incluirían la creación de una gran fuerza especial de frontera que permita reforzar el control en la zona limítrofe con

[17] En un documento adjunto a la declaración final de la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasil entre el 31 de septiembre y el 1º de agosto de 2000, los 11 presidentes suramericanos manifestaron "su decidido apoyo a los esfuerzos en favor de la paz emprendidos por el Gobierno de Colombia, que reflejan los anhelos más legítimos del pueblo colombiano de construcción de un futuro pacífico, en un ambiente democrático y de respeto por los derechos humanos". *El Tiempo*, "Éxito diplomático en Brasilia", 2 de septiembre de 2000, pág. 1-2.

[18] Panamá: 2.500 policías; Venezuela: 25.000 militares; Brasil: 10.000 militares; Perú: 6.000 militares; Ecuador: 4.000 militares. *El Tiempo*, "La seguridad fronteriza", 23 de agosto de 2000, pág. 1-3.

[19] Sin lugar a dudas la expectativa frente a la ejecución del Plan Colombia y su fuerte componente militar se ha convertido en un elemento de preocupación para los países vecinos, cuyos gobernantes han planteado un amplio y diferenciado espectro de reservas respecto a las consecuencias en materia de desplazamiento forzado hacia sus países, operaciones de grupos armados al margen de la ley en sus territorios, refugio de los campesinos y narcotraficantes afectados por las fumigaciones y desequilibrios militares, entre otras.

[20] Así lo dio a conocer el Secretario de Seguridad Institucional del gobierno brasilero, Alberto Cardoso, quien además señaló que las evaluaciones estarían a cargo de los jefes de inteligencia de cada país. *El País*, "Países vecinos, atentos ante el Plan Colombia", 3 de noviembre de 2000, pág. 5A. La convocatoria a una primer reunión en la que participarían los ministros de Defensa de cada país, hecha por el ministro de Gobierno de Panamá, fue objeto de molestia y de reclamo por parte del gobierno colombiano. *El Espectador*, "Plan Colombia aún preocupa a vecinos", 13 de noviembre de 2000, pág. 4A.

[21] Durante la Cumbre de Presidentes en Brasilia, el tema del Plan Colombia no fue objeto de un pronunciamiento conjunto. El presidente brasilero, Fernando H. Cardoso, además de preocupado por las consecuencias militares del Plan Colombia era partidario de un rechazo conjunto por "la forma que Estados Unidos intenta injerir en los asuntos internos de Colombia y Perú". *Portafolio*, "Brasil capitaliza el temor regional al Plan Colombia", 30 de agosto de 2000, pág. 20.

[22] *El Colombiano*, "Panamá se mantendrá al margen", 1º de octubre de 2000, pág. 7A.

[23] El Colombiano, "Panamá repelerá nuevas incursiones", 24 de octubre de 2000, pág. 6A.

[24] *El Colombiano*, "Panamá se mantendrá al margen", 1º de octubre de 2000, pág. 7A.

[25] Ibídem.

[26] El embajador de los Estados Unidos en Panamá, Simón Ferro, calificó de "ambiciosa" esta solicitud. *Tiempos del Mundo*, 31 de agosto de 2000, pág. B9.

Colombia[27] . Mientras se logra la financiación de este plan, Ecuador ha reforzado la presencia militar[28] y policial[29] en la franja fronteriza con Colombia con la asignación de 25 millones de dólares del presupuesto nacional[30] .

También el gobierno de Brasil ha reforzado su pie de fuerza en su frontera de 1.645 kilómetros con territorio colombiano, para contrarrestar los efectos de la aplicación del Plan Colombia, especialmente en lo relacionado con la fumigación de cultivos de uso ilícito en el sur del país, y respecto al cual ha expresado reservas por el peligro que puede representar la injerencia norteamericana. El 27 de septiembre de 2000, comenzó a adelantar la *Operación Cobra* en esta zona fronteriza como parte de la primera etapa de la estrategia *Gran Amistad*[31] . Esta operación consiste en el envío de tropas especializadas de policía y ejército a siete puestos limítrofes con la amazonía colombiana que serán coordinadas por un "comando de gerenciamiento de la crisis" compuesto por miembros de la Cancillería, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Agencia Brasileña de Inteligencia, establecido en la ciudad de Tabatinga que limita con la ciudad colombiana de Leticia (Amazonas)[32] . Igualmente se encuentra gestionando recursos por 3.5 millones de dólares para atender los efectos del Plan Colombia en su territorio.

Perú, que todavía no enfrenta consecuencias directas del conflicto colombiano, en la medida en que su frontera es básicamente selvática, también ya acordó con Colombia crear un cerco militar fronterizo[33] . Sin embargo, la crisis política originada en la ausencia de garantías electorales y el conocimiento público de las prácticas de autoritarismo y corrupción del régimen de Fujimori, cambiaron esta tendencia, al punto de que los Estados Unidos terminaron por convertirse en un actor decisivo en la salida de Fujimori del poder, luego del escándalo en el que su Jefe de Inteligencia, el polémico Vladimiro Montesinos, se viera envuelto en una sofisticada operación de tráfico de armas con destino a la guerrilla de las FARC.

Venezuela, por el contrario, ha tenido una postura crítica y de rechazo al Plan Colombia, por considerar que atenta contra la estabilidad regional y responde a una intervención de Estados Unidos en la soberanía de los países andinos. De ahí su posición de solicitarle al gobierno colombiano una información oficial y amplia sobre el Plan Colombia y sus efectos. En general, el caso venezolano ha cambiado las tradicionales relaciones diplomáticas entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, incorporando nuevos elementos propios de la crisis política de las dos sociedades; en particular ha sido significativo el abandono de la doctrina de la persecución en caliente, que permitía operaciones transfronterizas a los militares venezolanos y colombianos, en corredores territoriales definidos. A cambio, el gobierno de Chávez ha planteado una teoría de neutralidad frente al conflicto colombiano, que le ha permitido formas de interlocución con las guerrillas a fin de desarrollar acciones humanitarias en defensa de intereses de ciudadanos venezolanos.

