

## FORMATO DE DESCRIPCIÓN DE LA TESIS

**AUTOR:** LUZ MARÍA GALLO ÁLVAREZ.

**TÍTULO:** “EL CHOQUE DE TRENES ENTRE LA POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO, LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN DE PARAMILITARES”.

**CIUDAD:** BOGOTÁ D.C.

**AÑO DE ELABORACIÓN:** 2007.

**NÚMERO DE PÁGINAS:** 86.

**TIPO DE ILUSTRACIONES:** NINGUNA.

**MATERIAL ANEXO:** NINGUNO.

**FACULTAD:** CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES.

**PROGRAMA:** MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS.

**TÍTULO OBTENIDO:** MAGISTRA EN ESTUDIOS POLÍTICOS.

**MENCIÓN:** NINGUNA.

**DESCRIPTORES:** DESPLAZAMIENTO INTERNO, RESTABLECIMIENTO, RETORNO, REASENTAMIENTO, REINTEGRACIÓN, SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, DESMOVILIZACIÓN DE PARAMILITARES, PRINCIPIOS RECTORES DEL DESPLAZAMIENTO INTERNO, POLÍTICAS PÚBLICAS.

### RESUMEN DEL CONTENIDO:

La problemática del desplazamiento interno en Colombia ha sido estudiada numerosas veces y desde diferentes perspectivas. Es posible encontrar estudios

sobre la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia, los procesos de restablecimiento, la estabilización socioeconómica, la inversión de recursos para atender dicha problemática, etc. Todos estos estudios demuestran la preocupación constante de la población, los estudiantes, ONG y la comunidad internacional por entender un fenómeno que convierte a Colombia en el segundo país con mayor desplazamiento interno en el mundo.

Partiendo de esta base, el presente trabajo de grado tiene como objetivo ahondar en las reflexiones en torno a la Política Pública de Restablecimiento. Para ello, se ha elegido realizar una exploración sobre los posibles choques de trenes o contradicciones entre la Política de Restablecimiento, la Política de Seguridad Democrática y el Proceso de Desmovilización de Paramilitares. La idea es poder evidenciar aquellos aspectos que influyen, limitan o coartan las acciones que la ley colombiana ha establecido para la protección de los derechos humanos de la población desplazada por la violencia.

El trabajo está desarrollado a través de tres capítulos. El primero de ellos, retoma los principales aspectos de la legislación nacional e internacional como fundamento para la construcción e implementación de una política de restablecimiento en el país. El segundo capítulo por su parte, plantea los principales elementos de la Política Pública de Restablecimiento que deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizarla a través de los lentes de otras políticas. El tercer capítulo reconoce la brecha existente entre una normatividad y una política de restablecimiento moderna y acorde a los principios internacionales, con una implementación poco efectiva, con inconsistencia en los procedimientos y dudas sobre su transparencia. También, se evidencian claras limitaciones, contradicciones y choque de trenes entre las políticas y las concepciones del gobierno frente al tema de derechos, protección del Estado y seguridad.

EL CHOQUE DE TRENES ENTRE LA POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO, LA  
POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROCESO DE  
DESMOVILIZACIÓN DE PARAMILITARES

LUZ MARÍA GALLO ÁLVAREZ

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
Bogotá D.C., Mayo de 2007

EL CHOQUE DE TRENES ENTRE LA POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO, LA  
POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROCESO DE  
DESMOVILIZACIÓN DE PARAMILITARES

LUZ MARÍA GALLO ÁLVAREZ

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO  
DE MAGISTER EN ESTUDIOS POLÍTICOS

Director de Tesis:  
VÍCTOR GUERRERO APRÁEZ.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
Bogotá D.C., Mayo de 2007

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
Introducción.	1
<b>1. Capítulo 1: Marco normativo sobre la protección de los Derechos Humanos en situaciones de restablecimiento</b>	<b>6</b>
1.1. Legislación internacional sobre el desplazamiento interno y el restablecimiento	8
1.1.1. Derecho Internacional, Derecho Internacional Humanitario y Convención Relativa al Estatus de los Refugiados	10
1.1.2. Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno	12
1.1.3. El retorno, el reasentamiento y la reintegración dentro de los Principios Rectores	15
1.2. Legislación nacional sobre el desplazamiento interno y el restablecimiento	19
<b>2. Capítulo 2: Caracterización de la Política Pública de Restablecimiento y aspectos claves en el análisis de la Política de Seguridad Democrática y el Proceso de Desmovilización de Paramilitares</b>	<b>24</b>
2.1. Caracterización de la Política Pública de Restablecimiento en Colombia y los procesos de retorno	25
2.1.1. Lineamientos de la Política Pública	25
2.1.2. Descripción del fenómeno de restablecimiento en Colombia: cifras y hechos	30
2.2. Aspectos relevantes para el análisis de la Política de Seguridad Democrática	35
2.3. Aspectos relevantes para el análisis del Proceso de Desmovilización de Paramilitares	39
<b>3. Capítulo 3: El Choque de trenes entre la Política de Restablecimiento, la Política de Seguridad Democrática y el Proceso de Desmovilización de Paramilitares</b>	<b>43</b>
3.1. La Política de Seguridad Democrática vs. La Política de Restablecimiento	46
3.1.1. La seguridad	46

3.1.2.	Las minas antipersonal	50
3.1.3.	Los informantes y los soldados campesinos	54
3.1.4.	Las detenciones arbitrarias	55
3.1.5.	La seguridad alimentaria y los bloqueos socioeconómicos	58
3.1.6.	Los cultivos ilícitos – las fumigaciones aéreas	61
3.1.7.	Principio de voluntariedad	64
3.1.8.	Principio de dignidad	67
3.2.	La Política de Desmovilización de Paramilitares vs. La Política de Restablecimiento	70
3.2.1	Verdad, justicia y reparación	71
3.2.2	Tierras y bienes	75
4.	<b>Capítulo 4: A manera de conclusión. Desafíos de Colombia frente a la coherencia de las políticas públicas analizadas</b>	79
	Bibliografía	86

A dónde van los rostros  
que no están en los carteles de "SE BUSCAN"  
aquellos que siempre tienen miedo,  
los prisioneros del terror.

A dónde van las voces  
que no viven pregonando libertades  
que silencian día a día la esperanza  
y olvidan la forma precisa de gritar.

A dónde van los cuerpos que nacieron de la guerra  
que en la guerra han de morir  
los pasos que cubren de rojo el asfalto y  
ese asfalto que sepulta sus destinos.

A dónde van...  
A dónde vamos...  
A dónde van los desplazados...

## INTRODUCCIÓN

La problemática del desplazamiento interno en Colombia ha sido estudiado numerosas veces y desde diferentes perspectivas. Algunos autores han centrado su atención en analizar las causas del desplazamiento interno y la evolución de las respuestas gubernamentales frente al mismo. Otros, por otra parte, centran su atención en los efectos económicos, políticos, culturales y sociales al que el desplazamiento conlleva, así como un análisis sobre la relación conflicto y desplazamiento. De igual forma, existen estudios que desde el marco jurídico analizan los avances y retrocesos de la ley, y la protección de los derechos de los desplazados. Finalmente hay un sinnúmero de artículos, informes y documentos que hacen explícito los vacíos que en la práctica la normatividad y la política pública colombiana tienen frente a la protección de dichos derechos.

Por otro lado, el análisis más detallado de alguna de las fases o dimensiones del desplazamiento también ha sido ampliamente estudiado. Así, es posible encontrar estudios sobre la prevención del desplazamiento, la atención humanitaria de emergencia, los procesos de restablecimiento, la estabilización socioeconómica, la inversión de recursos para atender dicha problemática, etc. Todos estos estudios, no sólo demuestran la preocupación constante de la población, los estudiantes, ONG y la comunidad internacional por entender un fenómeno que convierte a Colombia en el segundo país con mayor desplazamiento interno en el mundo, sino que además sienta las bases para una verdadera reflexión nacional, en torno a la paz que Colombia desea y espera lograr.

Partiendo de esta base y reconociendo los múltiples aportes logrados hasta el momento por la comunidad académica en torno al problema, el presente trabajo de grado tiene como objetivo ahondar en las reflexiones en torno a la Política

Pública de Restablecimiento. Para ello, se ha elegido realizar una exploración, hasta ahora no desarrollada a profundidad, sobre los posibles choques de trenes o contradicciones entre la Política de Restablecimiento, la Política de Seguridad Democrática y el Proceso de Desmovilización de Paramilitares. La idea es poder evidenciar aquellos aspectos que influyen, limitan o coartan las acciones que la ley colombiana ha establecido para la protección de los derechos humanos de la población desplazada por la violencia. Sí bien es cierto, como se verá más adelante, Colombia ha sido pionera y tiene grandes logros en desplegar una legislación de avanzada en el tema del desplazamiento, surgen bastantes incertidumbres a la hora de analizar su aplicación y efectividad.

Es este punto quizás, el mayor aporte que como estudiante de Maestría de Estudios Políticos se puede realizar a través del trabajo. Retomar un contexto analizado en diferentes oportunidades, y desde una mirada integral del proceso político que acompaña la formulación e implementación de varias políticas públicas, evidenciar y plasmar importantes conclusiones para la toma de decisiones. La pretensión no es desarrollar de manera exhaustiva todos y cada uno de los aspectos de las políticas mencionadas, en cuyo caso el objetivo y el alcance del trabajo excederían los de esta monografía, sino más bien, desarrollar algunos de los aspectos principales de las políticas que se contradicen entre sí, afectando de esta manera los derechos de los desplazados. En este sentido, la revisión bibliográfica, el estudio de algunos casos específicos y el análisis de la normatividad y la práctica, conducirán al lector por un camino que resalta aquellos aspectos a tener en cuenta a la hora de evaluar la actual Política de Restablecimiento.

Es igualmente importante resaltar que este trabajo de grado parte del reconocimiento de la preeminencia que el gobierno nacional le da al tema del retorno como uno de los principales elementos de la Política de Restablecimiento. Es decir, si bien es cierto se analiza el restablecimiento desde la generalidad,

preocupa dentro del análisis el énfasis otorgado por Colombia a los procesos de retorno. Este punto fundamental contrasta, como se verá más adelante, con ciertas concepciones sobre la seguridad y los derechos de los ciudadanos, y la concepción sobre los procesos de negociación que priman en las políticas públicas del Gobierno del Presidente Uribe Vélez.

En este mismo contexto, los objetivos del presente trabajo de grado son: i). caracterizar brevemente el marco jurídico nacional e internacional, que debe cobijar el análisis sobre la protección de los derechos humanos en los procesos de restablecimiento de la población desplazada por la violencia en Colombia; ii). describir algunos de los principales aspectos de la Política de Restablecimiento, la Política de Seguridad Democrática y el Proceso de Desmovilización de Paramilitares que permitirán conocer la existencia de contradicciones entre ellas a la hora de su implementación; iii). evidenciar las incongruencias, choques y contradicciones de los elementos anteriormente expuestos, a través de un análisis de cada uno de ellos y de los casos que se irán presentando como ejemplo. iv). finalmente, realizar un llamado de atención a la comunidad en general y al gobierno nacional para que al hacer visibles estas dimensiones de contradicción, se repiense nuevamente la estructura actual de las políticas y se generen cambios en su implementación.

De acuerdo a lo anterior el trabajo está desarrollado a través de tres capítulos. El primero de ellos, retoma los principales aspectos de la legislación nacional e internacional como fundamento para la construcción e implementación de una política de restablecimiento en el país. Así, se establece el marco regulatorio y explicativo que permite establecer hasta que punto existe un enfoque de derechos para abordar el desplazamiento interno en Colombia. En este contexto, se hace un énfasis especial de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, resaltado los Principios 28, 29 y 30, dirigidos a establecer parámetros para los procesos de retorno, reubicación y reintegración. Por otro lado, se describe el avance en

cuanto a la legislación colombiana y el desarrollo de la Política Pública de Restablecimiento.

El segundo capítulo por su parte, plantea los principales elementos de la Política Pública de Restablecimiento que deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizarla a través de los lentes de otras políticas. Para ello, se partirá desde la formulación del Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, los diferentes documentos de Acción Social frente a la planeación de las acciones de la misma, y el Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Así, se describirá el fenómeno del restablecimiento desde las cifras, las características y algunos casos previamente estudiados. Por otro lado, se extraerán los principales elementos a tener en cuenta en el análisis de posibles choques y contradicciones de las políticas públicas propuestas, partiendo desde la concepción actual del gobierno sobre la seguridad, la protección de derechos de las víctimas y los procesos de paz que se pueden desarrollar.

El tercer capítulo se convierte en la esencia de este trabajo de grado, en la medida en que recoge los mayores elementos de análisis para el lector. En él, se reconoce la brecha existente entre una normatividad y una política de restablecimiento moderna y acorde a los principios internacionales, con una implementación poco efectiva, con inconsistencia en los procedimientos y dudas sobre su transparencia. También, se evidencian claras limitaciones, contradicciones y choque de trenes entre las políticas y las concepciones del gobierno frente al tema de derechos, protección del Estado y seguridad. En dicha reflexión se resaltarán las condiciones mediante las cuales se pone en riesgo o se violan los derechos de los desplazados, con acciones que según la Política de Restablecimiento, deberían evitarse.

De igual manera, el tercer capítulo hará una distinción entre los logros presentados por el gobierno frente a la seguridad democrática y el proceso de

desmovilización, desde una perspectiva de logros vs. *retrocesos*, y desde los efectos colaterales que dichos logros han tenido para la protección de los derechos de los desplazados. Aquí los principios de seguridad, voluntariedad y dignidad conducirán el análisis sobre los diferentes aspectos de contradicción. Para ello, este capítulo buscará analizar las acciones realizadas por el gobierno desde diferentes puntos de vista como: la seguridad, las minas antipersonal, los informantes y los soldados campesinos, las detenciones arbitrarias, los bloqueos y la seguridad alimentaria, los cultivos ilícitos y las fumigaciones, el principio de voluntariedad y el principio de dignidad, la Ley de Justicia y Paz y el problema de la devolución de las tierras y los bienes a las víctimas.

Finamente es necesario mencionar que la metodología utilizada parte del análisis de la legislación nacional e internacional en torno al tema, extrayendo los principales puntos que permiten contrastar la normatividad con la realidad de las acciones públicas. De igual forma, se realizará una revisión bibliográfica de autores e instituciones que han explorado las acciones del gobierno colombiano frente al desplazamiento interno, así como algunos de los casos que se convierten en evidencia a la hora de demostrar las principales falencias y contradicciones de dichas políticas. Al final, en las conclusiones, se extraerán algunas de las recomendaciones que surgen de la comparación realizada y se hará un llamado de atención sobre los elementos que deben corregirse si se quiere respetar los lineamientos internacionales frente al tema, y asegurar la protección y el respeto de los derechos de los desplazados internos.

## **CAPÍTULO 1**

### **MARCO NORMATIVO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN SITUACIONES DE RESTABLECIMIENTO**

Uno de los principales retos de los gobiernos que enfrentan la problemática del desplazamiento interno es la planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas de restablecimiento<sup>1</sup>. El éxito de dichas políticas no sólo depende de los niveles de sostenibilidad de los procesos mismos, sino además, de la capacidad que tienen las autoridades gubernamentales de resolver en el tiempo, las causas que dan origen al desplazamiento. Para comenzar, se considera necesario introducir los parámetros de la legislación internacional como fundamento para la construcción e implementación de una política de restablecimiento en el país. Retomando desde la Carta de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, los diferentes tratados internacionales y protocolos, las normas del Derecho Internacional Humanitario, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, y el Estatuto de los Refugiados, este último por analogía, se pretende establecer un marco explicativo que permita reconocer si existe la primacía de un enfoque de derechos en el caso colombiano. De igual manera, el objetivo es resaltar la responsabilidad que tienen los Estados de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en situaciones de desplazamiento y restablecimiento.

---

<sup>1</sup> De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario, “el restablecimiento de la población desplazada es un proceso que culmina cuando se han generado condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida. En este sentido, aborda tanto la satisfacción de las necesidades materiales como las condiciones de seguridad física y social, la superación de los efectos psicológicos, la recuperación del sentido de pertenencia y la capacidad de la población de organizarse y gestionar decisiones según sus intereses. Colombia. Congreso de la República, (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/documentos/PND.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/PND.pdf), recuperado: mayo 15 de 2007. p.63.

En esta primera parte, se hará un énfasis especial en la protección de las personas y comunidades desplazadas a través de dos instrumentos. Por un lado, y desde el Derecho Internacional Humanitario, el Artículo No. 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, así como su Protocolo adicional No. II, relacionado a la protección de las víctimas en conflictos armados no internacionales, y que establece un reconocimiento especial de proteger a los civiles frente a desplazamientos forzados. Por otra parte, los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de Naciones Unidas, aunque no tienen carácter vinculante como un tratado, se han convertido en una herramienta fundamental y adoptada por muchos países para la protección de los desplazados. Si bien en esta parte se relacionan todos los principios desde su generalidad, se hace énfasis en aquellos relacionados con el retorno, el reasentamiento y la reintegración.

Finalmente, se analizará la evolución de la legislación nacional en torno al desplazamiento interno, no sólo desde la posición de la Rama Ejecutiva y Legislativa en el desarrollo de la normatividad, sino además los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente al tema. Sí bien es cierto, el marco legislativo no garantiza una óptima implementación de la política pública, sí se convierte en una herramienta útil para analizar la brecha entre planeación, gestión y evaluación, así como un elemento de análisis a la hora de investigar la situación actual del restablecimiento. Para ello se relacionarán, por un lado, los derechos consignados desde la misma Carta Constitucional de 1991, hasta los avances en la concepción del problema del desplazamiento y las metas establecidas por el gobierno actual desde el año 2002. De igual forma, la mirada a la legislación que cobija la Política Pública de Restablecimiento, permitirá en los capítulos posteriores mirar como otras políticas de gobierno afectan la implementación y la protección de los derechos humanos aquí resaltados.

## **1.1 Legislación internacional sobre el desplazamiento interno y el restablecimiento**

La protección durante los procesos de restablecimiento de la población desplazada por la violencia, debe tener como marco legislativo general el sistema de promoción y defensa de los derechos humanos de Naciones Unidas. De acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, los pueblos de las Naciones Unidas reafirman “su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”<sup>2</sup>. Este compromiso internacional es adoptado de manera más específica y expresa, a través de los diferentes tratados internacionales, así como los respectivos convenios y protocolos que se han desarrollado a partir de 1945.

Algunos de los mecanismos jurídicos internacionales que permiten defender los principios de equidad, no discriminación, igualdad de derechos en lo civil, político, económico, social y cultural, se encuentran consignados no sólo en la anterior carta de derechos, sino además en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmados ambos en 1966; La Conferencia de Viena de 1993; y el Derecho Internacional Humanitario. Todos ellos, más los Principios Rectores del Desplazamiento Interno de 1998 y La Convención Relativa al Estatus de los Refugiados de 1951, con su correspondiente Protocolo de 1967, éste último como referente de protección, deben ser tenidos en cuenta a la hora de formular e implementar la política de restablecimiento en el país.

Por otro lado, es esencial recordar que la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, pertenece principalmente al Estado. Estas tres categorías de responsabilidad son necesarias e inseparables a la hora de

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos, (1948). Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, recuperado: 21 de marzo de 2007.

garantizar los derechos humanos. Según la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por *respeto*, se entiende la obligación de no intervenir en el goce de los derechos; por *protección*, las acciones tendientes a garantizar que terceras partes no intervengan en su disfrute; y por su *realización*, los pasos progresivamente necesarios para la garantía de los mismos<sup>3</sup>. En este mismo sentido, la Convención de Viena de 1993, establece que los derechos humanos deben ser universales, indivisibles, interdependientes y relacionados entre sí<sup>4</sup>. Esto significa, que los principios de no discriminación o exclusión deben prevalecer, que los derechos son inherentes al ser humano, que no existen jerarquías entre los derechos civiles y políticos frente a los económicos, sociales y culturales, y finalmente, que ningún derecho debe ser concebido de manera aislada o parcial.

Siguiendo en esta misma línea de reflexión, la legislación internacional es conciente que la falta de recursos en los países puede afectar el goce de los derechos humanos. En respuesta, pero reafirmando el carácter de indivisibilidad e interdependencia, algunos derechos son visto como progresivos y otros como más inmediatos<sup>5</sup>. Un ejemplo claro, son los derechos económicos, sociales y culturales, de los cuales, el Estado tiene la obligación de satisfacer el mínimo esencial de cada uno e ir progresivamente logrando su realización. Aquí es importante tener claro que esa “realización progresiva”, no puede convertir los derechos en simples aspiraciones o buenas intenciones; y que por el contrario, el Estado tiene la obligación de ir destinando los esfuerzos económicos, humanos y legislativos necesarios para que dichos derechos sean garantizados en su totalidad.

---

<sup>3</sup> Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. p.2. Disponible en: [http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/FAQ\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/FAQ_sp.pdf), recuperado: 20 de marzo de 2007.

<sup>4</sup>Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción de Viena, (1993). Disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument), recuperado: 20 de marzo de 2007.

<sup>5</sup> Naciones Unidas. OHCHR, Op. Cit., p.2.

### **1.1.1 Derecho Internacional, Derecho Internacional Humanitario y Convención Relativa al Estatus de los Refugiados**

Como se mencionó anteriormente, son varias las fuentes del derecho internacional que aplican a la hora de proteger los derechos de los desplazados. Sin el ánimo de expandirse en cada uno de los instrumentos relacionados, se exalta la existencia del conjunto de normas que abarcan no sólo aspectos generales sino relativos a personas con mayor vulnerabilidad y situaciones especiales entre y en los países. Los derechos adquiridos a través de los diferentes instrumentos, como por ejemplo a la salud, la no discriminación, la educación, el empleo, la igualdad, entre otros, deben aplicarse a las personas desplazadas en igualdad de condiciones que cualquier otro ciudadano. Si bien es cierto más adelante se analizarán en detalle los derechos específicos para esta comunidad, el Derecho Internacional debe ser visto como el telón de fondo para cualquier desarrollo normativo nacional al respecto.

El Derecho Internacional Humanitario, por su parte, constituye igualmente una herramienta fundamental para proteger a los ciudadanos durante el desarrollo de conflictos armados, sean estos de carácter nacional e internacional. Su motivación, en una visión humanitaria de protección y límite a las acciones bélicas, pone de manifiesto el carácter vulnerable de los civiles que están en medio del conflicto. En el caso de los conflictos armados internos, como el colombiano, cuando las personas o comunidades están obligadas a huir por las continuas violaciones a los derechos humanos y la violencia generalizada, el Derecho Internacional Humanitario debe ser aplicado. El Artículo No. 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, así como el Protocolo adicional No. II<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), (1949). Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de Guerra. Disponible en: [http://www.ohchr.org/spanish/law/personas\\_civiles.htm](http://www.ohchr.org/spanish/law/personas_civiles.htm), recuperado: 24 de marzo de 2007.

relacionado con la protección de las víctimas en conflictos armados no internacionales, expresa que no sólo los Estados, sino además las fuerzas insurgentes, tienen la responsabilidad de respetar a los civiles frente al desplazamiento arbitrario.

De igual forma, dicho protocolo, en su título IV, manifiesta el derecho de la población civil a recibir protección especial frente a ataques militares, esto incluye amenazas de violencia que aterrorizan a la población y que son causa de desplazamientos; por otro lado, “se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego<sup>7</sup>”. En este mismo sentido, el artículo 17 prohíbe expresamente ordenar el desplazamiento de las comunidades por razones relacionadas al conflicto, a no ser que sea por motivos de seguridad de las personas, en cuyo caso, se brindarán las garantías necesarias para proteger todos los derechos de las poblaciones.

La Convención relacionada al Estatus de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, son tomadas igualmente en cuenta por analogía. Sin bien es cierto, dichos derechos aplican directamente a las personas refugiadas<sup>8</sup>, es decir, a aquellas personas que:

"debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él".

---

<sup>7</sup>Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), (1977). Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Disponible en: <http://www.ohchr.org/spanish/law/protocolo2.htm>, recuperado: 24 de marzo de 2007.

<sup>8</sup>Naciones Unidas, (1951). La convención relacionada al estatus de los refugiados. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>, recuperado: 24 de marzo de 2007.

también es verdad, que el uso en el tiempo de dicho instrumento puede equipararse a la necesidad de proteger a las personas que tienen los mismos temores pero no han cruzado las fronteras de su país.

Entre los derechos más importantes que pueden rescatarse de dicha convención para ser protegidos análogamente a los desplazados, se encuentran: por un lado la prohibición de que dichas personas sean discriminadas, el derecho a la protección de sus bienes muebles e inmuebles, así como los derechos de asociación y acceso a la justicia. Por otro lado, el acceso a condiciones de bienestar, donde sobresalen la vivienda, la educación, la salud, la asistencia pública y el empleo. Finalmente, y aunque diferente en este caso, por tratarse de la legislación de otro país de residencia, se entiende que las personas al adquirir cierto estatus de refugiados adquieren también garantías de protección que son equiparables a las que debería obtener un desplazado por su condición interna en el país.

### **1.1.2 Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno**

Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno fueron elaborados en 1998 por el Representante del Secretario General de Naciones Unidas sobre las Personas Internamente Desplazadas, Francis M. Deng. Los principios, compilan, reafirman e interpretan la legislación sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, que es aplicable en casos de desplazamiento. Su desarrollo, a través de cinco secciones, comprende desde los principios generales, los relativos a la protección contra los desplazamientos, durante el desplazamiento mismo, la asistencia humanitaria requerida, y los principios relativos al retorno, el reasentamiento y la reintegración.

Dichos Principios Rectores<sup>9</sup> entienden a los desplazados internos como:

“Aquellas personas, o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de sus hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

El concepto de protección frente al desplazamiento inicia inclusive desde la protección a los ciudadanos para evitar que sean desplazados. El Estado tiene la obligación de enfrentar las causas del desplazamiento para prevenirlo. Los principios del 5 al 9, se concentran en la prevención del desplazamiento, haciendo énfasis en la necesidad de proteger a los civiles durante situaciones de conflicto interno. En estos casos, únicamente por razones de seguridad que puedan poner en peligro la vida de las personas, o cuando existen razones militares imperativas, los civiles pueden ser desplazados de su lugar origen, pero manteniendo en todo momento la protección del Estado. De igual forma debe existir un amparo especial para las minorías, los indígenas, los campesinos y cualquier grupo que dependa especialmente de su tierra para sobrevivir.

Cuando el desplazamiento ha ocurrido, el Estado tiene la obligación de proteger a las personas o comunidades desplazadas. La Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, establece que las personas desplazadas son particularmente vulnerables durante el periodo en que huyen, lo que implica una necesidad de protección especial frente a los ataques militares, el reclutamiento de miembros por parte de las fuerzas ilegales, los tratos inhumanos y degradantes, las detenciones arbitrarias, la separación de algunos miembros de

---

<sup>9</sup> Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), (1998). Principios Rectores del Desplazamiento Interno. Disponible en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios\\_rectores\\_desplazamientos\\_internos.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios_rectores_desplazamientos_internos.html), recuperado: 21 de marzo de 2007.

sus respectivas familias, y otras violaciones a los derechos humanos<sup>10</sup>. De igual forma, los principios del 10 al 23, prestan una atención especial al aseguramiento de las condiciones adecuadas de vida para el desplazado, a la preservación de las familias y las comunidades, y a la protección de los derechos civiles y políticos.

La sección IV de este instrumento, por su parte, establece los principios relacionados con la asistencia humanitaria, apoyando la idea de que aún cuando es el Estado el principal responsable de la protección frente al desplazamiento interno, las organizaciones internacionales de ayuda y las ONG tienen el derecho a brindar servicios de apoyo a las personas y comunidades. Existe un fuerte debate sobre la imparcialidad y efectividad de las acciones humanitarias en situaciones de desplazamiento causadas por conflictos internos, así como del rol que deben jugar dichas organizaciones frente al tema de la protección. Sin embargo, más allá del debate, y de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse, y que no se describirán en detalle en este trabajo, tanto el Estado como dichas organizaciones están obligadas a cumplir el derecho internacional y el derechos internacional humanitario, así como a adoptar códigos éticos de conducta frente a las comunidades.

La sección final, y más importante para el análisis de esta monografía, incluye los principios 28 al 30, sobre el retorno, el reasentamiento y la reintegración. Como será analizado más adelante, la política pública promovida por el Estado colombiano frente a este tema, debe enfocarse en la creación de soluciones durables y sostenibles en el tiempo. Las personas y comunidades desplazadas son especialmente vulnerables a retornos inseguros e involuntarios, aún cuando el principio 28 es claro en manifestar exactamente los derechos contrarios: seguridad, voluntariedad y dignidad en todo retorno, reasentamiento y reintegración. Es durante estos procesos que también se encuentra la violación de

---

<sup>10</sup> Instituto Brookings y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), (1999). Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos. Versión en español Bogotá : Universidad Nacional. p.25.

derechos en torno al tema de la tierra y las propiedades, la discriminación en el sitio de llegada y la exclusión económica, política y social.

Como complemento a los Principios Rectores, Erin Mooney<sup>11</sup> ha desarrollado un Marco de Responsabilidad Nacional sobre los principios, que puede ser útil a la hora de evaluar cómo y por qué el Estado debe garantizar los derechos a los desplazados internos. En este marco, Mooney propone doce (12) pasos a seguir a la hora de enfrentar la problemática: por una lado implementar acciones tendientes a prevenir el desplazamiento y a minimizar sus efectos adversos, aumentar la conciencia nacional frente al problema, implementar un buen sistema de recolección de datos sobre las poblaciones desplazadas y sus condiciones, capacitar los estamentos del Estado frente a los derechos de los desplazados, construir y formular una política pública nacional de protección frente al desplazamiento, designar las instituciones (tanto nacionales como locales) que se encargarán de implementar dicha política, fortalecer las instituciones que trabajan por los diferentes derechos humanos para que integren el tema del desplazamiento en sus agendas, asegurar la participación de los desplazados en los procesos de toma de decisiones frente a ellos mismos, apoyar las ideas que surjan sobre soluciones durables y sostenibles, proveer los recursos necesarios para la implementación de la política, y finalmente, cooperar con la comunidad internacional en acciones de ayuda humanitaria y acompañamiento cuando éstas se requieran.

### **1.1.3 El retorno, el reasentamiento y la reintegración dentro de los principios rectores**

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, la sección V de los Principios Rectores enmarca los derechos de los desplazados durante los procesos de

---

<sup>11</sup> Mooney, E. (2005). Addressing internal displacement: a framework for national responsibility. Washington: Instituto Brookings y la Universidad de Bern. Disponible en: [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf), recuperado: 22 de mayo de 2007 p.6.

retorno, reasentamiento y reintegración. Dichos procesos deben realizarse en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. El concepto de seguridad abarca no sólo la seguridad física, sino además legal y material. Según Gimena Sanchez-Garzoli, la seguridad legal puede incluir desde amnistías, afirmación pública de la seguridad personal, integridad, y eliminación del miedo de persecución arbitraria o al castigo, una vez que el retorno se haya logrado; la seguridad física tiene en cuenta, igualmente, la protección frente a los ataques armados y las minas antipersonales; y finalmente, la seguridad material, incluye el acceso a las tierras, a la propiedad, a los medios de sostenimiento dignos y a la educación para los niños<sup>12</sup>. Todos estos elementos, deben estar presentes a la hora de promover el regreso o retorno a los lugares de origen, el reasentamiento en otras zonas del país y la reintegración en todos ellos.

En este mismo sentido, por “voluntariedad se entiende que la decisión del desplazado o de la comunidad desplazada por retornar a su lugar de origen, debe ser una elección libre”<sup>13</sup>. Este aspecto es fundamental para el logro de procesos sostenibles y para que la reintegración sea efectiva y transparente. El Estado está en la obligación de no promover procesos de retorno cuando las condiciones que causaron el desplazamiento son persistentes, cuando se pone en peligro a las comunidades, y muy especialmente, cuando los desplazados se rehúsan a volver a sus hogares. En la toma de decisiones por parte de las comunidades desplazadas sobre las posibilidades de retorno, las autoridades tienen la obligación de proveer información adecuada y transparente sobre las condiciones de regresar, así como de otras posibles soluciones que protejan ante todo los derechos del desplazado y su familia.

---

<sup>12</sup> Sánchez-Garzoli, G. (2004). Buscando soluciones duraderas para los desplazados: principios rectores de los desplazamientos internos y experiencias internacionales de retornos, reasentamiento y reintegración voluntaria. En: Presidencia de la República, ACNUR y USAID. Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos. p.48.

<sup>13</sup> Sánchez-Garzoli, G., *Ibid.*, p.48.

El concepto de dignidad, por su parte, reconoce el derecho del desplazado a regresar o reasentarse en otras zonas sin ser discriminado por ello, con un restablecimiento pleno de los derechos que perdieron al ocurrir el desplazamiento. Este incluye por un lado el respeto de las autoridades locales y nacionales a los procesos de construcción de comunidad; y por otro lado, la prohibición de separar las familias. La participación de las personas y las comunidades en los procesos de planeación, implementación y sostenimiento de los retornos, reasentamientos y la reintegración, son fundamentales para la sostenibilidad y la lucha contra la discriminación y la exclusión.

En este mismo contexto, es que el Estado debe promover el acceso de los desplazados que retornan o se restablecen, a los servicios y políticas públicas, en las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano. El principio de protección establecido durante las acciones de la ayuda internacional humanitaria que se dan en los momentos de crisis, debe prevalecer a la hora de facilitar acceso e igualdad ante los recursos del gobierno. De igual forma, los actores no estatales – comunidad internacional, ONG, etc.- tienen un papel fundamental de acompañamiento en los procesos de retorno, y deben contar con el apoyo del gobierno bajo los estándares internacionales y los códigos de ética y comportamiento establecidos por la costumbre internacional.

Otro de los aspectos fundamentales concerniente a los principios rectores, es el derecho a recuperar las propiedades o bienes perdidos durante el desplazamiento, o a obtener una compensación apropiada cuando dichos bienes o tierras son perdidas. El kit para practicantes de procesos de retorno, reasentamiento, reintegración y desarrollo, utilizado por el Consorcio de Agencias Humanitarias y el Instituto Brookings, explica que este es un derecho multidimensional, en la medida en que protege la propiedad ocupada antes del desplazamiento, así como la

adquirida durante el mismo<sup>14</sup>. Es importante recordar también que los grupos más vulnerables como las mujeres, los grupos étnicos y las comunidades indígenas, necesitan una protección especial frente a los derechos de propiedad y la compensación frente a los bienes perdidos.

De igual manera, y como fue enunciado anteriormente, dentro de los elementos de la seguridad física que deben ser tenidos en cuenta son las minas antipersonal. Los territorios minados no sólo limitan la sostenibilidad de los procesos de reintegración a las zonas abandonadas, sino que ponen en riesgo la vida de los desplazados, así como la generación de un nuevo grupo de discapacitados por accidentes. Esta situación se hace más grave cuando las minas han sido colocadas en áreas agrícolas que restringen el acceso a los campesinos, cerca de los colegios u hospitales de los pueblos, donde se movilizan especialmente los niños. Más adelante se expondrá la situación actual de las minas antipersonal en el país y sus efectos en los procesos de retorno y reubicación de la población desplazada.

Finalmente, y para proteger las condiciones de vida digna y las redes entre las poblaciones desplazadas, es fundamental la promoción de respuestas basadas en las mismas comunidades. “Las personas internamente desplazadas no son receptores pasivos de asistencia y protección, por el contrario deben ser actores claves en la identificación y solución de sus propias necesidades<sup>15</sup>. Las acciones de los mismos desplazados son consideradas hoy día por la comunidad internacional, como elemento que refuerza la asistencia humanitaria, la protección de los Estados y la implementación de medidas por parte de las ONG. Promover estas acciones de autoayuda, empoderar a las comunidades para que intervengan

---

<sup>14</sup> Instituto Brookings y el Consorcio de Agencias Humanitarias (CHA). (2003). Practitioner’s kit for: return, resettlement, rehabilitation and Development. Sesión IV. Disponible en: <http://www.humanitarian-srilanka.org/Pages/Call%20fo%20action%20English.pdf>, recuperado: 22 de mayo de 2007.