De este modo, en medio de la expansión del conflicto hacia las fronteras, los pronunciamientos, las declaraciones, los apoyos y rechazos al Plan Colombia, el refugio de colombianos en los países limítrofes sigue creciendo, sin que los diferentes Estados hayan desarrollado políticas apropiadas y eficaces para

---

[27] Inicialmente se propuso que el Consejo de Seguridad Nacional declarara zona de emergencia el territorio ecuatoriano de frontera con Colombia, pero ésta alternativa fue descartada. *El Espectador*, "Ecuador mantendrá observación pacífica", 13 de julio de 2000, pág. 5A.

[28] La Brigada de Selva 19 fue reforzada con el desplazamiento de la Brigada 21, el Batallón de Operaciones Especiales "BOE-60 Capitán Calles" y cinco compañías de fuerzas especiales (COE-1, COE-3, COE-5, COE-7 y Fuerzas Especiales No. 24, según las declaraciones de un oficial del ejército ecuatoriano. *El Espectador*, "Se militariza frontera con Colombia", 7 de septiembre de 2000, pág. 2A.

[29] Se instalaron cinco controles policiales desde Tulcán hasta Quito. *El Espectador*, "Ecuador, preocupado por el Plan Colombia", 12 de julio de 2000, 5A.

[30] Ibídem.

[31] Según el diario brasilero O Globo, esta estrategia "busca reemplazar el liderazgo de Estados Unidos en la lucha antinarcóticos en la región". *El Colombiano*, Brasil busca liderar lucha antidrogas", 27 de septiembre de 2000, pág. 9A.

[32] *El Espectador*, "Brasil alerta su frontera ante el Plan Colombia", 21 de agosto de 2000, pág. 4A.

[33] Pronunciamiento hecho por los Jefes de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia y Perú, en Cartagena . El Nuevo Siglo, octubre 17 de 2000.

responder a esta problemática desde una perspectiva de derechos humanos, como lo demandan los diferentes instrumentos del Derecho Internacional y como lo exige el valor fundamental de la integración latinoamericana que orienta muchas de las cartas políticas de los Estados de la región. Los gobiernos aún no desarrollan procesos estructurados de política pública para asumir el reto complejo que plantea la crisis colombiana en las fronteras. La tendencia predominante sigue siendo a la militarización actual de las fronteras, con el interés de proteger los intereses nacionales, pero sin mayor compromiso con una aproximación alternativa en términos humanitarios y de paz.

4. Tendencia del desplazamiento en las fronteras y tratamiento de orden público

Mientras el conflicto avanza hacia las fronteras y compromete cada vez más a la población civil, ésta no han tenido más opción que seguir cruzando las fronteras hacia los países vecinos, para salvaguardar sus vidas. Entre enero y octubre de 2000, se estima en 12 mil los colombianos que han pasado estos límites territoriales.

Las regiones de los países vecinos más afectadas por la llegada de refugiados son: Sucumbíos y su capital Nueva Loja, más conocida como Lago Agrio, limítrofe con el departamento colombiano de Putumayo, por donde se calcula que entre agosto y octubre entraron al Ecuador unos 5 mil colombianos huyendo del conflicto armado. El Darién panameño, especialmente poblaciones como Jaqué, Biroquirá, Yaviza, El Real y Puerto Obadía, limítrofes con el departamento del Chocó. Los estados venezolanos del Táchira y Zulia, especialmente las poblaciones de Casigua, El Cubo, La Vaquera y otras menores que limitan con los corregimientos de La Pista, La Gabarra y Tres Bocas del municipio de Tibú en el departamento de Norte de Santander.

En conjunto, el panorama anterior sobre la situación que se vive en las fronteras sugiere que éstas ya no serían tanto lugares de intercambio, convivencia, libre comercio y tránsito entre comunidades étnicas y campesinas tradicionales de estas regiones limítrofes. La situación en perspectiva apunta a todo lo contrario: a que mañana estemos hablando de fronteras militarizadas, restringidas, prevenidas y de ruptura cultural. En otras palabras, pronto estaremos frente a unas fronteras de orden público que prevalecerán sobre la integración cultural, social, económica y política que históricamente allí se ha vivido, a pesar de la ausencia total de los Estados.

Para contrarrestar esta tendencia militarista y bélica, es necesario que Colombia y los países vecinos miren por primera vez a las fronteras con un sentido humanitario, con una visión amplia que rompa con la idea de zonas periféricas, que implique protección de la población civil, asistencia a las comunidades

TENDENCIA DEL DESPLAZAMIENTO EN ALGUNAS FRONTERAS COLOMBIANAS
Enero a octubre de 2000

PERIODO	1er. TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3er. TRIMESTRE	OCTUBRE	TOTAL
VENEZUELA	350	200	1100	180	1830
ECUADOR	56	2330	2320	4500	9206
PANAMA	220	150	470	195	1035
TOTAL	626	2680	3890	4875	12071

Fuente: SISDES, 2000

vulnerables e inversión social; pues se trata de áreas geográficas con un gran potencial humano y natural que permiten avanzar hacia la integración real, aquella de la cual tanto han teorizado pactos binacionales, andinos y convenios multilaterales, que sin embargo no responden a las necesidades concretas de las comunidades que allí habitan.

Análisis de casos

1. Frontera con Ecuador

1.1. Base militar antinarcóticos en el sur y su reflejo en la región andina

Un factor que incrementa los riesgos de que Ecuador se vea cada vez más involucrado en el conflicto armado interno colombiano es la concesión del acceso y uso de la base aérea de Manta que el gobierno de este país hizo a los Estados Unidos, en el marco del Plan Regional Antidrogas desplegado por este último. Aunque el propósito de las operaciones estadounidenses se limitaría a la detección y el control aéreo de operaciones del narcotráfico, la utilización de la base de Manta se podría convertir realmente en la garantía de apoyo logístico estratégico para la ejecución del Plan Colombia, tal como lo advirtió el comandante de operaciones de la base de Tres Esquinas (Caquetá), general Mario Montoya[34] . De otra parte, la prórroga de esta concesión de seis meses a diez años resulta ser un indicio importante sobre las posibilidades de que la base de Manta cumpla un papel significativo en relación con el conflicto armado interno colombiano. En uno y otro sentido se han pronunciado diversos sectores de la sociedad ecuatoriana, al tiempo que han considerado que tal concesión del gobierno ecuatoriano a Estados Unidos deja mucho que desear sobre el papel soberano del Estado en el vecino país y que, sin lugar a dudas, "es una provocación a los grupos insurgentes de Colombia" [35] .