<sup>15</sup> Instituto Brookings y el Consorcio de Agencias Humanitarias (CHA), Ibid., sesión IV.

en las soluciones a sus problemas e involucrarlos en la planeación e implementación de la política pública, es crear las condiciones de autoconfianza para la participación, tan necesarias en los procesos de retorno, reasentamiento y reintegración.

## **1.2 Legislación nacional sobre el desplazamiento interno y el restablecimiento**

Colombia es reconocida por la comunidad internacional por tener una de las legislaciones más avanzadas en materia de desplazamiento interno. La evolución para llegar a dicho desarrollo legislativo, sin embargo, comienza con un desconocimiento frente al tema del desplazamiento. Antes de la presidencia de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), el problema del desplazamiento era visto como un problema exclusivamente económico de aquellas personas que buscaban mejores condiciones de vida a través de la migración. Fue con el Plan de Desarrollo 1995-1999, conocido como el Salto Social, cuando las autoridades crearon un sistema especializado de protección al desplazado. Desde entonces el Estado ha venido desarrollando una serie de normas para reglamentar los procedimientos de protección y compromiso frente al desplazamiento interno que están acorde a los parámetros y normas internacionales.

Este avance en las concepciones frente al desplazamiento surge de un proceso de debate político que es importante tener en cuenta. La presión internacional y de las ONG nacionales por el tratamiento colombiano de dicha problemática, la fuerza de una dinámica social y política enmarcada en los escándalos del Proceso 8.000, la necesidad de mejorar las relaciones internacionales y la constante presión, llevaron al gobierno de Samper a abrir las puertas a la protección del desplazamiento desde la óptica aquí manejada. Es en este contexto político social que el desplazamiento se aleja de las antiguas concepciones de migración, y comienza analizarse como consecuencia grave del conflicto colombiano.

Así es como en 1997, la Ley 387, estableció el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD-. La Red de Solidaridad Social, conocida hoy día como la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, es el organismo responsable de la protección al desplazado. Dicha ley, un poco anterior a la divulgación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno en 1998, se anticipó a muchos de los derechos allí reconocidos. De esta manera, los componentes incluyen no sólo la prevención del desplazamiento a través de una expansión del reconocimiento del problema, sino además un apoyo a las condiciones de asistencia humanitaria, a los procesos de estabilización y la promoción de soluciones sostenibles.

Siguiendo con este desarrollo, dos años después, en 1999, el país introdujo el Conpes 3057 que estableció mejoras desde la simplificación del sistema y un énfasis mayor en las áreas de prevención, protección, atención humanitaria, retorno voluntario, reubicación y estabilización<sup>16</sup>. Cabe mencionar que la política reforzó la idea de prevenir el desplazamiento a través de un mejoramiento en el Sistema de Alertas Tempranas – SAT- y la búsqueda por implementar un Plan Integral de Atención que involucrara directamente a las poblaciones afectadas, así como a la población civil y el sector privado.

Posteriormente, se desarrolló también el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, centrado en cuatro objetivos principales: promover la seguridad democrática, estimular el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado<sup>17</sup>. El primer objetivo, la Seguridad Democrática, está basado

---

<sup>16</sup> Colombia. Contraloría General de la República. La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿solo buenas intenciones? Informe sectorial (2005). Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/307\\_4\\_1\\_La\\_politica\\_publica\\_sobre\\_el\\_desplazamiento\\_forzado\\_en\\_Colombia.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/307_4_1_La_politica_publica_sobre_el_desplazamiento_forzado_en_Colombia.pdf), recuperado: mayo 22 de 2007. p. 18.

<sup>17</sup> Colombia. Congreso Nacional de la República, Op. Cit., p. 9.

en el principio de recobrar los territorios perdidos a través del conflicto, luchar en contra del terrorismo y el narcotráfico, fortalecer el acceso y eficacia de la justicia, promover el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, proteger los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y fortalecer la convivencia y las relaciones exteriores. En este contexto, en el apartado de la protección de los derechos, el Estado enmarcó la problemática del desplazamiento interno, haciendo un énfasis especial en el tema del retorno como prioridad frente a las acciones de restablecimiento en país. Es importante mencionar que el capítulo dos del presente estudio, profundizará en este plan, como eje fundamental de la política pública nacional de restablecimiento.

A pesar de la Ley 387 de 1997, del Conpes 3057 de 1999, así como del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, todos ellos que permitieron avanzar en términos conceptuales en la necesidad de proteger a la persona y las comunidades desplazadas, los mecanismos adoptados por el Estado colombiano para responder a dichos derechos no han sido suficientes, adecuados, ni transparentes. Aún más, las recomendaciones realizadas por Francis M. Deng, Representante del Secretario General de Naciones Unidas para el Desplazamiento Interno, durante su visita a Colombia en 1999, no fueron adoptadas con efectividad<sup>18</sup>. Por tal motivo, y ante otras denuncias del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y varias ONG nacionales e internacionales, la Corte Constitucional de Colombia, a través de la Sentencia T-025 de enero del 2004, le ordenó al Estado reformular la política pública frente al desplazamiento, así como designar el personal y los recursos necesarios para ella. En palabras de la Corte, se declara un “estado de cosas inconstitucional”, es decir, que “la gestión gubernamental ha respondido frente al

---

<sup>18</sup> Norwegian Refugee Council y el Instituto de Monitoreo del Desplazamiento Interno NRC/IDMC. (2006). Colombia: government “peace process” cements injustice for IDPs. Disponible en: [http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/2F1618E6C169F2EBC125719C002F6421/\\$file/Special%20Country%20Report%20Colombia.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/2F1618E6C169F2EBC125719C002F6421/$file/Special%20Country%20Report%20Colombia.pdf), recuperado: 2 de abril de 2007. p. 10.

desplazamiento forzado con el desmonte o el desconocimiento de referentes normativos constitucionales y legales estrechamente vinculados con el cumplimiento de las obligaciones y compromisos estatales (...)"<sup>19</sup>.

Adoptando la Sentencia anterior, el gobierno lanzó en el año 2005, el Decreto 250 que crea el Plan Nacional Integral de Atención a las Personas Desplazadas por la Violencia. "Dicho Plan estableció las estrategias para prevenir el desplazamiento, proteger al desplazado, y otorgar el equivalente a 2 billones de pesos en la asistencia frente al desplazamiento"<sup>20</sup> En el mismo plan, las autoridades acuerdan la necesidad de implantar un Sistema Único de Registro –SUR- y realizar mayores esfuerzos en los procesos de descentralización institucional para atender las necesidades locales. Es importante mencionar que el Plan cuenta con cada una de las fases de protección establecidas internacionalmente para defender los derechos humanos en los procesos de restablecimiento, cubriendo los puntos esenciales y promoviendo la responsabilidad del Estado frente a las acciones de corto y mediano plazo, así como las soluciones sostenibles y duraderas en el tiempo.

Uno de los últimos desarrollos en materia de desplazamiento interno, es el documento Conpes 3400 de noviembre de 2005. Dicho instrumento estableció las metas y la priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. El documento resalta que en el periodo 1995-2004, el Estado colombiano asignó cerca de 1.3 billones de pesos de 2005 para el desarrollo de la política pública de protección al desplazado.<sup>21</sup> Es importante resaltar que de dicha cifra, un 40.4% se destinó a asistencia

---

<sup>19</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. En: Conferencia Episcopal Colombiana y CODHES. (2006). Desafíos para construir nación: el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/desafios/desafiosparaconstruir.pdf>, recuperado: mayo 18 de 2007. p.118.

<sup>20</sup> NRC y IDMC, Op. cit., p. 27.

<sup>21</sup> Colombia. DNP. (2005). Documento Conpes 3400 de 2005: Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. Bogotá. p. 6.

humanitaria, un 25.3% a salud, un 15.8% a estabilización socioeconómica, etc. De acuerdo a las estimaciones presupuestales y los índices para el año 2005 y 2006 que el Conpes realizó, se planeó que para los años subsiguientes sería necesaria una inversión del orden de los 3.56 mil millones de pesos para lograr atender a la población desplazada. Así, contando con un sistema y un plan integral de atención, con varios decretos que regulan los diferentes temas de protección como (tierras, salud, educación etc.), con los documentos Conpes que establecen metas e indicadores, queda establecido el marco regulatorio y legislativo colombiano frente al desplazamiento y el restablecimiento de la población desplazada por la violencia.

Finalmente es importante resaltar que sí bien es cierto la legislación colombiana a avanzado a pasos de gigante, las acciones y los logros obtenidos por la misma dejan varias inquietudes. En la medida en que la norma es actualizada y trabajada, la Corte Constitucional de Colombia ha realizado también importantes definiciones sobre lo qué está bien y lo que no. Uno de sus últimos pronunciamientos, está en la Sentencia C-278 del 18 de abril de 2007. En este comunicado, la Corte decidió declarar inexecutable los términos “máximo” y “excepcionalmente por otros tres meses más”, aquella parte de la Ley 387 que establecía un periodo de 3 meses de atención humanitaria para los desplazados. Es decir, la Corte reafirmó la obligación del Estado de proveer la asistencia humanitaria de emergencia, en correspondencia con la gravedad de la situación. “A juicio de la Corte, el término de tres (3) meses de la ayuda humanitaria de emergencia previsto en el parágrafo 15 de la ley 387 de 1997 resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Colombia. Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-278/07, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Disponible en: <http://www.constitucional.gov.co/corte/>, recuperado: mayo 19 de 2007.

## **CAPÍTULO II**

### **CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTABLECIMIENTO Y ASPECTOS CLAVES EN EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN DE PARAMILITARES**

Una vez analizado el marco normativo sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de restablecimiento de la población desplazada por la violencia, tanto desde el ámbito internacional como el nacional, el objetivo de este segundo capítulo es brindarle al lector una caracterización de la Política Pública de Restablecimiento que actualmente tiene el país, así como los aspectos básicos de la Política de Seguridad Democrática y del Proceso de Desmovilización de Paramilitares que serán importantes a la hora de discutir la hipótesis principal de la monografía. Partiendo de este marco inicial y con la claridad frente al tema de las políticas, se podrá llegar a un tercer capítulo que abordará los posibles choques de trenes y contradicciones entre las políticas públicas en mención, así como mirar en qué medida dichas situaciones deberían ser superadas.

En una primera parte, el capítulo se centrará en la política de restablecimiento desde dos puntos de vista. Por un lado, los principales lineamientos de la política, desde la formulación del Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, los diferentes documentos de Acción Social frente a la planeación de las acciones de la misma, y el Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Por otro lado, se abordarán los avances en la implementación de la política en términos de hechos relevantes que demuestren cómo se está llevando a cabo y en términos de cifras para mirar el logro de las metas. En este mismo apartado, se destacarán algunas de las experiencias de retorno estudiadas por algunos autores, con el ánimo de ir evidenciando posibles dificultades que serán discutidas ampliamente en el capítulo tres.

Un segundo punto del capítulo, hará referencia a los aspectos más relevantes de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del gobierno. Se partirá desde la concepción misma de seguridad que actualmente se tiene y se establecerán los principales elementos que podrían convertirse en obstáculo o contradicción a la hora de implementar un proceso de retorno. El objetivo es tener claridad sobre las metas del gobierno en este sentido y la preeminencia del tema de la seguridad en el país, así como los logros alcanzados, según el balance del año 2006, frente a los diferentes contenidos. De igual forma, se mirarán algunas opiniones de críticos sobre la seguridad democrática como respuesta a las condiciones de conflicto del país y al desplazamiento interno.

Finalmente, la tercera parte mostrará los aspectos relevantes del proceso de desmovilización con los paramilitares. Es importante aclarar que el objetivo no es hacer una descripción del proceso como tal desde sus inicios, sino rescatar aquellos elementos que han sido objeto de crítica y que pueden afectar igualmente los retornos. Para ello se analizarán algunos aspectos de la Ley de Justicia y Paz, las concepciones en torno a los derechos de las víctimas, entre las que sobresalen los desplazados internos, así como las acciones del gobierno frente a la desmovilización. La idea es plantear en qué medida el proceso ha sido claro y transparente, cuáles fueron los posibles errores a la luz de la protección de los derechos humanos y cuáles serían los retos para promover la verdad, la justicia y la reparación de los daños ocurridos, muy ligado a las víctimas del desplazamiento.

## **2.1 Caracterización de la Política Pública de Restablecimiento en Colombia y los procesos de retorno**

### **2.1.1 Lineamientos de la política pública**

Como se mencionó brevemente en el capítulo I, El plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” comprende la esencia de la política

pública de restablecimiento en el país. Enmarcado dentro del objetivo No. 1 “brindar seguridad democrática”, y como uno de los componentes en la meta de brindar protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el restablecimiento es entendido como un “proceso que culmina cuando se han generado condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida<sup>23</sup>”. En este sentido, se prevén no sólo las necesidades materiales que deben ser satisfechas, sino además la superación de los efectos psicológicos, la capacidad de seguir construyendo comunidad, de participar en la toma de decisiones y de no volver a ser víctima del desplazamiento. El gobierno nacional promueve desde la misma conceptualización, la participación de la población afectada en la construcción de soluciones sostenibles en el tiempo, así como la presencia de organismos nacionales e internacionales que colaboren en todo el proceso de restablecimiento.

Aún cuando internacionalmente es reconocido que el restablecimiento comprende diferentes alternativas entre quienes deseen retornar a sus lugares de origen y quienes deseen restablecerse en una región diferente, la política colombiana es clara y enfática en promover el retorno por encima de la reubicación. La Ley 387 de 1997, en su sección 5, por ejemplo, menciona que aquellas personas desplazadas que deseen retornar, contarán con todo el apoyo y la protección del gobierno. El mismo Plan de Desarrollo, antes mencionado, no sólo establece el retorno como una prioridad, sino que inclusive plantea metas cuantitativas frente al tema. Así, para el periodo comprendido entre el 2002 y el 2006, el objetivo era implementar un programa piloto de retorno de 30.000 familias (150.000 personas aproximadamente). Como elementos del programa, se contempló la creación de un esquema de vivienda, la promoción de titulación de tierras, el apoyo a proyectos productivos para la generación de ingresos de quienes retornan, así como de capacitación productiva.

---

<sup>23</sup> Colombia. Congreso Nacional de la República, Op. cit., p. 63.

De acuerdo a la normatividad y a las reglamentaciones establecidas, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) quien reemplaza a la antigua Red de Solidaridad Social –RSS-, es el organismo encargado de coordinar la Política de Atención Integral a la Población Desplazada y Vulnerable por el conflicto, por medio del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD-. Dicha coordinación es establecida como un mecanismo para evitar que la institución se vuelva ejecutora de cada uno de los programas y respuestas, y terminé, como lo hizo en su tiempo la RSS, asumiendo tareas que no le corresponde, compitiendo con otras instituciones por recursos y adelantando proyectos poco eficientes para la gravedad de la problemática.

Durante el seminario sobre Desplazamiento y Políticas Públicas de Restablecimiento en Colombia, José Ubernel Arboleda, Director de Operación Territorial de la antigua RSS, hoy Acción Social, reconoce que sí bien es cierto existen unos lineamientos de política pública claros y regulados, existe una deficiencia en la construcción de la misma<sup>24</sup>. Es decir, existen aún grandes limitaciones en términos de ejecución y de recursos. Por otro lado, el expositor presenta el enfoque bimodal con el que está trabajando el gobierno, para apoyar simultáneamente a la población internamente desplazada y a aquella que está en condiciones de vulnerabilidad frente al conflicto. Esta manera de enfrentar el problema del desplazamiento, atiende desde su concepción el tema de la prevención frente al desplazamiento como medida fundamental en las soluciones duraderas. Para ello, también es claro, según el gobierno, la necesidad de tener en cuenta la diversidad territorial, reconociendo en ello, no sólo el espacio físico, sino las condiciones culturales, históricas, demográficas, etc., que condicionan cualquier proceso de retorno.

---

<sup>24</sup> Arboleda González, J. (2004). Política pública colombiana en materia de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. En: Presidencia de la República, ACNUR y USAID. Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos. p.30.

En este mismo contexto, Acción Social estableció un protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada. En este documento, se formulan los criterios con los que el Estado debe manejar los procesos de retorno, argumentando que la esencia básica se encuentra en el cumplimiento de los principios rectores del desplazamiento - seguridad, voluntariedad y dignidad-, así como en la participación de la comunidad afectada, la planeación, evaluación y seguimiento para el logro de la sostenibilidad. Es igualmente importante señalar, que el protocolo vuelve a establecer la preeminencia del retorno, como mejor alternativa de solución frente al desplazamiento, explicando como éste permite “la recuperación del entorno, la oportunidad de continuar con el proyecto de vida personal, familiar y comunitario, volver a ser parte fundamental del tejido social de la comunidad, contribuir al desarrollo del municipio y volver al ejercicio pleno de la ciudadanía”<sup>25</sup>.

Dentro de la misma política pública, el gobierno estableció dos posibilidades de retorno. Por un lado, existe el retorno a corto plazo, que es aquel que se realiza en un plazo máximo de 30 días posteriores al desplazamiento. Por otro lado, el desplazamiento a largo plazo, que es aquel realizado posterior a los 30 días mencionados<sup>26</sup>. En este aspecto comienza a presentarse una de las mayores contradicciones que será evaluada a profundidad en el Capítulo III. El desplazamiento a corto plazo, exige, según el protocolo, que las condiciones que dieron origen al desplazamiento hayan desaparecido; sin embargo, siendo este el retorno más promocionado y apoyado por el gobierno, surge la duda sobre las reales condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad para que las personas regresen a casa. Lo mismo sucede con el tema de los retornos individuales, aquellos que incluyen menos de 50 personas y los retornos colectivos con mayor número de personas. Se presenta el cuestionamiento sobre la preeminencia de los

---

<sup>25</sup> Colombia. Acción Social. (2006). Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada. Bogotá. p. 5.

<sup>26</sup> Colombia. Acción Social, *Ibid.*, p. 6.

retornos colectivos, cuando las estadísticas muestran un porcentaje bastante alto de desplazamientos individuales.