1.2. A qué responde la crisis humanitaria en el Putumayo

En enero de 2001 se iniciarán las fumigaciones de cultivos de uso ilícito en el sur del país, especialmente en el Putumayo, como parte de la política contenida en el Plan Colombia, que como ya se dijo cuenta con un importante componente militar financiado por Estados Unidos.

Sin embargo, a escasos dos meses de iniciarse las operaciones de fumigación, este departamento enfrenta la crisis humanitaria más grave que región colombiana alguna haya vivido en la historia del país como consecuencia del conflicto armado. Desde luego no se trata de una crisis nueva, la crítica situación de derechos humanos en este departamento viene de años atrás, sin que los gobiernos nacionales den respuestas a la misma. Pero también es cierto que ésta se agudizó a partir del paro armado declarado por las FARC desde el 24 de septiembre de 2000. Son dos meses de aislamiento por la imposibilidad de tránsito automotor por las vías terrestres; con crisis alimentaria, de salud pública, con la actividad económica paralizada y la incertidumbre de lo que pueda acontecer en adelante. En estos meses de paro armado, al menos 94 vehículos han sido quemados por las FARC, de los cuales el mayor número (63) se ha presentado en el Bajo Putumayo, según denuncias de las autoridades militares[36] .

Vale destacar en este período un preocupante antecedente de infracción al Derecho Internacional Humanitario cometido por las FARC, relacionado con el ataque a una ambulancia del Comité Internacional

[34] Las declaraciones del militar colombiano fueron desmentidas por el embajador ecuatoriano en Colombia, Eliseo Restrepo. *El Espectador*, "Base de Manta sería objetivo militar de las FARC", 16 de julio de 2000, pág. 5A.

[35] Varias ONGs ecuatorianas demandaron la inconstitucionalidad del convenio con los Estados Unidos con base, entre otros argumentos, en la manera como progresivamente se ha desvirtuado su papel inicia, pues ahora estaría en capacidad de mantener en forma permanente 475 miembros de las fuerzas armadas norteamericanas. *El Espectador*, "La base de Manta y el Plan Colombia", 5 de septiembre de 2000, pág. 4A.

[36] Información suministrada por el General Mario Montoya, comandante de la Fuerza de Tarea Conjunta del sur del país (Caquetá, Putumayo y parte de la Amazonía), Brigada 24, noviembre 7 de 2000, Puerto Asís.

de la Cruz Roja, donde dieron muerte a un presunto paramilitar herido que era conducido a un hospital, entre San Miguel y Puerto Asís, hecho que generó un fuerte debate frente a las posibilidades de futuras acciones humanitarias en el país en zonas de conflicto.

Frente al paro armado realizado por las FARC en el Putumayo, podrían estarse jugando dos posibilidades. Una, recurrir a un bloqueo de estas características para detener la aplicación del Plan Colombia y obligar al gobierno nacional a replantear este proyecto. Esto lleva a pensar que allí radicaría la imposibilidad del gobierno central para resolver esta crisis, a pesar de haber intentado y propuesto distintas soluciones sin lograr resultados, lo cual se traduciría en un replanteamiento del Plan Colombia.

La otra, el paro armado sería un mecanismo de las FARC para detener el avance paramilitar en el sur del país, como el sucedido en el municipio de San Miguel (La Dorada) en septiembre pasado y otras zonas rurales del departamento. Con este planteamiento coincide la decisión unilateral del este grupo guerrillero de congelar las negociaciones con el gobierno nacional, argumentando la falta de voluntad política de éste para combatir a los grupos paramilitares[37].

1.3. Sociedad civil y erradicación manual

Como respuesta a la imposición del gobierno central y a la política estadounidense de erradicar los cultivos de uso ilícito a través de las fumigaciones aéreas, la sociedad civil, apoyada por los mandatarios locales, realizó el Foro Regional "El Sur Responde al Plan Colombia", en septiembre, donde le planteó al país y a la comunidad internacional que está dispuesta a iniciar un proceso de erradicación manual de estos cultivos, pero acompañado de una política gubernamental de sustitución viable y con verificación de la misma comunidad internacional que garantice el cumplimiento del proceso.

Paralelo a esta dinámica, se viene desarrollando un plan piloto de erradicación manual de cultivos de uso ilícito en el todo el municipio, liderado por la alcaldía de Puerto Asís, el cual fue autorizado por el gobierno nacional; la labor realizada hasta hoy por el alcalde Manuel Alzate ha logrado la aceptación de las 145 veredas del municipio, a través de las juntas de acción comunal mediante un acta firmada, de iniciar el proceso de sustitución de cultivos con erradicación manual, alternativa a las fumigaciones por aspersión. Un paso importante de este proceso es la aceptación de las FARC, que en principio se oponían.

1.4. Desplazamiento y Refugio

Ecuador ha recibido alrededor de cinco mil colombianos en los últimos meses como consecuencia de la crisis humanitaria que enfrenta el Putumayo. Se estima que del departamento han salido más de 10 mil personas; de ellas, un 50% lo hicieron hacia territorio ecuatoriano, especialmente hacia las provincias de Sucumbíos y el Carchi, que limitan con los municipios de San Miguel y La Hormiga, del departamento del Putumayo.

Ecuador, país que desde hace varios años ha sido territorio de refugio de muchos colombianos que ven en este vecino la posibilidad de escapar a la violencia política y social[38], tuvo que prepararse sobre la marcha[39] para crear un plan de contingencia. Este plan está liderado por la iglesia católica, específicamente

[37] Ver comunicado de las FARC, 12 de noviembre de 2000.

[38] Según la Conferencia Episcopal de Ecuador, de las 960 personas que este año han solicitado asilo en ese país y les han sido otorgado, el 75% son colombianos. El Espacio, diciembre 5 de 2000.

[39] El Plan de contingencia se inició apenas en octubre pasado ante la llegada de colombianos al territorio ecuatoriano, no obstante haber dos indicios que apuntaban al incremento de refugiados: uno, desde el mes de agosto ya habían empezado a llegar colombianos y dos, desde hace varios meses atrás se viene anunciado este desplazamiento por los efectos de las fumigaciones contempladas en el Plan Colombia.

por la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos, la cual, a través de un convenio con el ACNUR y el gobierno nacional, viene atendiendo a los refugiados colombianos que se han quedado en territorio fronterizo, pues la mayoría de quienes llegaron seguramente ya han regresado a Colombia por la ruta de Ipiales - Pasto.

De acuerdo a la información suministrada por distintas organizaciones no gubernamentales de Ecuador, no todas las familias que han llegado a territorio vecino han decidido establecerse; al menos un 70% han retornado a Colombia o se han dispersado en el territorio ecuatoriano, sin que se cuente con un registro de este proceso de dispersión migratoria. En la actualidad se encuentran unos 1.600 refugiados en Sucumbíos, de los cuales 1.355 están registrados. La gran mayoría se encuentran ubicados en casas de familiares o amigos, tan solo 44 personas están en las instalaciones de una guardería infantil, que hace las veces de albergue temporal[40].

En este proceso de refugio en la frontera ecuatoriana se observan lecturas distintas de la manera como deben ser asumidos y asimilados los migrantes forzados. Para la Iglesia Católica[41] de ese país, no es prudente por razones de seguridad ni procedente por razones humanitarias acoger a los refugiados de la manera ortodoxa, con campos llenos de carpas como hacen en otros países en conflicto[42]; más bien, consideran que la acogida debe ser integral (económica, cultural y social), que hay que involucrarlos con las comunidades locales, hacerlos partícipes de los programas y proyectos comunitarios que allí se realizan, para de esa manera no formar *guethos* que en últimas pueden conducir a la estigmatización y al señalamiento en perjuicio de su seguridad física. Sin embargo, en este momento se encuentran en construcción y remodelación seis albergues en Nueva Loja o Lago Agrio, capital de Sucumbíos, los cuales deben estar terminados al 31 de diciembre y tendrán una capacidad para acoger a 2.000 refugiados (Convenio ACNUR - Iglesia Católica de San Miguel de Sucumbíos).

Ecuador, a pesar de ser un país firmante de la convención de 1951, del Protocolo de 1997 y de la Declaración de Cartagena, y de aceptar públicamente la existencia de refugiados en su país; no tiene aún diseñada una política pública dirigida a dar respuesta a la problemática del refugio, especialmente del masivo. La Iglesia Católica sí cuenta con un Comité Pro-refugiados, que según su secretario general, monseñor José Eguiguren, en 24 años ha atendido 10 mil refugiados procedentes de varios países, incluido Colombia.

Hoy lo que se observa en el Estado ecuatoriano es la implementación de un plan de emergencia a raíz de la ocurrencia de situaciones puntuales de refugio masivo, antes que una política gubernamental con una visión estratégica. El gobierno ha asumido la problemática pensando más en la posibilidad de que este proceso sea transitorio y las comunidades refugiadas regresen a Colombia en muy poco tiempo. De ahí que el Plan esté pensado para un refugio de seis meses, lo cual es improcedente a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, que considera el refugio válido hasta cuando hayan condiciones suficientes para regresar al país de origen.

De otra parte, se debe destacar que si bien los ecuatorianos pobladores de la región limítrofe donde están llegando los colombianos sienten algún temor por la crisis que se pueda desatar a raíz de un éxodo masivo, también han mostrado una actitud positiva y solidaria con la situación, consideran que son habitantes de una misma región con culturas e idiosincrasias similares y, en medio de su pobreza, los han apoyado con alimentos, ropa y afecto.

---

[40] Información recogida en terreno por una misión que visitó la zona, conformada por la Consejería en Proyectos y CODHES, entre el 18 y el 20 de noviembre de 2000.

[41] Entrevista con el padre Edgar Pinos, quien lidera el Plan de Contingencia en Nueva Loja.

[42] En julio, el canciller ecuatoriano afirmó que se conformarían "campamentos de refugiados, donde se restringe el movimiento de los refugiados(...) Ustedes entenderán que el Ecuador no querrá que se desparramen por nuestro territorio hermanos colombianos, que serán campesinos pobres, que por necesidad de supervivencia saben cómo cultivar coca y marihuana". *El Espectador*, "Ecuador, preocupado por el Plan Colombia", 12 de julio de 2000, pág. 5A.

En cuanto a los lugares colombianos con mayor llegada de población desplazada del Putumayo, están los departamentos de Nariño, Cauca, Caquetá y Huila, situación que también implica crisis humanitaria en estos departamentos por la incapacidad que tienen para asimilar la llegada masiva de desplazados, así como la falta de programas dirigidos a responder por esta problemática.

2. Frontera con Venezuela

2.1. Las diferencias del gobierno de Hugo Chávez con el gobierno colombiano

Las relaciones diplomáticas de los gobiernos de Venezuela y Colombia permanentemente han estado sometidas a percances, más allá de los incidentes tradicionales que las han caracterizado históricamente. La posición del presidente Hugo Chávez respecto al proceso de paz con las guerrillas, especialmente con las FARC, ha sido interpretada por el gobierno colombiano como un gesto de insolidaridad, unas veces, o como señal de un abierto apoyo a la insurgencia, otras. Durante los últimos días la polémica ha resurgido a propósito de la participación de una representante de las FARC en un debate del Parlamento Andino, realizado en territorio venezolano, y se ha atizado a partir de rumores que señalan posibles vínculos de Chávez con los coroneles que protagonizaron el pasado intento de golpe en el Ecuador y que habrían tenido contactos con el secretariado de las FARC en la zona de despeje.