Es importante también mencionar las fases que el gobierno tiene en cuenta para realizar los retornos, toda vez que ello será motivo de profundo análisis más adelante al mirar como se están llevando a cabo y como influyen otras políticas públicas en ellos. La fase exploratoria, por ejemplo, permite valorar de quien es la iniciativa del retorno, y establecer con ello un acuerdo de voluntades entre los diferentes organismos y la comunidad para retornar<sup>27</sup>. Es imprescindible en este sentido, asegurarse de que no existe ningún tipo de coerción por parte del gobierno para que los desplazados elijan retornar. La fase de análisis situacional, por su parte, revisa todas las condiciones locales y regionales que dieron origen al desplazamiento, el estado de gobernabilidad y seguridad para los posibles retornados, la viabilidad social, económica, política y cultural para llevar a cabo el proceso, y el papel de los comités departamentales y municipales en los mismos. Posteriormente, se reconoce una etapa de alistamiento, que busca garantizar por un lado la disponibilidad de los recursos, así como la definición de la logística para aspectos como la seguridad, el transporte, los bienes a entregar y los alimentos y enseres. La fase del retorno, subsiguiente a la anterior, es la materialización del traslado de las personas; y finalmente viene una fase de seguimiento, que siguiendo el plan de retornos establecido inicialmente, evalúa durante un tiempo no menor a seis meses, la sostenibilidad de los procesos, el cumplimiento de las metas y los correctivos a que haya lugar.

Por último, y siguiendo con el análisis de los planes de desarrollo y la formulación de la política pública de restablecimiento, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Si bien es cierto, este nuevo Plan no menciona específicamente la prioridad del gobierno en el tema del retorno, y establece la reubicación como otra posibilidad de solución

---

<sup>27</sup> Acción Social, *Ibid.*, p. 8.

para las familias desplazadas<sup>28</sup>, es claro que el Plan no establece parámetros claros para definir cuando y por qué alguna de las dos alternativas debe ser privilegiada. Se realiza, de este modo, un énfasis especial frente a la estabilización socioeconómica y la restitución de los derechos mínimos perdidos por los desplazados; pero se omite la clara diferenciación que debe existir entre quienes retornan y quienes se reubican. La restitución de derechos cubre ambas esferas, pero es importante tener en cuenta las condiciones que dieron origen al desplazamiento para entender cómo debe ser la protección del individuo y la comunidad en las dos situaciones. Así mismo, el Plan deja de lado el debate sobre cual debería ser el papel del Estado frente al tema del retorno cuando por causas del conflicto, en muchas ocasiones no están dadas las condiciones para regresar y no limitarse solamente a establecer que se buscarán soluciones duraderas y sostenibles en el tiempo.

### **2.1.2 Descripción del fenómeno de restablecimiento en Colombia: cifras y hechos**

Una vez establecida la política pública en términos de sus principales lineamientos, es fundamental analizar como ha sido el desarrollo de la misma en cuanto a su implementación, por un lado desde las cifras alcanzadas por el gobierno, y por otro desde los hechos acontecidos y algunos casos específicos. De acuerdo al Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006<sup>29</sup>, la reducción del desplazamiento forzado pasó de más de 92 mil hogares en el 2002, su punto máximo históricamente, a menos de 37 mil familia en el 2005. Según las mismas cifras gubernamentales, se evitó el

---

<sup>28</sup> Colombia. Presidencia de la República y DNP. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos". Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=906](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=906), recuperado: mayo 22 de 2007. p. 67-68.

<sup>29</sup> Colombia. Presidencia de la República y DNP. (2006). Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006. Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=235](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=235), recuperado: 21 de abril de 2006. p.53.

desplazamiento de 207 mil familias durante el primer cuatrienio del actual presidente.

Frente al tema de los retornos, desde agosto de 2002 hasta junio de 2006, “retornaron a sus lugares de origen 28.534 familias (118.323 personas) que habían sido expulsadas de su lugares de origen en eventos masivos o individuales<sup>30</sup>”. Teniendo en cuenta que la meta del gobierno era de 30.000 familias para el cuatrienio, se logró el 95.1% del objetivo inicial. De igual manera se entregaron, a través de Acción Social, paquetes de ayuda para las necesidades básicas de alimentación, salud y alojamiento a 172.418 familias desplazadas, es decir un 86.2% de la ayuda programada para el periodo. Dentro del componente de estabilización socioeconómica, que tiene en cuenta la restitución de derechos de los desplazados, el gobierno nacional afilió a 259.110 personas al régimen subsidiado de salud, 164.425 niños y jóvenes al sistema educativo, 63.416 familias al Programa Familias en Acción, y se entregaron 27.458 subsidios para vivienda de interés social. Finalmente, y en cuanto a los recursos de inversión, el monto destinado entre el 2003 y el 2005, fue de \$1.7 billones, es decir, superó en más de tres veces los recursos asignados entre 1995 y 2002 (\$566 mil millones de pesos de 2005<sup>31</sup>).

Todas estas cifras, que evidencian desde la visión gubernamental un avance directo frente a la protección de las personas desplazadas, deben ser miradas a la luz de posibles contradicciones internas. Es decir, no es suficiente la presentación de los logros alcanzados en cuanto a cifras totales, sino que deben analizarse por un lado las condiciones y alcances de dichas metas, así como los desafíos ocultos o visibles que no son captados por las cifras. Una vez conocidos los logros del gobierno, el Capítulo III indagará con más profundidad, en qué medida dichos

---

<sup>30</sup> Presidencia de la República y DNP. Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006, *Ibid.*, p.54.

<sup>31</sup> Presidencia de la República y DNP. Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006, *Ibid.*, p.55.

logros esconden otro tipo de realidades, y cuáles son las principales contradicciones y choques entre las políticas que los números no logran evidenciar.

Por otro lado, y frente a la ausencia de un documento público por parte del gobierno nacional que de cuenta de los diferentes procesos de retorno realizados en el país hasta el momento, y con el deseo de indagar más a fondo sobre cuáles son los principales factores de éxito y obstáculo a la hora del retorno, es necesario mirar los estudios realizados sobre el tema. Robert Muggah, por ejemplo, realizó dos análisis sobre desplazamiento involuntario interno y restablecimiento, desde la perspectiva del modelo de restablecimiento de la población desplazada por proyectos de desarrollo, trabajado por Michael Cernea. Ambos estudios, parten de una caracterización conceptual del problema, para adentrarse luego en algunos procesos específicos de retorno en las poblaciones de “La Miel” en el departamento del Tolima, “Las Dudas” en el departamento de Córdoba y “Nelson Mandela” en el departamento de Bolívar. Estos tres casos serán ilustrados como ejemplo para conocer como se han desarrollado los retornos desde el punto de vista externo al Estado.

El ejercicio realizado por Muggah, parte de una combinación de mapas sociales, mesas de grupo y entrevistas personales realizadas con las comunidades que retornaron a dichos municipios a través de los programas del gobierno<sup>32</sup>. El proceso de La Miel, reconocido por el gobierno como uno de los más exitosos gracias a las características de homogeneidad de las 80 familias que se reubicaron, parte del reconocimiento de que dicha población fue desplazada entre 3 a 5 veces desde 1996<sup>33</sup>. Fue sólo hasta que la comunidad decidió ocupar ilegalmente las instalaciones del INCORA en Bogotá, cuando el gobierno decidió

---

<sup>32</sup> Muggah, R. (2000). Conflict-induced displacement and involuntary resettlement in Colombia: putting Cernea's IRLR model to the test. En: *Journal of Disaster Studies*. 24(3): 198-216

<sup>33</sup> Muggah, R. (2000). Through the developmentalist's looking glass: Conflict-induced displacement and involuntary resettlement in Colombia. En: *Journal of Refugees Studies*. 13(2): 133-164 p. 153.

comprar 610 hectáreas de tierra para la reubicación. Sin embargo, y a pesar de los intentos por instalar a la comunidad bajo todas las condiciones previstas desde la normatividad, los estudios muestran un sinnúmero de falencias. Por un lado, la preparación para la llegada de las familias, careció de planeación y recursos. El Estado brindó transporte y algunos seminarios sobre reforma agraria, oportunidades de crédito y proyectos productivos alternativos, pero no se hicieron análisis sobre las condiciones de la tierra, ni las condiciones del tiempo para iniciar procesos de siembra y cosecha, por lo cual, la población se vio sometida a difíciles condiciones de alimentación en las primeras etapas.

A la hora de evaluar cómo percibieron el proceso las familias reubicadas y los principales costos originados desde su desplazamiento, se encontró que la pérdida de la tierra que tenían antes, tuvo un gran efecto. Por otro lado, y tratándose de una reubicación, el riesgo de violencia externa fue considerado bajo, mientras la pérdida de oportunidades de educación, salud, servicios comunitarios, y participación política fueron nombradas como costos esenciales perdidos. Los jóvenes entrevistados, por su parte, percibieron como alta prioridad la pérdida de oportunidades de trabajo y la seguridad alimentaria. Es también importante mencionar que la tierra comprada por el Estado con una inversión exorbitante, se compró con el compromiso de ser descontada al 70% a la población reubicada; sin embargo, hoy día la población se niega a pagar por la misma y ha optado por vivir sin garantías legales de registro<sup>34</sup>.

En el caso de Las Dudas, departamento de Córdoba, la situación no es muy diferente. La comunidad, proveniente de cuatro diferentes departamentos y desplazada por un tiempo de 4 años aproximadamente, llegaron a un acuerdo con el gobierno de comprar paso a paso la tierra otorgada por el INCORA. En este proceso, 112 familias regresaron aún cuando el gobierno nacional no realizó el proceso de planeación adecuado para evitar el hambre y la incertidumbre de la

---

<sup>34</sup> Muggah, R., Ibid., p.155.

comunidad. “En el momento, y a pesar de las repetidas promesas de apoyo de las autoridades públicas, no hay acceso a la electricidad, a letrinas que funcionen, a agua potable, servicios de salud, oportunidades de educación e infraestructura para la comunicación”<sup>35</sup>. En cuanto a la percepción de riesgos, se repite nuevamente el costo de la tierra, la inseguridad alimentaria, la falta de servicios comunitarios y la ausencia de oportunidades de trabajo sostenibles, como las más relevantes. Los adolescentes y las mujeres igualmente consideraron el acceso a la salud y la educación como costos altos.

Finalmente, en el proceso de reasentamiento de las comunidades en el barrio Nelson Mandela, del departamento de Bolívar, surgen nuevas consideraciones relacionadas con que dicho asentamiento es de carácter semi-urbano y atrae comunidades de los departamentos de Chocó, Antioquia, Norte de Santander y sucre<sup>36</sup>. La situación en los 23 pequeños barrios que componen el asentamiento es deplorable; por un lado la diversidad de experiencias de desplazamiento y de comunidades, y por otro, la incapacidad del gobierno de proveer los servicios básicos en una zona marginalizada, han hecho que la mayoría de la población viva en condiciones de miseria o pobreza. A diferencia de los otros casos descritos, la percepción de la violencia como uno de los mayores costos y riesgos del desplazamiento, obtiene una alta prioridad entre los entrevistados. La percepción de la violencia como riesgo, incluye no sólo la persecución a la que se sienten sometidos, sino además a las formas de violencia criminal y doméstica que se puedan desarrollar.

Por tratarse de un asentamiento semi-urbano, las consecuencias del desempleo, la escasez de vivienda, y el miedo a ser desalojados por no tener títulos legales de la propiedad y la tierra, son los principales costos y riesgos a los que se ven sometidas las comunidades. En el caso de las mujeres que hicieron parte del

---

<sup>35</sup> Muggah, R., *Ibid.*, p.156.

<sup>36</sup> Muggah, R. Conflict-induced displacement and involuntary resettlement in Colombia: putting Cernea’s IRLR model to the test. *Op. Cit.*, p. 210.

estudio, se señala igualmente la falta de acceso de los jóvenes y niños a la educación, lo que incrementa la violencia entre ellos y su marginalización<sup>37</sup>. De igual manera, la exclusión social, la disminución de los servicios comunitarios y las pocas posibilidades de continuar construyendo una identidad como comunidad, afectan no sólo las oportunidades de reintegración al lugar de llegada, sino que además viola los derechos humanos que deben ser protegidos por el Estado en situaciones de desplazamiento y restablecimiento.

Así estos casos, ponen de manifiesto, en pequeña escala, las principales dificultades de los procesos de retorno en el país. El objetivo de su descripción es comenzar a darle al lector una panorámica de los problemas que serán analizados más adelante. Partiendo del reconocimiento de algunas de las comunidades y de las características que se presentaron durante su retorno, se permite adentrarse en el Capítulo III, en cada uno de los aspectos de la Política Pública que tiene vacíos o incongruencias.

## **2.2 Aspectos relevantes para el análisis de la política de seguridad democrática**

La Política de Seguridad Democrática se convierte en el estandarte de acción del gobierno nacional desde la expedición misma del Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Así, el documento señala que “con el objetivo de defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho, garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social, el Gobierno Nacional implementará un modelo integral de Seguridad Democrática”<sup>38</sup> Dicho objetivo enmarca las siguientes iniciativas: el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, el fortalecimiento del servicio de

---

<sup>37</sup> Muggah, R., *Ibid.*, p. 211.

<sup>38</sup> Congreso Nacional de la República, *Op. Cit.*, p.25.

justicia, el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, la promoción y protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, el fortalecimiento de la convivencia y los valores, y la política de relaciones exteriores y cooperación internacional.

Con base en este marco regulatorio principal, el gobierno, a través del Ministerio de Defensa desarrolló todos los puntos de la agenda de la Política de Seguridad Democrática, no sólo desde las conceptualizaciones básicas, sino además desde las amenazas a las que se ve sometido el Estado, los objetivos estratégicos, 6 líneas de acción y responsables. El objetivo de este apartado no es hacer un recuento de cada uno de los componentes, sino más bien brindar al lector suficientes elementos descriptivos de los mismos, de manera que le permita adentrarse en la lectura que llevará más adelante a un análisis crítico sobre aquellos aspectos que afectan más directamente la Política de Restablecimiento en el país.

Entendiendo la seguridad, según la Política, no como seguridad de Estado ni seguridad del ciudadano sin el Estado, se propone una concepción centrada en la protección del ciudadano y la democracia, que sea un compromiso de toda la sociedad y se base en la cooperación solidaria. De allí que los tres pilares esenciales sean: la protección de los derechos de todos los ciudadanos sin distinciones ni exclusiones, la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas, y finalmente, la solidaridad de toda la ciudadanía en la defensa de dichos valores democráticos<sup>39</sup>.

Para el logro de estos pilares y dentro de las estrategias de acción, el gobierno propone la consolidación gradual del control territorial por parte del Estado; condición que exige el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como la puesta en marcha de los programas de apoyo e impulso de

---

<sup>39</sup> Congreso Nacional de la República, *Ibid.*, p.13.

los “soldados campesinos”. De igual manera, dicho control será complementado con el buen funcionamiento de la justicia que permita combatir la privatización de la misma, generar condiciones de confianza entre la comunidad y promover la convivencia pacífica. Finalmente y bajo este punto, se considera fundamental el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para asegurar la efectividad de cada una de las entidades del Estado y lograr una armonía entre las diferentes ramas del poder para el logro de los objetivos.

La consolidación gradual del control territorial supone por un lado el fortalecimiento de las Fuerzas Militares y por otro, del sistema de justicia. Frente al primero, se prevé en la política una mayor inversión en los recursos de entrenamiento, movilidad e incremento del pie de fuerza, mantenimiento de equipos, y material estratégico. De igual forma se promueve un esfuerzo para universalizar la prestación del servicio militar, incluyendo los soldados campesinos<sup>40</sup>. En cuanto a la Policía Nacional, el objetivo primordial se centra en la creación de 62 nuevos Escuadrones Móviles de Carabineros para las zonas rurales, 10.000 nuevos patrulleros para las ciudades y 10.000 auxiliares regulares, la promoción de la Policía Cívica y la construcción de “redes de cooperación ciudadana” para la prevención del terrorismo.

En este mismo contexto y frente al tema de la cooperación en la construcción de la seguridad democrática, se propone el principio de “solidaridad” como valor guía del comportamiento ciudadano y eje del Estado Social de Derecho. Así, el “gobierno promoverá la cooperación voluntaria y patriótica de los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y aplicación del principio de solidaridad”<sup>41</sup>. Para ello se establecerán las redes de cooperantes y de informantes ciudadanos tanto en las zonas rurales como urbanas que incrementarán las acciones de vigilancia de las autoridades. La primera de ellas

---

<sup>40</sup> Congreso de la República, *Ibid.*, p. 38.

<sup>41</sup> Congreso de la República, *Ibid.*, p. 60.

responde a la solidaridad y el deber de los ciudadanos de contribuir en la construcción del Estado de Derecho por lo que no recibe pago alguno, mientras que los informantes, que permiten la prevención de actos terroristas o la captura de criminales, tendrán acceso al programa de recompensas.

Pasando del control territorial a la protección de los derechos humanos, la Política establece distintas prioridades. Primero, la desarticulación de las organizaciones terrorista; segundo, la reducción en el número de secuestros, extorsiones y homicidios; tercero, la prevención del desplazamiento forzoso y la facilitación del retorno de los desplazados; y finalmente, la reincorporación a la vida civil de las organizaciones o grupos que desistan de la violencia. En este aspecto es clave resaltar, que se hace un énfasis especial en la protección de la población en riesgo contra su vida, su integridad, su seguridad o su libertad, así como de los desplazados y sus tierras y propiedades. Existe en la teoría de la política, un apoyo simultáneo y eficaz tanto para las víctimas del conflicto como para aquellos grupos reinsertados que desean integrarse nuevamente a la vida civil, y un compromiso del Estado por promover las acciones de prevención para que estos hechos no vuelvan a ocurrir, especialmente en los casos de reclutamiento de niños por parte de las organizaciones criminales.

Por otro lado y en relación con el tema del narcotráfico, la política es clara en señalar la necesidad de trabajar desde cuatro frentes: la interdicción aérea, fluvial marítima y terrestre, la erradicación de los cultivos de coca y amapola, la desarticulación de las redes de narcotraficantes y por último, la incautación de bienes y finanzas del negocio de las drogas ilícitas<sup>42</sup>. De todas estas estrategias, la más controversial y útil para el posterior análisis de esta monografía, es la relacionada con la erradicación de los cultivos. Aún cuando actualmente el gobierno ha venido desarrollando programas de erradicación manual en algunas zonas del país, la política de Seguridad Democrática contempla como única

---

<sup>42</sup> Congreso de la República, *Ibid.*, p. 33.

prioridad la erradicación a través de la aspersión aérea con glifosato u otro producto similar, que según las autoridades, resulta inofensivo para el medio ambiente y para las personas.

Finalmente, y dentro de los puntos esenciales de esta descripción, está el tema de la financiación de la política y el manejo de los recursos. Vale la pena subrayar, que para financiar la implementación de todas las acciones y estrategias previstas por el gobierno, se previó no sólo el recaudo ya constituido de los impuestos, sino además la instauración del impuesto al patrimonio destinado exclusivamente a la seguridad. De igual forma se estableció que a partir del 2005, el mayor recaudo tributario obtenido, por ejemplo por la ampliación del IVA, sería destinado a la Política de Seguridad Democrática. Por último, el gobierno señaló la evasión de impuestos, la realización de un ajuste fiscal, la reforma tributaria y la reestructuración administrativa del Estado, como herramientas fundamentales para hacer sostenible la política.

### **2.3 Aspectos relevantes para el análisis del Proceso de Desmovilización de los Paramilitares**

Reconociendo que el proceso de desmovilización de paramilitares, debe comprender desde el desarme hasta la reinserción, y por la dificultad de describir todos los aspectos teóricos, jurídicos y de implementación de dicho proceso, este apartado tiene como objetivo elegir algunos de los elementos más relevantes para el análisis posterior de la Política de Restablecimiento. El proceso de desarme, desmovilización y reinserción –DDR- de los paramilitares inició en Colombia a finales del año 2002 con la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades por parte de los grupos de autodefensa<sup>43</sup>. A partir de diciembre de ese mismo año el gobierno nacional nombró una Comisión Exploratoria de Paz que debía realizar

---

<sup>43</sup> Colombia. Presidencia de la República. Oficina Alto Comisionado para la Paz. (2006). Proceso de paz con las autodefensas: informe ejecutivo. Disponible en: [http://www.acnur.org/pais/docs/1579\\_1.pdf](http://www.acnur.org/pais/docs/1579_1.pdf), recuperado: mayo 22 de 2007. p.5.

acercamientos con los líderes de dichos grupos para analizar las posibilidades de una desmovilización. Dichos acercamientos, que estuvieron apoyados en la Ley 782 de 2002, la cual permitía que representantes del gobierno adelantaran y negociaran con los voceros de los grupos armados al margen de la ley, se realizaron en cuatro mesas de diálogo paralelas con las AUC, el Bloque Central Bolívar, La Alianza Oriente y Las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio.

Sin el ánimo de adentrarse en la evolución de la Ley 418 de 1997 que es la base de los procesos de desmovilización en el país y que ha sido modificada a través de leyes posteriores como la Ley 548 y la ya mencionada Ley 782, se analizará la herramienta más actual, la Ley 975 de 2005 con algunos de los decretos reglamentarios que se han desarrollado y algunas resoluciones del poder ejecutivo. “La Ley 975 crea las reglas adecuadas para la reincorporación de los miembros de los grupos alzados en armas al seno de la sociedad, es decir, ya no busca la entrega de las armas, la eliminación del grupo, el desmantelamiento del mismo, sino fundamentalmente la reincorporación a la sociedad de quien pertenecían a él”<sup>44</sup>. Dicha ley, tiene como presupuestos principales, la búsqueda de que el desmovilizado se incorpore a la vida civil pero también sometido a una pena por los hechos punitivos cometidos durante su permanencia al grupo, que dicho proceso facilite la construcción de la paz en el país, y muy especialmente, que las víctimas puedan ejercer su derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

Frente al tema de las penas por la realización de actos punibles, la Ley estableció un tiempo máximo de 8 años de prisión, como mecanismo para promover la desmovilización que, según el gobierno nacional, no se presentaría si las penas

---

<sup>44</sup> Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2006). Proyecto control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción. Tomo II. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/tomo2\\_reinsertados.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/tomo2_reinsertados.pdf), recuperado: mayo 22 de 2007. p.126.

fuesen mayores. Para el procedimiento de investigación de los hechos cometidos, se parte de la versión libre o declaración que hacen los miembros de los grupos desmovilizados, entendiendo que dicha declaración deberá ser total, clara y confiable. En cuanto a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación que serán ampliados en la descripción del Capítulo IX de la Ley, es necesario resaltar que en el tema de la verdad, debe ser una verdad completa y no parcializada, que debe incluir las formas, autores, motivaciones, consecuencias y procedimientos en los hechos ocurridos de manera que marquen un precedente para que no vuelvan a repetirse<sup>45</sup>. Frente al tema de la justicia, ésta debe traducirse en que los violadores de derechos humanos sean sancionados adecuadamente y conforme a la gravedad de los delitos cometidos; lo que desde la posición de una pena máxima de 8 años comienza a ser cuestionable. Y, finalmente, desde la reparación, como se verá, debe centrarse en el restablecimiento total de los daños y derechos sufridos por las víctimas.

En este mismo contexto, uno de los capítulos más importantes de la ley para la presente monografía, es el Capítulo IX, sobre el Derecho a la Reparación de las Víctimas. En este, el artículo No. 42, establece que los miembros de los grupos armados que deseen recibir el beneficio de la ley, tienen el deber de reparar a las víctimas de los hechos punibles cometidos por los mismos. Los actos de reparación, por su parte, comprenden los deberes de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción. El primero de ellos se centra en los actos que busquen la devolución a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos; el segundo, la entrega al Estado de los bienes adquiridos ilícitamente para que sean devueltos a las víctimas; el tercero, incluye la atención médica y psicológica a que tienen derecho las víctimas o sus parientes en primer grado de consanguinidad; y finalmente, la satisfacción y las medidas de no repetición, que busca por un lado la difusión pública y completa de la verdad, la búsqueda de los

---

<sup>45</sup> Procuraduría General de la Nación, *Ibid.*, p 128.

desaparecidos o identificación de los muertos, el restablecimiento de la dignidad de las víctimas, la aplicación de sanciones, entre otras<sup>46</sup>.

Cabe mencionar que tanto la Ley como el Decreto reglamentario 3391 de 2006, establecen los recursos que pertenecerán al fondo para la reparación de las víctimas; entre ellos, los bienes que son producto de la actividad ilegal, los bienes vinculados a investigaciones penales y acciones de extinción de dominio, los bienes o recursos entregados como deber frente a la reparación económica, así como recursos del presupuesto de la nación y donaciones internacionales<sup>47</sup>. La entrega de las tierras usurpadas por los grupos desmovilizados es uno de los componentes que debe ser complementado, frente al tema del desplazamiento, con el Decreto 2100 de 2005, que no sólo establece las herramientas de subsidio para la vivienda, sino además el manejo y compra de las tierras para los procesos de retorno de la población desplazada por la violencia. En ese caso, es necesario que el gobierno establezca y haga cumplir con certeza las condiciones de reparación económica en el proceso de desmovilización y garantice el derecho a la restitución de los bienes y las propiedades a las víctimas.

---

<sup>46</sup> Colombia. Congreso Nacional de la República. (2005, 25 de julio). Ley 975 de 2005 Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. En Diario Oficial, num. 45.980 de julio 2005. Bogotá. p.23-26.

<sup>47</sup> Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (2006, 29 de septiembre) Decreto 3391 de 2006, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005. En: Diario Oficial, num. 46.406 de septiembre de 2006. Bogotá. p.11.

### **CAPÍTULO III**

## **EL CHOQUE DE TRENES ENTRE LA POLÍTICA DE RESTABLECIMIENTO, LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y EL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN DE PARAMILITARES**

En los capítulos anteriores se ha establecido el marco general de análisis sobre la legislación nacional e internacional en torno al restablecimiento de la población desplazada por la violencia en Colombia, así como una descripción inicial de las políticas de restablecimiento, de Seguridad Democrática y del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. De igual forma también se ha empezado a introducir la hipótesis principal de la monografía, sobre la existencia de una brecha amplia entre norma y práctica, ley y compromiso real, así como un posible choque de trenes entre la política de restablecimiento con la Política de Seguridad Democrática y el proceso de desmovilización. Así, el objetivo de este tercer capítulo, es hacer visibles las incongruencias, choques y contradicciones, tanto en la planeación como en la implementación de dichas políticas, para llamar la atención del Estado, la comunidad, las ONG, la academia, etc., en la necesidad de buscar una mayor protección de los desplazados internos bajo acciones coherentes con la normatividad internacional y los derechos humanos.

En este sentido, este capítulo analiza la especificidad de la política pública de restablecimiento, que comprende el retorno, el reasentamiento y la reintegración, de las personas desplazadas por la violencia, rescatando los Principios Rectores que pueden ser afectados, omitidos o violados desde la implementación de la Política de Seguridad Democrática y el proceso de desmovilización de grupos paramilitares. En dicha reflexión se pretende resaltar las condiciones por las cuales otras políticas pueden poner en riesgo, no sólo la transparencia y efectividad de la política de restablecimiento, sino que además pueden conducir a

una violación inminente de los derechos de los desplazados. Aquí será importante además, entender cual es realmente la voluntad política del gobierno para enfrentar el desplazamiento interno, y en especial el restablecimiento, desde su real dimensión, y sí existe un reconocimiento gubernamental de las posibles contradicciones entre las políticas.

Para el desarrollo de la argumentación, se tendrán en cuenta las diferentes formas en que otras políticas de gobierno afectan la protección de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno en sus conceptos de seguridad, voluntariedad y dignidad. La meta es establecer las situaciones en las que se está poniendo en riesgo los derechos de los desplazados a través de acciones gubernamentales, aún cuando dichos derechos hayan sido protegidos paralelamente en la normatividad nacional. De igual manera, se profundizará en otras situaciones, que si bien no pertenecen directamente a las dos políticas públicas objeto del análisis anterior, están afectando los procesos de restablecimiento. De esta manera, se pretende también visualizar los casos en que los posibles logros del gobierno en materia de seguridad democrática, traen efectos colaterales que inciden en la protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento; y cómo las cifras presentadas ante el congreso de la República a finales del 2006, pueden ser vistas desde diferentes ángulos que evidencian posibles contradicciones.

En este contexto, la primera parte del capítulo se centrará en el análisis de los posibles choques de trenes entre la Política de Seguridad Democrática y la Política de Restablecimiento. Para ello, la pregunta inicial que surge, es en qué medida el gobierno nacional ha subordinado el tema del desplazamiento y el restablecimiento al tema de la seguridad. No se desconoce la necesidad de recuperar el control del territorio nacional y la búsqueda de una mayor seguridad para todos; pero surgen dudas a la hora de mirar los mecanismos utilizados en dicho objetivo y la preponderancia dada a la seguridad frente a ciertos temas de derechos de los ciudadanos. Es por esto, que este apartado buscará analizar las

acciones realizadas por el gobierno desde diferentes puntos de vista como: la seguridad, las minas antipersonal, los informantes y los soldados campesinos, las detenciones arbitrarias, los bloqueos y la seguridad alimentaria, los cultivos ilícitos y las fumigaciones, el principio de voluntariedad y el principio de dignidad.

Cada uno de estos elementos del análisis será expuesto desde una pregunta fundamental que pretende demostrar posibles incongruencias o choques entre las políticas. El elemento de seguridad, por ejemplo, permite cuestionar aspectos como en qué medida la promoción de los retornos rápidos, es decir de menos de tres meses, cuando las condiciones que originaron el desplazamiento no han cambiado en muchas ocasiones, estaría violando el derecho a un retorno seguro de los desplazados. Este punto puede ser complementado con una mirada sobre la situación de las minas antipersonal. Como se señalará posteriormente, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para la incautación y destrucción de dichos artefactos, su existencia se convierte en una amenaza fundamental a la hora de retornar. De igual manera, cada uno de estos elementos permitirá observar las mismas contradicciones al interior de las posturas nacionales. El compromiso adoptado por Colombia frente al respeto del Derecho Internacional Humanitario se ve fuertemente cuestionado cuando la Política de Seguridad Democrática tiende a borrar las fronteras entre civiles y combatientes, y pretende involucrar, a través de los informantes, a las poblaciones civiles dentro del conflicto.

Por otro lado, es fundamental también analizar los temas de las fumigaciones aéreas de los cultivos ilícitos, los bloqueos sociales y económicos impuestos en muchas ocasiones por las mismas Fuerzas Armadas, la carencia de seguridad alimentaria, entre otros, como cuestionamientos que surgen en la implementación de la Política de Seguridad Democrática. Lo importante es darle al lector una mirada sobre cada uno de los puntos que pueden no sólo obstaculizar sino poner en riesgo el goce de los derechos que deben ser respetados en los procesos de

restablecimiento. En cuanto a los Principios Rectores, el objetivo es cuestionar el proyecto piloto del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, descrito en el capítulo II, por cuanto no se ve con claridad hasta que punto los procesos de retorno realizados se hicieron en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. De allí que sea cuestionado igualmente su sostenibilidad y replicabilidad en otras regiones del país.

El segundo apartado de este capítulo, continúa el mismo camino de análisis sobre posibles incongruencias, choques y contradicciones, pero partiendo del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. Se aclara, sin embargo, que el objetivo no es hacer un examen exhaustivo de cada uno de los aspectos de la desmovilización, sino rescatar algunos de ellos que ponen en entre dicho la protección de las víctimas del desplazamiento y ponen igualmente en riesgo los procesos de restablecimiento. De esta manera, se retomarán aspectos como la Ley de Justicia y Paz, los mecanismos establecidos dentro de la ley para la reparación de las víctimas, el derecho a la justicia, a la verdad, el manejo que se espera realizar en temas de reparación alrededor del conflicto sobre los bienes y las tierras, entre otros.

### **3.1 La Política de Seguridad Democrática vs. La Política de Restablecimiento.**

#### **3.1.1 La seguridad**

En el Capítulo I, se explicó que el Principio No. 28 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, establece la seguridad como elemento fundamental de los procesos de restablecimiento. Retomando de nuevo a Gimena Sánchez-Garzoli, dicho concepto no sólo abarca la seguridad física, sino además la seguridad legal y material. La protección física tiene en cuenta la protección frente a los ataques armados, así como a las minas antipersonal; la seguridad legal puede incluir desde amnistías, seguridad pública frente a la seguridad personal,

integridad, y libertad frente al miedo de persecución o los castigos arbitrarios; y finalmente, la seguridad material, que incluye el acceso a las tierras, a la propiedad, a los medios de sostenimiento y a la educación para los niños y las niñas<sup>48</sup>.

Dentro de estos diferentes aspectos hay grandes inconsistencias en la implementación de la Política de Restablecimiento en el país. En términos de la seguridad física, es cuestionable la prioridad que da el gobierno a la promoción de retornos rápidos, es decir aquellos que se realizan en menos de tres meses, incluyendo los de corto plazo que corresponden a menos de treinta días, y los de largo plazo, mayores a dicho término. Este énfasis en facilitar los procesos sin que las condiciones que dieron origen al desplazamiento hayan desaparecido, pone en riesgo la seguridad y la vida de los retornantes. Un ejemplo claro de esto es señalado por el Norwegian Refugee Council, que manifiesta que en uno de los casos piloto de retorno realizados en la zona rural de Convención – Atlántico, el retorno se realizó durante la agudización del conflicto en la zona, conociendo que existían problemas de minas antipersonal y bajo una situación de embargos y bloqueos de alimentos y medicinas<sup>49</sup>.

De lo anterior se desprenden condiciones que pueden ser nefastas y violan los derechos de los desplazados. Primero, en algunas ocasiones dichos retornos acelerados bajo condiciones de inseguridad en las zonas, lleva a que las familias o comunidades no retornen en su totalidad, violando así el derecho establecido dentro del Principio de la Dignidad, que resalta la prohibición de separar las familias. Por el temor, y la evidencia de que en ocasiones los líderes retornantes son objeto de ataques militares, las comunidades regresan muchas veces sin sus grandes líderes, para evitar que sean nuevamente amenazados o asesinados

---

<sup>48</sup> Sánchez-Garzoli, G., Op. Cit., p.48.

<sup>49</sup> Norwegian Refugee Council NRC/Global IDP Project. (2005). Profile of internal displacement: Colombia. Compilation of the information available in the Global IDP database of the Norwegian Refugee Council. p.191.

luego del retorno. Segundo, en ocasiones cuando el gobierno promueve el reasentamiento de las familias en zonas urbanas o barrios con fuerte presencia de los grupos al margen de la ley, también se está poniendo en peligro la seguridad y la vida de las personas.

En este mismo contexto de la seguridad física, debe analizarse también el compromiso de las Fuerzas Armadas de Colombia de realizar un proceso de evaluación sobre las condiciones de seguridad de las zonas a las que los desplazados retornarán o se reubicarán. A pesar de que dicho compromiso hace parte de la Política de Restablecimiento y de la normatividad, un estudio realizado por la Procuraduría General de la Nación, demuestra que de 1.630 casos de retorno estudiados, en tan solo 101 de ellos se realizó, a través de los “Comités de Retorno”, el reporte necesario sobre la seguridad en la zona<sup>50</sup>. Dichos procesos, carecen igualmente en muchas ocasiones, de la participación de las comunidades desplazadas. Hay que recordar, que dicha participación, se considera igualmente como un derecho que está siendo violado, toda vez que las decisiones de retorno de la población desplazada están siendo tomadas sin información transparente, veraz y participativa sobre las condiciones de seguridad.

“En otros casos, los retornos promovidos por las autoridades no han sido genuinos en el sentido de que las personas desplazadas no han podido retornar a sus fincas sino al casco urbano del municipio de origen”<sup>51</sup>. En estas situaciones no existe una restitución de los derechos a sus bienes y sus tierras, agravado de igual forma, con la falta de acceso a los servicios de salud, educación, la seguridad alimentaria y la vivienda digna. En este punto debe incluirse también un análisis sobre las condiciones de retorno de las comunidades indígenas, en relación con las

---

<sup>50</sup> Colombia. Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. (2006). Informe del resultado del Seguimiento y control preventivos al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Bogotá. p. 26.