2.2. Crisis humanitaria y derechos humanos

De diversas maneras se manifiesta la crisis humanitaria y de derechos humanos en la frontera con Venezuela, específicamente en la región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander. El posicionamiento de los paramilitares, a pesar de la importante presencia de la fuerza pública; el asesinato y la desaparición permanente de pobladores; la frecuencia de los retenes en las vías; la estigmatización de los jóvenes de acuerdo a su procedencia, así como el secuestro y señalamiento de la guerrilla hacia la población civil, son algunas de ellas.

Es de público conocimiento la incursión realizada por los grupos paramilitares en el municipio de Tibú, en mayo de 1999. De esa fecha hasta hoy, estos grupos continúan ejerciendo el control del municipio, mientras que la desaparición de pobladores y los asesinatos se han convertido en un fenómeno permanente, tal como lo revelan las cifras entregadas por la policía de Tibú, quienes señalan que en lo corrido del año se han reportado 163 muertos[43] sin que las autoridades militares y policiales se pronuncien al respecto. Por ejemplo, se sabe que en las tres últimas semanas al menos 10 personas han sido ajusticiadas en el casco urbano del municipio ante la mirada pasiva de las autoridades policiales, de las cuales tres eran funcionarios públicos y uno un líder campesino con amplio reconocimiento entre la población[44] .

Entre las preocupaciones que asaltan a los habitantes de la región es notoria la que ocasionan los permanentes retenes paramilitares en la vía que de Cúcuta conduce al casco urbano de Tibú y de éste al corregimiento La Gabarra, a pesar de la fuerte presencia militar y policial. Especialmente entre los jóvenes crece el temor por la estigmatización que hacen los grupos armados de acuerdo a la procedencia y a la residencia de las personas (si son de Tibú y La Gabarra son tildados de paramilitares y si provienen de El Tarra o San Calixto son tomados por guerrilleros). De ahí la imposibilidad de trasladarse de un

[43] *El Espectador*, agosto 20 de 2000, pág. 4A.
[44] Un empleado de la Central Hidroeléctrica del Norte de Santander; otro de la Empresa Municipal de Tibú y el tercero funcionario del Hospital San José de Tibú; el cuarto, era Manuel Sánchez, un líder campesino desplazado de La Gabarra.

municipio a otro: por el riesgo de ser desaparecido, asesinado o cuando menos interrogado y despojado de los mercados por tratarse de "remesas para la guerrilla". Se suma a lo anterior la retención por parte del ELN de 40 jóvenes raspadores de coca en zona rural de Tibú, aparentemente por el hecho de trabajar en una finca controlada por paramilitares[45], sin que hasta el momento sus familiares hayan tenido respuesta sobre su situación.

En medio de este conflicto armado, lejano a las políticas del centro del país, es importante destacar que quizás la vulnerabilidad mayor de la población civil del Catatumbo radica en la fuerte presencia militar, legal e ilegal. En efecto, la presencia de la fuerza pública es notoria, hay presencia de tres grupos guerrilleros y se incrementa progresivamente el accionar de los grupos paramilitares:

a) El Ejército Nacional cuenta con el Grupo Mecanizado Maza, con base en Cúcuta y jurisdicción en límites con Tibú y Zulia; el Batallón Contraguerrilla Comuneros No. 36, con base en Tibú y jurisdicción en Orú, Kilómetro 85, Filogringo y El Tarra; el Batallón 50 «Batalla de Palonegro», con base en Convención y jurisdicción en El Tarra, el Carmen y Teorama; el Batallón No. 15, con base en Ocaña y jurisdicción en San Calixto, La Playa, Hacarí y Río de Oro (Cesar); el Batallón de Infantería No. 15 y el Batallón Guanes.
b) La Policía Nacional cuenta con el Distrito No. 3, con base en Tibú, La Gabarra y El Tarra, y el Distrito No. 4, con sede en Ocaña y jurisdicción en Convención. El municipio de San Calixto no cuenta con policía desde 1998, luego de una incursión guerrillera del ELN. Tampoco hay presencia policial en los municipios El Tarra y Teorama.
c) Las guerrillas que operan en esta zona son el frente Armando Cacua Guerrero del ELN, el frente Libardo Mora del EPL y los frentes 33 y 34 de las FARC.
d) La presencia de los paramilitares en la zona se remonta a la incursión de las Autodefensas Unidas de Colombia, al mando de Carlos Castaño, en mayo de 1999, momento desde el cual mantienen el control de algunas zonas como La Gabarra, Tibú y la provincia de Ocaña, que limita con el Catatumbo. De acuerdo con el testimonio de las autoridades locales y los pobladores de la región, se cree que al menos 600 paramilitares permanecen en esta zona[46].

En la región del Catatumbo se puede hablar de dos niveles de aislamiento del resto del departamento y del país: de un lado, el político y social; y, de otro, el físico, relacionado con las carreteras y los puentes e, incluso, con el servicio de telefonía. A lo anterior se añade la destrucción de dos puentes importantes de la zona: el puente sobre el Río Nuevo Presidente, que comunica el casco urbano de Tibú con la ciudad de Cúcuta, volado con dinamita por la guerrilla del ELN en abril de 2000, una acción que además de afectar la cotidianidad de la población, especialmente en el campo comercial, aumentó las situación de vulnerabilidad de la misma frente a hechos de violencia[47]; y el puente sobre el río Tarra, en inmediaciones del casco urbano, el cual fue destruido por una avalancha en 1999, sin que hasta el momento el gobierno haya mostrado interés en restablecerlo. La consecuencia de la inexistencia de este puente es que todos los vehículos, grandes y pequeños, tengan que "navegar" para llegar o salir del casco urbano del municipio de El Tarra.