<sup>51</sup> Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo –MENCOLDES- et al. El derecho a un retorno con garantías: análisis y evaluación de la política pública. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/victretornocongarantias.pdf>, Recuperado: 8 de mayo de 2007. p. 4.

garantías otorgadas frente a los títulos comunitarios de sus tierras y la posibilidad real que dichas comunidades tienen de mantener su identidad como grupo.

Uno de los componentes esenciales de la Política de Restablecimiento y que parte igualmente de las concepciones de Seguridad Democrática es el establecimiento de un Sistema de Alertas Tempranas –SAT- frente a la seguridad, que permita hacer caso a las situaciones en las que se presentan inminentes riesgos de desplazamiento para las comunidades. El sistema que debe operar como un mecanismo de prevención del desplazamiento y a la vez como un mecanismo de garantía frente a los procesos de retorno carece de efectividad en las respuestas tempranas que debe brindar el Estado. Así, por ejemplo, de acuerdo con una información suministrada por la Defensoría del Pueblo, y citada en un documento de la Contraloría General de la Nación, de los reportes de riesgo reportados por el sistema, solo se lograron prevenir los casos de violaciones a los derechos humanos en un 35%<sup>52</sup>.

Una vez analizadas algunas de las situaciones contradictorias en términos de seguridad física, se puede entrar a mirar la seguridad legal y la material. En cuanto a la seguridad legal, debe subrayarse el miedo constante de algunos líderes desplazados frente a las detenciones arbitrarias por parte de los grupos al margen de la ley y también de las Fuerzas Militares. Surge igualmente el cuestionamiento sobre los pronunciamientos del gobierno nacional frente a algunos líderes de comunidades y ONG. En ocasiones, cuando “las personas retornadas se han rehusado a participar en estos esquemas y han reivindicado su derecho como población civil, han sido descalificadas y señaladas públicamente como sospechosas”<sup>53</sup>. Esto ha ocurrido por ejemplo con las Comunidades de Paz o Comunidades en Resistencia, donde su deseo de no hacer uso de la violencia y

---

<sup>52</sup> Contraloría General de la República, *Ibid.*, p.43.

<sup>53</sup> MENCOLDES et al, *Op Cit.*, p. 3.

oponerse a cualquier presencia de algún actor armado, fue señalada por la exministra de defensa como un apoyo tácito a los grupos al margen de la ley<sup>54</sup>.

### **3.1.2 Las minas antipersonal**

Dentro de este mismo esquema de la seguridad, el problema de las minas antipersonal afecta en gran medida el proceso de restablecimiento de la población desplazada por la violencia. Colombia firmó la Convención de Ottawa sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción en 1997, ratificándola en el 2000 con la Ley 554 y convirtiéndose así en parte integrante en el 2001. Para la implementación de dicho tratado, el Congreso Nacional aprobó igualmente la Ley 759 del 2002 y creó el Programa de Prevención de Accidentes de las Minas Antipersonal y de la Asistencia a las víctimas; así como el Observatorio de Minas Antipersonal de la Presidencia de la República. En agosto de 2004, por otro lado, se aprobó el Plan Estratégico Nacional de Acción contra las Minas 2004-2009, cuyo objetivo principal es la asistencia a las víctimas, el desarrollo de programas educativos en zonas rurales de alto riesgo y un programa para la búsqueda y la destrucción de las minas.

En cuanto a estadísticas, de 1990 al primero de abril de 2007, el Observatorio registró un total de 10.406 situaciones relacionadas con minas antipersonal, donde 3.054 fueron accidentes y 7.352 fueron incidentes. De estos incidentes vale la pena señalar que el 96.9% se dieron en zonas rurales. De las 5.925 víctimas registradas en el mismo periodo, 2.062 fueron civiles y 3.863 fueron militares. Las actividades que estaban realizando las víctimas de las minas al momento del accidente eran: militares (3.739), pasando cerca de un lugar (687), cultivando (146), forzándolas o golpeándolas (112), jugando (55), recogiendo agua, leña o comida (25), etc. En cuanto a las zonas más afectadas, Antioquia está en el primer

---

<sup>54</sup> MENCOLDES et al, *Ibid.*, p. 3.

lugar con 811 accidentes (26.56%) y 2.166 incidentes (20.81), seguido por Meta con 299 accidentes (9.79%) y 1.053 incidentes (10.12%), posteriormente están departamentos como Bolívar, Caquetá y Santander<sup>55</sup>.

El Observatorio también ha establecido que hasta el año 2005, un total de 18.531 minas han sido descubiertas y destruidas. Sin embargo, el problema sigue afectando el 55% de los municipios colombianos y siendo uno de los principales factores de riesgo en los procesos de restablecimiento de desplazados. La limpieza de los campos minados debería ser uno de los componentes principales en los Planes de Seguridad del restablecimiento, sin embargo, la expansión de los campos en nuevas zonas controladas por los grupos ilegales y el alto costo de destruir una mina, que actualmente se calcula en \$1.000 por cada una, no han permitido que las autoridades enfrenten la situación en su dimensión real. Esta situación es mucho más grave, sí se tiene en cuenta la asistencia y necesidad de recursos necesarios para atender a las víctimas de las minas, a los procesos de rehabilitación que son esenciales, sin contar con los costos humanos, económicos, sociales y psicológicos que son consecuencia de este problema<sup>56</sup>.

Si bien es cierto, el gobierno nacional ha dado un gran paso con la destrucción del 100% de las minas que hacían parte del arsenal de las Fuerzas Armadas, cumpliendo así uno de los objetivos de la Política de Seguridad Democrática del cuatrienio 2002-2006, que estaba en la destrucción de 18.922 artefactos<sup>57</sup>, el problema sigue siendo grave por el gran número de minas que permanecen en los campos colombianos. El problema, no está exclusivamente en la destrucción de

---

<sup>55</sup> Colombia. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Observatorio de Minas Antipersonal. (2007). Estadísticas. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=minas>, recuperado: 30 de abril de 2007.

<sup>56</sup> Colombia. Presidencia de la República. Observatorio de Minas Antipersonal.(2005). Citado por el Internacional Campaign to Ban Landmines. Landmine monitoring report 2005: Colombia. Disponible en: <http://www.icbl.org/lm/2005/colombia.html>, recuperado: 30 de abril de 2007.

<sup>57</sup> Presidencia de la República y DNP. Informe del presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006, Op. Cit., 56.

las minas elaboradas por las Fuerzas Militares y aquellas decomisadas durante las operaciones militares, sino en la búsqueda de las minas que han sido sembradas, toda vez que no existen mapas certeros que confirmen la existencia de campos minados y por la dispersión de las mismas en las zonas rurales y agrícolas.

De igual forma una de las mayores preocupaciones frente al tema del restablecimiento es la relación cada vez creciente entre los cultivos ilícitos y la existencia de campos minados. Reconociendo, como se verá más adelante que un porcentaje bastante alto de desplazados internos y así mismo retornantes, pertenecen a zonas de cultivos ilícitos, existe el riesgo de que el regreso esté caracterizado por la ocurrencia de accidentes con minas antipersonal. “Este hecho lo podemos verificar especialmente en Norte de Santander, Putumayo y sur del departamento de Bolívar. La mayoría de eventos por la acción de minas antipersonal en Norte de Santander han sido registrados en aquellos municipios de mayor concentración de cultivos de uso ilícito, como Teorama, El Tarra y Sardinata que concentran el 21.33% del total de eventos”<sup>58</sup>.

Al analizar las prácticas utilizadas por los grupos insurgentes frente al tema de las minas, encontramos de igual forma una violación explícita a los principios del Derecho Internacional Humanitario. No solamente dichos grupos se han encargado de minar zonas agrícolas, de pastoreo y caza, necesarias para la subsistencia de las familias campesinas, sino que además las han colocado cerca de los puestos de policía dónde transitan las personas, cerca de colegios donde juegan los niños, y en las veredas donde viven y trabajan las comunidades. Según UNICEF, la Embajada de Canadá y el Ministerio de Comunicaciones, también se

---

<sup>58</sup> Colombia. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Observatorio de Minas Antipersonal. (2003). Colombia: serie geográfica del observatorio de minas antipersonal. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/documentos/POL%20CDTICA%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS/Panorama%20nacional%20sobre%20la%20grave%20problem%20E1tica%20del%20uso%20de%20minas%20antipersonal%20en%20Colombia.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/POL%20CDTICA%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS/Panorama%20nacional%20sobre%20la%20grave%20problem%20E1tica%20del%20uso%20de%20minas%20antipersonal%20en%20Colombia.pdf), recuperado: 22 de mayo de 2007. p.10.

ha vuelto frecuente, la práctica de minar los cuerpos de los civiles y combatientes muertos o heridos para sorprender a quienes puedan auxiliarlos, atentando así no sólo contra la integridad de los civiles que desean ayudar a las víctimas, sino además a los cuerpos de paz y las organizaciones humanitarias<sup>59</sup>.

Todas estas prácticas se han convertido en una causa fundamental de desplazamiento interno, pero igualmente de desempleo y de deserción escolar. Las comunidades viven con el temor constante de perder la vida o tener algún accidente, limitando así sus comportamientos, la libertad para moverse en los espacios donde no existe plena seguridad de ausencia de minas y a los niños les limitan sus juegos cotidianos y el deseo de explorar y conocer lugares. Las personas desplazadas, por su parte, sienten temor de regresar a sus lugares de origen si no existe, por parte del Estado, una garantía de que los campos han sido desminados y que no haya riesgos de seguridad para la familia. Por tal motivo, este tema es fundamental en la implementación de una política de restablecimiento en el país y hace parte fundamental de la protección en cuanto a seguridad establecida por los principios rectores del desplazamiento.

Las acciones que adelanta el gobierno en torno a brindar mayor seguridad contra las minas, resultan bastante costosas, no sólo desde el punto de vista de la búsqueda y la destrucción de las minas, así como la rehabilitación de las víctimas y los costos socioeconómicos de los muertos, sino además frente a la facilidad con la que los grupos armados fabrican los artefactos. Es importante resaltar, que mientras la destrucción de una mina es altamente costosa, la fabricación artesanal es sencilla. Actualmente, “algunos grupos de actores no-estatales han fabricado minas antipersonal y antitanque, armas trampa y AEI, haciendo uso de técnicas artesanales que han sido ya utilizadas en África y Centroamérica. Las más populares, sin duda, son las llamadas minas quiebrapatatas, descendientes de las

---

<sup>59</sup> Ministerio de Comunicaciones, Canadá y UNICEF Colombia. (2000). Radiografía de un país amenazado. Colombia y las minas antipersonal. Sembrando minas, cosechando muerte. Disponible en: <http://www.unicef.org.co/Minas/mina1.pdf>, recuperado: 29 de abril de 2007. p.18.

minas de pateos, utilizadas en El Salvador por el Frente Nacional de Liberación Farabundo Martí”<sup>60</sup>.

Finalmente, sólo resta dejar planteada la pregunta sobre la efectividad y la voluntad política del gobierno nacional en las políticas de desminado. Sí bien es cierto existe todo un esquema normativo y pragmático frente a la destrucción de minas antipersonal, es igualmente sorprendente las posiciones más recientes sobre el desminado humanitario. La negativa del gobierno de adelantar proyectos de desminado humanitario como parte de las negociaciones con el ELN, dejan el sinsabor de no encontrar un compromiso político claro y transparente frente al tema.

### **3.1.3 Los informantes y los soldados campesinos**

Retomando el enunciado inicial, el cual demuestra como el gobierno nacional está violando el Derecho Internacional Humanitario, al borrar la frontera de distinción entre civiles y grupos armados, y haciendo partícipes a las comunidades dentro del conflicto, surgen nuevas evidencias de choque entre ambas políticas. Pagarle a las personas para que se conviertan en “informantes del gobierno” sobre las acciones de los grupos insurgentes, no sólo atenta contra el principio de neutralidad que gozan los desplazados bajo el DIH, sino que también puede interferir en el proceso de reintegro de los desplazados a las regiones y en la confianza de las comunidades de acogida para aceptar la reubicación de personas desplazadas. Así, “la desconfianza que genera la constitución de la red de informantes puede originar o agudizar las dificultades de integración al interior de las comunidades receptoras o dentro de la misma comunidad retornada, resquebrajando las bases para la reconstrucción del tejido social”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ministerio de Comunicaciones, Canadá y UNICEF Colombia, *Ibid.*, p. 25.

<sup>61</sup> MENCOLDES et al, *Op Cit.*, p. 2.

De igual manera es imprescindible mencionar el tema de los soldados campesinos, que constituye una de las banderas programáticas de la Política de Seguridad Democrática. Promover la participación de los campesinos, cuyo trabajo siempre ha estado relacionado con actividades agrícolas, de pastoreo y caza, en actividades militares de auto-protección, pone en riesgo no solamente sus vidas, sino que constituye una amenaza para las familias mismas. Este riesgo, se suma a la posibilidad de que los jóvenes, niños y niñas, de las familias en riesgo y aquellas que retornan, sean reclutados por los grupos al margen de la ley, aumentando así la posible violación de derechos cuando se promueve lo primero y cuando no hay las suficientes garantías para y evitar lo segundo.

De esta manera, cuando el gobierno del presidente Uribe Vélez, presenta ante el Congreso Nacional a finales de 2006, su informe sobre la Política de Seguridad Democrática, subrayando el logro en el fortalecimiento del aspecto militar, surgen serios cuestionamientos. En las cifras reportadas por el gobierno, entre julio de 2002 y diciembre de 2005, se reportó un incremento de 91 mil uniformados, sumando así, 370 mil hombres al servicio de la seguridad. Entre estos, se contabilizaron 598 nuevos pelotones de Soldados de mi Pueblo, mientras que los otros 26 mil se incorporaron a la Policía Nacional<sup>62</sup>. De igual manera vale la pena recordar que inicialmente la propuesta del gobierno era la de establecer un contingente de 15.000 soldados campesinos y una red de más de un millón de informantes pagados<sup>63</sup>.

### **3.1.4 Las detenciones arbitrarias**

Frente al elemento de la seguridad legal, mencionado anteriormente, existen dos posibles contradicciones o choque de trenes entre ambas políticas. Por un lado,

---

<sup>62</sup> Presidencia de la República y DNP. Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006, Op Cit., p. 31.

<sup>63</sup> UNHCR, citado por NRC/IDMC. (2005). Colombia: respuesta gubernamental al problema de desplazamiento interno criticada al agudizarse el conflicto. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3715.pdf>, recuperado: 10 de mayo de 2007. p. 5.

las Fuerzas Armadas colombianas han estado involucradas en detenciones masivas de líderes sociales y de derechos humanos, violando en muchos de los casos, el principio de Habeas Corpus, es decir, el derecho de las personas a no ser detenidas arbitrariamente y a no ser objeto de daños, tortura o muerte. Por otro lado, la ausencia de un mecanismo eficiente de registro de la población desplazada, que en muchas ocasiones se deriva de la falta de la cédula de ciudadanía por parte de los desplazados, limita el acceso de las personas desplazadas y en proceso de restablecimiento a las ayudas del gobierno. Aquí es también importante entender que el mismo concepto de registro ha creado desconfianza en los mismos desplazados, quienes atemorizados por ser perseguidos por quienes causaron el desplazamiento, se niegan a ser registrados. También existe, además, un temor a la estigmatización y discriminación de los desplazados como si fuesen parte de los grupos ilegales.

Dicha situación es evidenciada por CODHES, al mostrar que “en el desarrollo de operaciones militares en varias regiones del país se han generado múltiples denuncias de las comunidades por abusos de la Fuerza Pública a la población civil. Los hechos se refieren a restricciones al acceso de alimentos y comercialización de productos así como ejecuciones extrajudiciales en los departamentos de Tolima, Antioquia y Córdoba e intimidación y maltrato en zonas rurales de Nariño, Putumayo y Meta”<sup>64</sup>. Las arbitrariedades con mayor número de denunciadas, se centran principalmente en la detención de líderes locales, comerciantes y dirigentes políticos.

De igual forma debe analizarse, que si bien es cierto el gobierno nacional ha tenido grandes avances en cuanto al control del territorio y frente a la lucha contra los grupos al margen de la ley, quedan grandes dudas sobre su accionar en el tema de los derechos humanos. Hay que recordar como la Corte Constitucional ha

---

<sup>64</sup> CODHES. Boletín No. 69. Más o menos desplazados. (2006). Disponible en: <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, recuperado: 12 de mayo de 2007. p.12.

declarado inconstitucional varias iniciativas legislativas del gobierno; entre ellas, la intención de darle poderes de policía judicial a las Fuerzas Armadas y la legislación antiterrorista. También en el año de 2002, la Corte declaró contrarias a la constitución las medidas de remoción de la supervisión judicial, las restricciones a la libertad de movimiento, los sistemáticos procesos de cateo y detención sin suficientes pruebas y la interferencia en la privacidad<sup>65</sup>. Es decir, la Corte puso en evidencia, todas estas situaciones en las que el gobierno nacional, privilegiaba la seguridad nacional frente a los derechos de las personas.

Este punto es fundamental aquí, al analizar el grado de vulnerabilidad en el que se encuentran los desplazados, y mucho más los retornantes. Imponer estas medidas sobre poblaciones que están en riesgo de ser estigmatizadas por los diferentes actores del conflicto, significa condenarlas a un riesgo innecesario sobre sus vidas y sus bienes. Si desde el mismo gobierno, las comunidades no gozan de protección, y pueden ser objeto de abuso por parte de las mismas Fuerzas Armadas, surge una contradicción muy grande entre la Política de Seguridad Democrática y la Política de Restablecimiento, centrada en la lucha contra las causas que dieron origen al desplazamiento, la protección de los derechos y la restitución de los mismos. Este riesgo aumenta, si se trae de nuevo los argumentos debatidos anteriormente sobre el tema de los informantes y colaboradores del gobierno. Las iniciativas de política sobre informantes junto con las acciones ilegales de detenciones arbitrarias, se convierten en un círculo perverso que atenta contra la dignidad y los derechos de los civiles en el conflicto.