2.3. Cultivos de uso ilícito

Una de las realidades que ha contribuido a la agudización del conflicto armado en la región de El Catatumbo es la expansión de los cultivos de uso ilícito (coca), su procesamiento y comercialización. La cifra de hectáreas cultivadas no está clara, de ahí que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos (PLANTE)

[45] Información suministrada por autoridades locales a una Misión que visitó el municipio en noviembre de 2000.
[46] Según el diario El Espectador del 20 de agosto de 2000, 1.200 paramilitares estarían operando en la región.
[47] La misma población y las autoridades de Tibú consideran que si el puente estuviera en funcionamiento el desplazamiento forzado este año hubiera sido de mayor proporción, pues la gente al no tener como transportar parte de sus bienes no ha podido salir.

hable de 12 mil, mientras los campesinos de 30 mil[48]. Los créditos económicos de este proceso son de suma importancia para el sostenimiento de la guerra. Según los mismos moradores, antes de que los paramilitares entraran a la región, la guerrilla de las FARC les exigía el 6% de las ganancias; sin embargo hoy son los paramilitares quienes controlan el proceso y no sólo multiplicaron el porcentaje sino que asesinan a quienes se niegan a venderlo, roban a quienes no quieren pagar o saquean las casas donde el producto es almacenado[49].

En cuanto a la solución de esta problemática, tanto las autoridades locales como los campesinos coinciden en que la solución no es la fumigación aérea, a pesar de los altos costos invertidos en ese método de erradicación, pues fumigar una hectárea cuesta 547 dólares y hace un mes largo fueron fumigadas 7.880 hectáreas en Tibú, lo que equivale 4.236.600 millones de dólares[50]. En cambio las consecuencias negativas son significativas: el deterioro del medio ambiente, mucho más si se tiene en cuenta que allí se encuentra una gran reserva forestal; la caída de los cultivos tradicionales de maíz, yuca, plátano, pasto, entre otros, sin que alguna autoridad nacional haya monitoreado la situación; y los efectos colaterales en la salud de las personas provocados por las fumigaciones, especialmente de la población infantil (vómito, fiebre, diarrea), fenómeno que en ningún momento intentó ser mitigado por parte del gobierno[51]. Por otra parte, las fumigaciones han carecido de efectos en tanto que los campesinos cultivadores de coca progresivamente les han perdido el miedo y se están ingeniando otras prácticas de cultivo como soquear, almacenar la semilla y raspar en horas de la noche[52].

2.4. Situación de los refugiados

Mientras el canciller venezolano, José Vicente Rangel, acepta la llegada de campesinos colombianos a su país y el gobierno colombiano refuta esta tesis, a través del canciller Guillermo Fernández de Soto[53], otras instancias gubernamentales venezolanas se han trenzado en un debate interno, con las organizaciones de derecho humanos de su país y el mismo ACNUR, por la presencia de 500 colombianos refugiados en la región del Táchira. Entre tanto, el ministro del Interior y de Justicia, Luis Dávila, y el ministro de Defensa, Ismael Hurtado, han negado en algunas oportunidades estas afirmaciones[54], a pesar de su aceptación en otras[55]. Lo cierto es que el paso de colombianos a territorio venezolano es permanente desde la región de Norte de Santander, de acuerdo a la intensidad del conflicto armado entre guerrilla y paramilitares, especialmente en los corregimientos de La Gabarra y La Pista, en jurisdicción de Tibú.

En lo referente a la política pública del actual gobierno venezolano frente al refugio, se destaca el giro que se dio al tema al elevarlo al nivel constitucional, de manera tal que la Nueva Constitución Política en su artículo 69 lo aborda. En este momento se encuentra en proceso de ser presentado un proyecto de ley ante la Asamblea Nacional para desarrollar dicho artículo en el marco de las nuevas condiciones de desplazamiento fronterizo. Para tal efecto, el ACNUR y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos como PROVEA, están asesorando a la Defensoría del Pueblo de ese país para que el proyecto responda a los lineamientos del Derecho Internacional de los Refugiados.

Quizás por falta de un estatuto interno, no obstante Venezuela ser firmante de la Convención, el Protocolo

[48] *El Espectador*, agosto 30 de 2000.
[49] Información suministrada por campesinos cultivadores de coca en la región, julio de 2000.
[50] Cifra entregada por las autoridades civiles de Tibú.
[51] Pobladores de la comunidad de Brisas (El Tarra), por ejemplo, denunciaron que en esta vereda no hay cultivos de uso ilícito; sin embargo fueron afectados por las fumigación, especialmente las plantaciones de yuca.
[52] Las fumigaciones, además, han expandido los cultivos hacia otras zonas de los municipios de Tibú y El Tarra.
[53] La Opinión, 25 de octubre de 2000.
[54] El Tiempo, 4 de septiembre de 2000, pág. 3ª.
[55] El Espectador, 2 de septiembre de 2000, pág. 4A.

y la Declaración de Cartagena, las autoridades no actúan decididamente frente a la problemática del refugio. Si bien las autoridades venezolanas durante este año no han actuado abiertamente en contra de los refugiados ni han determinado su devolución a territorio colombiano, tal como ocurrió en varias oportunidades en el transcurso de 1999, tampoco abordan el tema ni lo promocionan, de modo que terminan por evadir su responsabilidad en materia humanitaria. Dicho de una forma coloquial, pareciera que el gobierno venezolano siguiera la siguiente lógica: *estén aquí, pero callados, dispersos y nada de aglomeraciones; no les garantizamos ni la ayuda humanitaria ni la protección ni la acogida a que tienen derecho; y si se exhiben demasiado, la Guardia Nacional se encargará de su repatriación*[56].

La mayor dificultad para conocer la realidad de lo que acontece con los refugiados de esta zona fronteriza es la falta de información. Ni el gobierno colombiano ni el venezolano cuentan con un registro de las personas que traspasan la frontera en calidad de refugiados, pues no han determinado que alguna entidad oficial se encargue de esta labor; por tanto, la información es fragmentaria y cambiante en la medida en que varían la condiciones de conflicto en territorio colombiano. En realidad, allí existe una especie de territorio "móvil para lo refugiados" que responde a las presiones de los actores armados del lado colombiano.

2.5. Situación de alerta

Como consecuencia de la intención de las FARC de retomar el control de La Gabarra en los próximos días, la población civil se encuentra a la expectativa y con mucho temor, por las implicaciones que eso representa. Varios hechos tienen en alerta a la población y las autoridades: por un lado, los enfrentamientos de los últimos días entre las FARC y los paramilitares en jurisdicción de La Gabarra, hicieron que el 15 de agosto pasado, 44 familias (150 personas) cruzaran la frontera y llegaran al municipio venezolano de Casigua, permaneciendo allí 3 días, donde fueron atendidos por el alcalde local (recién posesionado) y la Guardia Nacional[57]. Sin embargo, cuando las familias fueron informadas de que la Red de Solidaridad Social (regional) y la Defensoría del Pueblo (regional) iban a visitarlas, decidieron retornar voluntariamente por el temor a ser repatriados por Cúcuta[58].

De otra parte, es sabido en la región que las FARC y el ELN están trabajando conjuntamente para la recuperación de La Gabarra. En esa dinámica de «recuperación"[59], hace 2 meses fueron robadas 160 pipetas de gas[60] en Tibú, cuyo propietario era el presidente del Concejo Municipal, quien posteriormente (15 de agosto) fue asesinado junto con su hijo de 23 años por los paramilitares en zona rural. Se cree que estos cilindros serán utilizados para la toma de La Gabarra en los próximos días, lo que además supone un éxodo masivo de campesinos, que puede ser hacia el interior del país (con muchas dificultades pues la región se encuentra fuertemente militarizada por todos los actores) o hacia Venezuela. Este panorama, sumado a la última amenaza a la población civil de parte de los paramilitares ubicados en el casco urbano de Tibú, quienes anunciaron que tenían una lista de personas para continuar con los ajusticiamientos, agudizan aún más la grave situación de derechos humanos en la región.

Finalmente, es previsible que otras poblaciones sean vulnerables a próximos desplazamientos forzados como consecuencia de hechos violentos: La Hamaca, Campo Giles, Campo Tres, Brisas, Trinidad y Palermo, en el municipio de Tibú, y San Martín, en el de Sardinata.

---

[56] Información suministrada por los refugiados y PROVEA en terreno, agosto de 2000.
[57] Estos hechos se están verificando, pues por razones de seguridad CODHES y MINGA no fueron hasta la zona.
[58] Aún no se sabe si las familias retornaron a sus lugares de origen o se quedaron en territorio venezolano no preciso.
[59] Las FARC tomaron la decisión de incursionar con fuerza en toda la región, pues además de ser una zona de cultivos de uso ilícito, ha sido históricamente territorio del EPL y ELN, con quienes también se encuentran enfrentadas. De ahí que la toma de La Gabarra conjuntamente, más que una unificación de criterios obedece a una necesidad por parte de los tres grupos para frenar el avance militar y paramilitar.
[60] Solicitudes como la hecha recientemente por las FARC a las mujeres embarazadas para que salgan de La Gabarra por la dureza de las bombas que se van a utilizar, son sintomáticas de lo que puede suceder.

3. Frontera con Panamá

3.1. Ubicación geoestratégica del Darién colombo-panameño

La frontera colombo-panameña tiene un particular valor geopolítico y geoeconómico que la convierte en un territorio muy sensible respecto a la dinámica del conflicto armado interno colombiano. La posibilidad que ofrece para el impulso de megaproyectos económicos, aunado al valor que adquiriría de realizarse el proyecto de un canal seco que comunicaría el Atlántico con el Pacífico, son factores que estimulan la intensificación del conflicto armado interno en esta zona del país.

3.2. Conflicto armado en Juradó y la frontera

Al igual que las dos fronteras anteriores, la colombo-panameña también presenta problemas. Quizás no sean tan visibles como los de aquéllas, pero la situación no deja de ser crítica. Está la decisión de las FARC, con su Bloque José María Córdoba, de recuperar la región del Urabá, que cobija los municipios de Riosucio, Juradó, Unguía y Acandí, fronterizos con el Darién panameño; a la cual se suma la presión que los paramilitares vienen haciendo en estos municipios, especialmente en Juradó, donde han venido aislando a sus pobladores a través de retenes, especialmente en la vía a Bahía Solano[61].

Por otro lado, las incursiones de los paramilitares y de las FARC a dos poblaciones del Darién panameño, ocurridas en días pasados, han puesto en alerta máxima al gobierno de aquél país frente a los efectos de la intensificación del conflicto armado interno colombiano y las consecuencias directas o indirectas para sus vecinos. De ahí que la presidenta Mireya Moscoso haya solicitado 3 millones de dólares para reforzar el armamento militar de la policía fronteriza.

3.3. Desplazados, retornados y refugiados (incluidos antiguos)

Acandí, Unguía, Riosucio y Juradó, en el departamento del Chocó, son los cuatro municipios colombianos que limitan con Panamá. Estas poblaciones desde hace varios años son afectadas por el conflicto armado interno, especialmente los dos últimos, lo que ha significado un permanente flujo de colombianos hacia la frontera en busca de refugio y protección para sus vidas[62]. A raíz de la incursión de las FARC en diciembre del año pasado al casco urbano de Juradó, 630 personas ingresaron masivamente a Panamá, a las poblaciones de Jaqué y Biroquirá. Allí se inició un proceso de intención de refugio por parte de algunas familias que no ven las condiciones de seguridad en la región para regresar al país; sin embargo, en los 10 meses corridos, un importante grupo de familias ha retornado: en abril, 48 personas fueron repatriadas a Juradó y Buenaventura y, en julio, 108 personas (60 indígenas y 48 afrocolombianos) al casco urbano de Juradó.