Otra de las consecuencias que pueden traer consigo las medidas de restricción y control adelantadas por el gobierno y las Fuerzas Armadas, tienen que ver con la limitación para el desarrollo de los proyectos productivos que deben garantizar la sostenibilidad de los retornos o reubicaciones. Por un lado las constantes

---

<sup>65</sup> NRC/IDMC. Colombia: respuesta gubernamental al problema de desplazamiento interno criticada al agudizarse el conflicto, Op Cit., p.4.

amenazas y las detenciones arbitrarias sobre las personas, así como los bloqueos sociales y económicos, limitan los esfuerzos del gobierno para adelantar proyectos productivos y programas de desarrollo, toda vez que ciertas zonas entran en un estado como de conmoción interior<sup>66</sup>, que no permite generar la confianza suficiente entre las poblaciones para trabajar con ellas, y que coloca en tela de juicio la transparencia y coherencia del gobierno frente a las acciones de protección.

### **3.1.5 La seguridad alimentaria y los bloqueos socioeconómicos**

En el mismo contexto de las detenciones arbitrarias, descritas en el apartado anterior, existe un grave problema frente al tema de la seguridad alimentaria y los bloqueos socioeconómicos que se vienen presentando en el país. En primer lugar, esta problemática se presenta tanto en las personas desplazadas como aquellas que retornan o deciden reubicarse con apoyo del gobierno, convirtiendo el tema de la asistencia humanitaria en un grave problema y un profundo desafío. Los víveres, elementos de aseo y elementos mínimos de subsistencia que necesitan los desplazados durante los procesos de retorno, reubicación y reintegración son insuficientes para garantizar un proceso efectivo. En muchos casos se está minando el requisito fundamental de contar con una seguridad alimentaria que promueva la sostenibilidad de los procesos y la supervivencia de las personas.

Es importante así mismo recordar, que “el 58% del total de los hogares desplazados tenía vínculos rurales, es decir, una estrecha relación con la tierra y el territorio como referente identitario y medio de vida”<sup>67</sup>. Es por esto, que el

---

<sup>66</sup> Bello, M. L. (2004). La política para el restablecimiento de la población desplazada. En: Bello, M. N. Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y ACNUR. p. 320.

<sup>67</sup> Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES. (2006). Desafíos para construir nación: el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/desafios/desafiosparaconstruir.pdf>, recuperado: 13 de mayo de 2007. p. 98 y 99.

desplazamiento tiene implicaciones tanto a nivel de pérdida de bienes, pero así mismo a nivel de una pérdida de los sistemas de sustento, la calidad de vida, la supervivencia y la nutrición<sup>68</sup>. Frente a este hecho, hay una gran brecha entre las condiciones alimentarias antes del desplazamiento y después del mismo. Hoy día la dieta básica de los desplazados internos está sobrecargada de cereales, almidones y granos, mientras que el consumo de verduras, frutas y carnes es mucho menor<sup>69</sup>, generando una descompensación alimentaria y en varias ocasiones también la desnutrición.

Las condiciones alimentarias permiten evidenciar en parte las condiciones de extrema pobreza en las que viven los desplazados en el país. De igual forma el desempleo y la estigmatización han llevado a que el 80% de los desplazados sean pobres, y que en promedio perciban tan solo el 61% del salario mínimo legal<sup>70</sup>. Con dicho ingreso, no solo se afecta la nutrición de los niños y los jóvenes, sino que además se agudiza el problema del acceso a la educación y a otros servicios como la vivienda y el transporte necesario para ir a trabajar. Uno de los mayores resultados de esta situación a corto plazo, se traduce en los niveles de anemia y enfermedades crónicas, así como las implicaciones para el buen rendimiento de los niños en el estudio y de los adultos en el empleo. A largo plazo el país está aumentando los niveles de miseria y descontento de la población, incrementando las posibilidades de nuevos conflictos, y afectando los niveles de productividad que se convierten en círculos viciosos para el crecimiento y la reducción de pobreza.

De la misma manera que existe un riesgo grande de inseguridad alimentaria en el desplazamiento, los procesos de restablecimiento también poseen fuertes contradicciones. Aunque el gobierno ha establecido medidas preventivas para

---

<sup>68</sup> Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES, *Ibid.*, p. 98 y 99.

<sup>69</sup> Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES, *Ibid.*, p. 90.

<sup>70</sup> NRC/IDMC. Colombia: respuesta gubernamental al problema de desplazamiento interno criticada al agudizarse el conflicto, *Op. Cit.*, p. 10.

asegurar la implementación de proyectos productivos en las zonas rurales u urbanas de restablecimiento, existen grandes críticas frente al acceso a una buena alimentación. De hecho, la comunidad internacional ha establecido que “uno o dos meses de apoyo alimentario en los procesos de retorno, no es suficiente para la supervivencia de las personas mientras se comienza a recoger la cosecha. De igual forma los recursos destinados para proyectos de agricultura no son siempre suficientes”<sup>71</sup>. Este hecho está muy conectado con el problema que tienen los desplazados que llegan a las grandes ciudades de encontrar trabajo, lo que aumenta las condiciones de pobreza y malnutrición señaladas en la primera parte.

Por otro lado, cuando los procesos de restablecimiento se realizan en condiciones de inseguridad y donde el conflicto es una amenaza permanente a los civiles, las Fuerzas Armadas se convierten en un obstáculo importante para la seguridad alimentaria. Las fuerzas legales e ilegales muchas veces utilizan los bloqueos económicos y de alimento, como instrumento para evitar que el enemigo obtenga provisiones. Veredas enteras e incluso pueblos, son bloqueados comúnmente, imponiendo un riesgo alimentario a los inocentes y cortando el acceso a las necesidades básicas de subsistencia. De igual manera, “líderes comunales, especialmente afro-colombianos e indígenas, son muchas veces objeto de seguimiento, y sus movimientos son restringidos y observados por los grupos ilegales”<sup>72</sup>.

La situación de los bloqueos no solamente compromete a los grupos armados como se mencionó anteriormente, sino además a las Fuerzas Armadas. Así, los bombardeos indiscriminados, como parte de la Política de Seguridad Democrática, y “la estrategia del Ejército Nacional de tratar de cortar el abastecimiento de la

---

<sup>71</sup> Comisión Colombiana de Juristas –CCJ-. (2006). Broken promises: Follow-up of the application of international recommendations on forced displacement in Colombia. Disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EK0I-6QG3DF?OpenDocument>, recuperado: 13 de mayo de 2007. p. 56.

<sup>72</sup> NRC/Global IDP Project. Profile of internal displacement: Colombia, Op. Cit., p. 196.

guerrilla, sin consecuentemente garantizar el principio de distinción, han afectado, en varios casos, a la población civil mediante bloqueos al transporte de alimentos, de gasolina y de otros artículos de primera necesidad”<sup>73</sup>. De esta manera, tanto el tema de los bloqueos sociales y económicos, la falta de planeación para la ejecución de los proyectos productivos de acuerdo a las necesidades de la población y a las características de las zonas y del clima, así como el tiempo insuficiente de ayuda y seguimiento en los procesos de restablecimiento, han llevado a estas poblaciones a situaciones latentes de inseguridad alimentaria y de riesgo para la vida y las condiciones de salud.

### **3.1.6 Los cultivos ilícitos – las fumigaciones aéreas**

Otro de los problemas que sobresalen frente a la Política de Seguridad Democrática, es el tema de las fumigaciones de los cultivos ilícitos. Como parte del Plan Colombia, el gobierno colombiano se ha embarcado en una campaña masiva de erradicación de cultivos ilícitos, donde se utiliza indiscriminadamente fumigación química aérea<sup>74</sup>. Dichas fumigaciones no solo destruyen los cultivos ilícitos sino también las cosechas legales, poniendo en riesgo además a los animales y la población. Aquí cabe resaltar que en muchas ocasiones, las personas que se desplazan a causa de dichas fumigaciones y por la carencia de medios para subsistir frente a ello, son consideradas como emigrantes voluntarios, lo que vulnera sus derechos y los ubica en el listado de víctimas irreconocibles del conflicto colombiano.

En este mismo contexto, de personas desplazadas a causa de las fumigaciones, según CODHES, “entre 1999 y 2003 por ejemplo, fueron desarraigadas 200.000 personas (35.000 familias), como resultado de las operaciones antinarco y de fumigación, ordenadas por el gobierno para privar a los grupos armados de su

---

<sup>73</sup> MENCOLDES et al, Op. Cit., p. 3.

<sup>74</sup> NRC/IDMC. Colombia: government “peace process” cements injustice for IDPs. 2006. p. 16.

fuente principal de financiación”<sup>75</sup>. El hecho de considerar las personas que se desplazan por causa de estos programas como migrantes voluntarios, comentado en el párrafo anterior, no solamente está minando los derechos fundamentales de protección, sino que además ignora la presión que existe por parte de los grupos armados para que los campesinos cultiven la droga. Esta ausencia de un reconocimiento especial del problema, se convierte igualmente en una nueva causa de destierro, conflicto, miseria y profundiza los sentimientos de angustia y descontento de las comunidades desplazadas.

Según el informe presentado por el gobierno actual al Congreso de la República a finales del año 2006, por vía aérea, durante el cuatrienio 2002-2006, se asperjaron 564.296 hectáreas de coca con lo que se superó en 10,6% la meta cuatrienal programada, e igualmente, se erradicaron 9.573 hectáreas de amapola<sup>76</sup>. Sí bien es cierto, se cumplieron los objetivos del gobierno relacionados con la erradicación por aspersion, quedan muchas dudas sobre las consecuencias de corto y largo plazo, no sólo para las comunidades, sino además para el medio ambiente y las futuras cosechas en el país. No en vano se han realizado estudios a través de ONG e institutos que han demostrado que a futuro pueden existir efectos devastadores para el equilibrio medioambiental y la subsistencia de las especies y la flora. Un ejemplo claro de ello son los niveles de deforestación y la pérdida de calidad de las tierras que podrían condenar a las comunidades a nuevos desplazamientos.

Por otro lado, y en términos de erradicación manual de cultivos, también existen grandes contradicciones y problemas. Primero, la magnitud de los cultivos de coca supera en grandes proporciones los esfuerzos de erradicación por esta vía; hecho

---

<sup>75</sup> CODHES, citado por NRC/IDMC. Colombia: respuesta gubernamental al problema de desplazamiento interno criticada al agudizarse el conflicto, Op. Cit., p. 6.

<sup>76</sup> Presidencia de la República y DNP. Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006, Op. Cit., p. 38.

que cuestiona la efectividad de los programas utilizados por el gobierno nacional hasta el momento. Segundo, los campesinos o personas involucradas en el proceso de erradicación manual, han sido blanco de ataques de los grupos armados y de las minas antipersonales descritas anteriormente. Aunque se ha contado con la presencia del Ejército Nacional para la protección, sigue siendo cuestionable el riesgo que representa para los civiles su participación en esta tarea.

En erradicación manual, según el mismo informe, “con la creación del grupo móvil de erradicación en 2005, se eliminaron 39.215 hectáreas principalmente de parques nacionales naturales y zonas con ecosistemas ambientalmente estratégicos. Este resultado representa un avance de 98% de cumplimiento con respecto a la meta programada”. Cabría preguntarse sin embargo, en términos de costos sociales, vidas, accidentes y costos económicos, cuáles han sido los resultados de dicha política. Así por ejemplo, si se retoma a manera de ejemplo el caso de la Serranía de la Macarena, donde el proceso de erradicación manual dejó 28 víctimas fatales entre erradicadores, policías y militares<sup>77</sup>, surgen cuestionamientos frente al tema de la protección.

Finalmente, el Programa de Substitución de Cultivos Ilícitos, no ha sido suficiente ni exitoso, teniendo en cuenta que no se trata solo de proponer nuevas alternativas para el cultivo, sino de crear las condiciones para su transporte y comercialización. De igual manera, ha habido inconsistencias en cuanto a la planeación de los proyectos, omitiendo en varias situaciones las características de la zona, el tipo de cosecha que puede lograrse así como los tiempos de las mismas, aspectos frente a la producción y comercialización y finalmente viabilidad para la venta de ciertos productos. Esto, sin mencionar que las limitaciones de los procesos de acompañamiento ponen en riesgo la sostenibilidad de los proyectos,

---

<sup>77</sup> Organización de Estados Americanos –OEA-. (2006). Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Política de erradicación de cultivos ilícitos de Colombia. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=416>, recuperado: 13 de mayo de 2007. p. 3.

y que el problema de la tierra, se convierte en obstáculos para el desarrollo de los mismos.

### **3.1.7 Principio de voluntariedad**

El concepto de voluntariedad es igualmente resaltado dentro del Principio No. 28 de los Principios Rectores que se ha venido discutiendo. Los desplazados tienen el derecho a elegir si regresan a su lugar de origen, si se reubican en otras zonas del país, o si se reintegran al primer lugar de llegada luego de la huída. El gobierno está en la obligación de proveer información completa y clara acerca de cada una de dichas posibilidades, así como apoyar la elección del desplazado en todas las opciones, en igualdad de condiciones. El proceso de toma de decisiones debe estar libre de cualquier tipo de coerción directa o indirecta por parte del Estado, y la información que se suministre no sólo debe ser en términos de seguridad física, sino además de las posibilidades socioeconómicas de reintegro, así como de las responsabilidades de acogida de los gobiernos locales.

En este contexto, en el seminario sobre Desplazamiento y Políticas Públicas de Restablecimiento en Colombia, la mesa de trabajo sobre el tema, estableció algunos aspectos claves que deben tenerse en cuenta<sup>78</sup>: el consentimiento y la decisión de la población desplazada debe ser debidamente informada, esto es, que no solamente el Estado, sino además observadores neutrales y ellos mismos, tengan la posibilidad de verificar las condiciones del lugar al que regresan o se reubican, que exista información sobre orden público pero además sobre las condiciones de integración a la zona, los proyectos productivos que serán promovidos por el gobierno, las responsabilidades de cada nivel de autoridad y la transparencia del proceso. De igual forma, se aclara que las comunidades tienen el derecho a cambiar de opinión si dentro del proceso determinan que no existen

---

<sup>78</sup> Presidencia de la República, ACNUR y USAID. (2004). Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos. p. 71.

las condiciones necesarias para que se les respeten todos sus derechos. Y Finalmente, que el concepto de voluntad, debe estar libre de cualquier tipo de coerción como se analizará más adelante.

A pesar de estar regulado de dicha manera, existen dos claros problemas en la decisión voluntaria de los desplazados en Colombia. Por un lado, la prioridad de la política pública colombiana se ha centrado en los retornos. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el gobierno lanzó un programa piloto de retornos que apoya fuertemente a aquellos desplazados que deciden regresar a su lugar de origen con mejores provisiones que aquellos que deciden quedarse en el lugar de llegada o reubicarse en otra región. Por otro lado, los desplazados se ven en muchas ocasiones obligados a retornar aún deseando quedarse, por la falta de condiciones de supervivencia. En las grandes ciudades, por ejemplo, la falta de oportunidades económicas, el recrudecimiento de la violencia en ciertos barrios, la estigmatización y discriminación a la que son sometidos y la precariedad de la ayuda humanitaria han obligado al desplazado a retornar en muchas ocasiones.

De esta manera, el primer punto se hace más visible cuando se puede establecer una contradicción entre las prioridades del gobierno y los deseos de la población. Mientras para el gobierno, el objetivo se centra en la promoción de los retornos, la mayor parte de las comunidades desean permanecer en el lugar a donde llegaron luego del desplazamiento. Esto es confirmado por una encuesta señalada por el MENCOLDES, que constata como el 46.22% de las personas desean quedarse en el lugar al que llegan, 18.96% desean reubicarse y tan sólo el 11.30% quieren retornar<sup>79</sup>. De esta manera queda claro que el gobierno no está teniendo en cuenta en la planeación de la política pública ni en su implementación, las necesidades y deseos de la población, y por el contrario va en contravía de dichos

---

<sup>79</sup> MENCOLDES et al, Op. Cit., p. 1.

deseos y está promoviendo soluciones poco duraderas en la medida en que no han sido concertadas ni basadas en la gente.

Frente a dicha encuesta, el gobierno nacional debe indagar igualmente cuales son los motivos principales por los que las comunidades desplazadas no desean retornar. Reconociendo las causas que dieron origen al desplazamiento, pero igualmente las nuevas necesidades y la necesidad de una restitución de derechos, se demuestra que la política pública de restablecimiento necesita una focalización especial y un énfasis en el suministro de ayudas y servicios basados no sólo en edades, sino además en cuanto al género. De esta manera, ha sido reconocido que los hombres, por lo general, desean retornar a sus lugares de origen, mientras las mujeres y los adolescentes prefieren reubicarse en zonas urbanas. “Esta situación, se debe en gran medida a la reconstrucción de los proyectos de vida de las mujeres en las ciudades donde se perciben oportunidades y acceso a servicios, ausentes en el ámbito rural, lo que brinda cierto grado de estabilidad que se relaciona en la mayoría de los casos con en el ingreso de los hijos al colegio<sup>80</sup>”

Frente al segundo punto, ha sido reconocido por la comunidad internacional, que la carencia de condiciones de vida para la subsistencia, es tenida en cuenta como coerción indirecta. No sólo la presión física ejerce un poder gigantesco sobre la población desplazada; la ausencia de asistencia humanitaria y las limitaciones de acceso a los servicios básicos han hecho que las personas se sientan coaccionadas por el mismo gobierno<sup>81</sup>. Esta misma situación a sido resaltada por la Comisión Colombiana de Juristas, quienes han manifestado que el principio de voluntariedad es violado constantemente en el país, toda vez que “en la mayoría de los casos, la decisión de retornar no fue voluntaria, sino influenciada por la

---

<sup>80</sup> Presidencia de la República, ACNUR y USAID, Op. Cit. p. 78.

<sup>81</sup> Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, Op. Cit., p. 28.

falta de alternativas, la imposibilidad de acceso a servicios, y las escasas oportunidades de reintegración en el ambiente de acogida”<sup>82</sup>.