De esta frontera preocupa, por una parte, el futuro de estas familias retornadas, pues no existe seguimiento por parte del gobierno nacional que indique si se está cumpliendo con los compromisos adquiridos por instituciones como la Red de Solidaridad Social, y, de otra, la vulnerabilidad de los habitantes de Juradó, dado que no cuentan en la actualidad con algún tipo de seguridad o protección para la población civil, pues desde diciembre de 1999 no tiene presencia policial, ni de Ejército, a pesar de la presencia de la Infantería

[61] Además, en declaraciones concedidas a *Noticias RCN*, un supuesto comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia anunció que esa organización paramilitar estaban asesorando a panameños en la conformación de un grupo de extrema derecha. *El Tiempo*, "Está surgiendo grupo de autodefensas en Panamá", 24 de octubre de 2000, pág. 1-13.

[62] Ver Boletín Codhes Informa No. 28 de 22 febrero de 2000.

de Marina con una fragata en el mar, que no es suficiente para la protección que se necesita en tierra.

De otra parte, la pretensión del frente 57 de FARC de mantenerse en el territorio y continuar su búsqueda de control territorial y la amenaza de los paramilitares de incursionar en Juradó como retaliación por la toma de la guerrilla en diciembre de 1999, mantienen una alerta sobre el municipio que las autoridades no deben subestimar.

Todo lo anterior genera una gran incertidumbre y miedo en los habitantes por el temor a una incursión paramilitar que seguramente generará nuevamente éxodos hacia Panamá, pues como advierte la propietaria de un hospedaje: «si la guerrilla insiste en permanecer en el pueblo, muchos habitantes están dispuestos a marcharse de Juradó»[63] .

Respecto a la posición asumida por el gobierno panameño, se puede advertir que ha sido reactiva y poco receptiva a la llegada de refugiados colombianos. Panamá es firmante de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, mas no de la Declaración de Cartagena, a pesar de contar con la ley 17 de agosto de 1994, donde ratifica un convenio colombo-panameño que brinda garantías y condiciones más favorables para acceder a la documentación de personas que ingresan al país. Sin embargo, en 1998, a través de la ley No. 23 «Estatuto Temporal de Panamá», que reglamenta el refugio temporal por tres meses no más, ha tratado de colocarle limitaciones a lo establecido en el Derecho Internacional de los Refugiados.

De igual manera, según la información suministrada por los refugiados, la población local y ALAP[64], el gobierno panameño, ante la imposibilidad de limitar aún más sus obligaciones contraídas en el Convenio y el Protocolo, está aplicando a los panameños que acepten la llegada de colombianos el Decreto ley 16 de 1960, y las leyes 23 de 1965 y la 6 de 1980, «*que contemplan normas punitivas y represivas frente a los migrantes, con las cuales pueden ser deportados y repatriados, pero además penalizados los panameños que reciban colombianos, por considerar que están cometiendo el delito de tráfico ilícito de personas»* .

A manera de conclusión

La implementación del Plan Colombia es percibida por nacionales y extranjeros como un factor que conducirá inevitablemente al escalamiento del conflicto armado interno colombiano, especialmente en las zonas de frontera con los países vecinos y, por ende, a su mayor internacionalización. El estimativo de 12 mil refugiados, entre enero y octubre de 2000, es una cifra que da cuenta apenas del posicionamiento de los actores armados colombianos en estas regiones, principalmente en la zona compartida por Ecuador y Colombia, frente a lo que será propiamente el despliegue militar antinarcóticos y contrainsurgente de la alianza colombo-estadounidense. Con seguridad las cifras de población refugiada se incrementarán una vez ésta se traduzca en operativos bélicos y, posiblemente, también abarcará los territorios colombianos colindantes con Perú y Brasil.

Aunque desde el punto de vista de la seguridad nacional la militarización de las fronteras por parte de los países vecinos podría admitirse como respuesta válida a la situación colombiana, esta alternativa trae consigo problemas para garantizar los derechos fundamentales de las personas que han tenido que huir del conflicto armado interno colombiano. La población refugiada enfrentaría el peligro de quedar expuesta a maltratos y abusos de las fuerzas militares vecinas, bajo la consideración de que se trata de narcotraficantes o de colaboradores de los actores armados colombianos. De tal forma, la población civil que ha sido

[63] Testimonio de la propietaria de un hospedaje en Juradó, entregado a CODHES en agosto de 2000.
[64] Declaraciones de líderes refugiados y pobladores panameños de Jaqué, Biroquirá, Yaviza, así como defensores de derechos humanos de ALAP. Taller Seminario «El Derechos de los Refugiados y la Sociedad Civil". Ciudad de Panamá, septiembre de 2000.

victimizada por la guerra interna correría el riesgo de nuevos hechos que la conviertan en víctima de violaciones de los derechos humanos.

De otra parte, los compromisos que se derivan del Derecho Internacional de los Refugiados obligan a los Estados a proteger la vida y la integridad de las personas que huyen por razones de un conflicto armado, así como a garantizar sus demás derechos fundamentales. No obstante, los gobiernos de los países vecinos parecen rehuir el reto que significan los colombianos que huyen. Desde una perspectiva humanitaria se impone entonces como reto persuadir a los gobiernos de los países vecinos para que cumplan con sus obligaciones internacionales, independientemente de la lectura que se pueda hacer sobre la situación colombiana. En buena parte, asumir este desafío dependerá del papel que logre cumplir el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en el conjunto de los países andinos y de la presión que las sociedades civiles logren ejercer sobre sus gobiernos.

Está claro, sin embargo, que no habría mejor alternativa que la prevención, esto es, la desactivación del conflicto armado interno colombiano que funge como causa de que exista población obligada a refugiarse. En este sentido, a las autoridades, a los actores armados y a la sociedad civil colombianas les compete comprometerse con iniciativas de paz que apunten a desinflar el enfrentamiento bélico y a respaldar la construcción de un nuevo pacto social. Y a la comunidad internacional le corresponde propender por la internacionalización de los esfuerzos de paz para detener la internacionalización de la guerra y de las estrategias belicistas de pacificación.