En conclusión, aunque el principio de voluntariedad suele ser visto simplemente como la decisión que toma el desplazadote retornar, y por cuya decisión el gobierno continúa con los planes del proceso de retorno, es necesario hacer un alto en el camino para analizar hasta que punto se está violando el derecho de las personas para realizar una buena elección. Si bien es cierto, el gobierno puede no estar influenciando directamente las decisiones, sí es verdad que la promoción del retorno por encima de cualquier otra alternativa, y la falta de garantías a los desplazados para llevar una vida digna y tranquila, son elementos que coartan la decisión, y en muchas ocasiones llevan a exponer la vida y la identidad de las comunidades que regresan.

### **3.1.8 Principio de dignidad**

Frente al principio de dignidad, expuesto también con claridad por Gimena Sánchez-Garzoli, es claro que es menos evidente y fácil de entender que los principios de seguridad y voluntariedad. El principio se refiere a ser tratado con respeto y aceptación, incluyendo esto una restauración completa de los derechos perdidos. Esto significa que los desplazados no pueden ser maltratados, que se les debe garantizar un apoyo incondicional y que su decisión debe ser espontánea, así como que sus familias no serán separadas arbitrariamente en los procesos de restablecimiento<sup>83</sup>. De igual forma cobra relevancia en este principio, la idea de sostenibilidad de los restablecimientos como mecanismo para garantizar que las comunidades tengan un futuro estable y próspero, así como un acceso adecuado a los servicios de educación, salud, nutrición , etc., en las zonas de llegada.

---

<sup>82</sup> CCJ, Op. Cit., p. 56.

<sup>83</sup> Sánchez-Garzoli, G., Op. Cit., p. 45.

Es necesario recordar que los desplazados son discriminados muchas veces por el simple hecho de ser desplazados y en otras ocasiones son mirados con desconfianza al creer que ellos han hecho parte del conflicto y se han aliado de alguna manera con alguno de los grupos al margen de la ley. Por tal motivo, “es necesario poner en marcha mecanismos que eviten que cuando una persona desplazada regresa, se restablece o se reintegra, sea tratada como enemigo, o sea favorecida de forma tal que genere resentimiento entre la población local”<sup>84</sup>. Hay que tener cuidado igualmente, con la prestación de servicios como la salud, la educación y la vivienda, para que esta sea brindada en términos de equidad frente a todos. Un caso muy especial deben ser las comunidades indígenas y las afrodescendientes, frente a las cuales el gobierno nacional debe hacer una restitución de los derechos especiales que dichas comunidades tienen, y sobre todo luchas para que su identidad como grupo minoritario y con características diferenciales no se pierdan.

Sí se observa con detenimiento, estos puntos aquí establecidos tienen una estrecha relación con los planteamientos ofrecidos al lector en los puntos anteriores. La Política de Seguridad Democrática puede poner en riesgo el principio de dignidad por los factores mencionados: ejemplo de ello, la fragmentación de las familias cuando los líderes no pueden regresar porque corre riesgo sus vidas, la posibilidad que las familias retornantes sean estigmatizadas por ser desplazados y por la polarización que promueve el gobierno sobre quien apoya o no al mismo gobierno, y muy especialmente por la inclusión de los civiles dentro del conflicto, borrando así la frontera existente según el Derecho Internacional Humanitario. Todos estos elementos no sólo han afectado, como se mencionó antes, el principio de seguridad, sino que afectan igualmente el de la voluntariedad y la dignidad.

---

<sup>84</sup> Sánchez-Garzoli, G., *Ibid.*, p. 50.

Durante el seminario de Desplazamiento y Políticas Públicas de Restablecimiento, mencionado anteriormente, la mesa de trabajo extrajo también importantes conclusiones, que ayudan a entender más como respetar el principio de la dignidad. Por un lado es necesario entender que parte de la dignidad está en el hecho de que las decisiones de retornar o reubicarse sean espontáneas e incondicionales, esto hace referencia a el hecho de que el gobierno nacional no condicione la ayuda humanitaria y el apoyo al tipo de decisión del desplazado; por otro lado, que los procesos deben también adecuarse a los tiempo de las comunidades, sin violar su misma construcción de identidad colectiva, y finalmente, como ya se dijo que se debe privilegiar la unidad familiar<sup>85</sup>.

En este contexto, “el delegado de ACNUR manifestó que el principio de dignidad incluye el respeto a los procesos comunitarios y a las estructuras organizativas de las poblaciones desplazadas, la no estigmatización de la población y la necesidad de brindar una información completa que de cuenta de los programas de acceso a vivienda, tierras y proyectos productivos entre otros”<sup>86</sup>. Para ello, es necesario, fomentar soluciones multifacéticas y que integren a los diversos grupos de la comunidad, de manera que se promueva la unidad de las personas y se protejan los procesos de construcción de identidad colectiva que se habían desarrollado antes del desplazamiento. También es importante tener en cuenta las edades y las diferencias de género para promover acciones tendientes a proteger cada grupo desde el reconocimiento de las diferencias y propias necesidades.

Por otro lado, un aspecto fundamental en el tema de la dignidad es la obligación del Estado de realizar un proceso de reconstrucción psicosocial. Es importante reconocer que los individuos como personas han sufrido traumas por las acciones que dieron lugar al desplazamiento, pero igualmente por las condiciones y lo que han tenido que vivir durante y después del mismo. Igualmente sucede lo mismo

---

<sup>85</sup> Presidencia de la República, ACNUR y USAID, Op. Cit., p. 75.

<sup>86</sup> Presidencia de la República, ACNUR y USAID, Ibid., p. 75.

con las comunidades como conjunto. Por tal motivo, el gobierno está en la obligación de apoyar los procesos de re atención y reparación psicológica y psicosocial de las víctimas, y promover con ello una rehabilitación mental y social que permita una mejor reintegración. Este aspecto es esencial no sólo para el éxito de los procesos de retorno y reubicación, sino además para la sostenibilidad de los procesos.

### **3.2 La Política de Desmovilización de Paramilitares vs. La Política de Restablecimiento**

Después de haber revisado los principales puntos de contradicción y choque entre la Política de Restablecimiento y la Política de Seguridad Democrática, el objetivo de este apartado es centrarse en la reflexión sobre el proceso de desmovilización de paramilitares. Para ello se reconoce que la idea no es hacer un seguimiento exhaustivo al proceso como tal, lo cual representaría un nuevo tema de monografía, sino rescatar los puntos más relevantes que sirven para cuestionar los actuales procesos de restablecimiento y comenzar a mirar posibles alternativas de mejora en el futuro. Así, y quizás dejando de lado algunos aspectos del proceso, se tomarán en cuenta elementos de la Ley de Justicia y Paz, conceptos frente al tema de la reparación de las víctimas y muy especialmente el asunto de la restitución de las tierras y los bienes.

La Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) ha sido reconocida por varias instancias como poco garante de los derechos de las víctimas de las acciones cometidas por paramilitares y por una laxitud en el tema de la reparación y la verdad. Según la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dicha ley, concerniente a la justicia, verdad y reparación necesaria para un proyecto de paz, no es compatible con los principios internacionales del derecho<sup>87</sup>. Un ejemplo

---

<sup>87</sup> UNHCHR. (2006). Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia. Disponible en:

claro de ellos es por ejemplo que de más de los 30.000 desmovilizados, tan solo un aproximado de 600 serán juzgados, y de esos, quienes resulten culpables, pagarán penas máximas de ocho años. De igual manera existe una constante inquietud sobre los montos de la inversión para el proceso de reinserción frente a la inversión otorgada a la reparación de las víctimas y varias contradicciones en el tema de la restitución de bienes y tierras.

### **3.2.1 Verdad, justicia y reparación**

Para comenzar es fundamental mencionar que los procesos de diálogo con paramilitares realizados por el Gobierno Nacional desde al año 2002, “permitieron la desmovilización colectiva de más de 30 mil hombres de las autodefensas pertenecientes a 35 bloques y 9.897 individuales”<sup>88</sup>. Para el logro de dicha desmovilización, el gobierno presentó la Ley de Justicia y Paz cuyo objetivo principal es facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva de los miembros de grupos armados al margen de la ley. En este sentido, la misma ley hace un reconocimiento especial de las víctimas de los actos de los paramilitares y establece los derechos de justicia, verdad y reparación<sup>89</sup> necesarios, para el logro de una paz sostenible y justa.

Uno de los aspectos fundamentales de la ley, y que es motivo de preocupación por los defensores de derechos humanos, las víctimas y la comunidad en general, es el artículo 17 que establece la opción que tienen los desmovilizados de rendir una versión libre ante el juez delegado para el proceso. Dicha versión libre debe mostrar las circunstancias, tiempos, modalidades y lugares en las cuales se cometieron los actos delictivos, así como los bienes que se devuelven a las víctimas como reparación. El problema es que en sí la normatividad y el proceso

---

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=9&cat=11>, recuperado: 13 de mayo de 2007. p. 3.

<sup>88</sup> Presidencia de la República y DNP, Op. Cit., p. 36.

<sup>89</sup> Congreso de la República. Ley 975 de 2005. Op. Cit.

mismo no garantizan que dicha confesión se realice y mucho menos que sea una confesión veraz, total y completa. Por ejemplo, el Consejo Noruego de Refugiados resalta que “muchos de los combatientes desmovilizados no tiene ningún incentivo para confesar su crímenes, mientras que las víctimas tiene miedo de denunciar a los victimarios o carecen de fe en el proceso judicial colombiano, por lo cual, muchos de los crímenes no serán investigados ni judicializados”<sup>90</sup>.

De igual manera, este elemento se agrava si se reconoce que los paramilitares que buscan tener beneficios de la ley por los actos cometidos ascienden a un número promedio de 2.000 mientras que el grupo total desmovilizado es de 30.000<sup>91</sup>. Es decir, una minoría de excombatientes pasarán por los estrados judiciales para rendir cuentas sobre sus actos, mientras que la mayoría simplemente no tienen ninguna responsabilidad directa sobre los crímenes cometidos por la organización. Este aspecto no sólo crea dudas frente a la legitimidad del proceso como total, sino que deja en las víctimas el temor a futuras violaciones y el sinsabor de no encontrar culpables para todos los hechos violentos a los que fueron sometidos. Esta situación de violación a los derechos de las víctimas, incluidos muchos desplazados, se agrava si reconocemos que muchos de los ex-paramilitares continúan teniendo en el poder político rural y controlan la mayoría de los intereses económicos y sociales en las regiones que dominaron anteriormente. De hecho, y como será mencionado más adelante en este mismo aparte, la tierra y las propiedades de los desplazados están en manos de testaferros, que trabajan para los ex-paramilitares.

Por otro lado, el tema de las penas máximas de 8 años también es motivo de preocupación. Reconociendo que durante los procesos de negociación con los

---

<sup>90</sup> NRC/IDMC. Colombia: government “peace process” cements injustice for IDPs, Op. Cit., p.12.

<sup>91</sup> Haugaar, L. (2006). Añorando el hogar: devolución de la tierra a la población internamente desplazada en Colombia. El Proyecto Educativo del Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos. Lawgef, Washington. Disponible en: <http://www.lawg.org/docs/Longing4Homespan.pdf>, recuperado: 12 de mayo de 2007. p.6.

grupos armados al margen de la ley, los gobiernos deben hacer algunas concesiones para el logro de la paz, es importante también establecer un equilibrio que permita garantizar que los procesos son justos y que el daño causado no queda en el olvido. La justificación que el gobierno ha dado para el establecimiento de las penas, se centra en que estas son necesarias para la desmovilización de los grupos y que es el único instrumento para conseguir la paz en Colombia<sup>92</sup>. Sin embargo, dicho planteamiento de la ley de otorgar penas máximas de 8 años a personas que han perpetrado graves violaciones a los derechos humanos, masacrado comunidades, cometido crímenes de lesa humanidad, asesinatos y torturas, resquebraja la garantía de una justicia equilibrada y pone en tela de juicio el compromiso del Estado con la protección de los derechos humanos. En este sentido se pierde igualmente el concepto de proporcionalidad que debe acompañar todo acto de generación de justicia y reparación.

En términos de la inversión realizada por el gobierno nacional para ambos casos, es preocupante que mientras en el periodo 2000-2003, para atender integralmente a una familia desplazada se invirtieron en promedio \$5.5 millones, en el mismo periodo, para desmovilizar y reinsertar a un solo paramilitar la inversión era de \$19.5 millones<sup>93</sup>. Esta diferencia en la inversión no sólo muestra con claridad la prioridad del gobierno al proceso de reinserción frente al desplazamiento, es decir del victimario sobre la víctima, sino que además pone en duda la seriedad del compromiso institucional de solucionar el tema del desplazamiento desde sus raíces. Vale recordar, que la obligación del Estado, debe centrarse en una combinación integral de sus responsabilidades frente a la atención de las necesidades materiales, legales y sociales de los desplazados, junto con la

---

<sup>92</sup> Colombia. Procuraduría General de la Nación, Op. Cit., p.129.

<sup>93</sup> Colombia. Contraloría General de la Nación. (2005). Informe conflicto armado y desplazamiento forzado. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central\\_doc/Archivos/230/Conflicto%20armado%20y%20desplazamiento.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/230/Conflicto%20armado%20y%20desplazamiento.pdf), recuperado: 13 de mayo de 2007. p.38.

garantía de la protección de sus derechos en términos de verdad, justicia y reparación.

Un aspecto que aunque no pertenece directamente a la Ley de Justicia y Paz, sí se relaciona con el tema de la protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento es el siguiente. Aún cuando en la norma colombiana el delito del desplazamiento interno, cometido en muchas ocasiones por los paramilitares reinsertados, es castigado con prisión de 6 a 12 años y multa de 600 a 1.500 salarios mínimos, el grado de impunidad y la falta de eficacia del sistema judicial llevan a un número muy limitado de responsables a responder por sus actos. Así, según el mismo informe de la Contraloría General de la Nación, demuestra que “en el año de 2003, a la Fiscalía General de la Nación ingresaron 1.948 procesos a investigación previa, de los cuales sólo 99 salieron con resolución de acusación, es decir que en promedio 5% de las denuncias presentadas son radicadas ante la administración de justicia”<sup>94</sup>. De estos, sólo 4 procesos siguieron el curso judicial y sólo uno tuvo sentencia. Esto demuestra, una vez más, la falta de atención frente a las víctimas del desplazamiento forzoso.

Finalmente, un aspecto fundamental para analizar es el funcionamiento de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación que entra a funcionar a partir de la normatividad. Sí bien es cierto, su existencia se basa en la búsqueda de condiciones que garanticen el derecho a la verdad de las víctimas, son varias las críticas por su incapacidad de proteger dicho derecho desde los parámetros internacionales. Su sola composición por 13 miembros no garantiza ni suficiente independencia y representatividad del número de víctimas, y resulta igualmente muy pequeña para la magnitud de los procesos que deben investigarse<sup>95</sup>. Incluso,

---

<sup>94</sup> Contraloría General de la Nación, *Ibid.*, p. 39.

<sup>95</sup> Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Disponible en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005\\_esp.doc](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005_esp.doc), recuperado: 14 de mayo de 2007. p. 75.

como fue denunciado, la Comisión inició sus labores sin haber elegido los dos representantes de las víctimas que harían parte del equipo. La misma situación ocurre frente al tema de la investigación de las tierras expropiadas a través de actos ilegales; es tal la magnitud de problema, que los mecanismo instaurados por el gobierno son insuficientes.

### **3.2.2. Tierras y bienes**

El tema de las tierras y los bienes debe ser analizado desde dos puntos de vista. Primero, desde la Política de Seguridad Democrática descrita anteriormente; y segundo, desde el proceso de desmovilización de paramilitares. Por un lado se expondrán los actuales conflictos y dificultades que enfrenta el gobierno nacional en la protección de la tierra y los bienes perdidos por los desplazados. Por otro, se pretende mostrar las limitaciones en el derecho de la reparación a las víctimas que el proceso de desmovilización tiene. Se reconoce igualmente que ambos fenómenos están estrechamente ligados, y que la búsqueda de soluciones debe ser no sólo integral sino sostenible en el tiempo. Para ello, es necesario igualmente pasar de la normatividad que reconoce el derecho en sí mismo, a la acción y a una implementación más eficaz y transparente por parte del Estado colombiano.

Así, retomando los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, el Principio No. 29 describe como<sup>96</sup>:

Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

---

<sup>96</sup> Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Principios Rectores del Desplazamiento Interno, Op. Cit.

Sin embargo, y a pesar de la avanzada legislación nacional sobre títulos de propiedad y sobre el principio de compensación que debe guiar al gobierno en los casos en que no es posible proteger la propiedad, el gobierno ha sido incapaz de promover dicha legislación de manera transparente y eficaz.

No existe claridad sobre el número de tierras y bienes que han sido abandonados por los desplazados. CODHES afirma que entre 1995 y 2003, las comunidades se han visto obligadas a abandonar por lo menos 4.8 millones de hectáreas, mientras el Contralor General de la República estima el monto en 2.6 millones y un consultor externo contratado por Acción Social manifestó que la cifra es de 6.8 millones de hectáreas<sup>97</sup>. Hay que tener en cuenta además, que estos informes pueden tener subregistros en la medida en que muchas veces los desplazados no denuncian la violación de derechos y las tierras que dejaron por temor. Esta omisión en los datos es estimada por CODHES como del 30%, mientras que el 70% restante es distribuido de la siguiente manera: dos terceras partes abandonaron una finca o una parcela, 20% abandonó su vivienda y 3.9% una finca sin casa.

Otro de los temas fundamentales es la utilización de terceras personas (testaferros) para realizar transacciones ilegales con las tierras y los bienes que han sido abandonados por las comunidades al desplazarse. Esta situación genera un obstáculo para la recuperación de las tierras y los bienes por parte de los desplazados y se convierte igualmente en un elemento de desconfianza frente a la Ley de Justicia y Paz que considera que los desmovilizados libremente devolverán los bienes que obtuvieron de sus actividades ilegales. Como se mencionó anteriormente, se cuestiona el tipo de incentivos para que los paramilitares que tienen las tierras y los bienes a nombres de terceros, desee devolverlos a sus dueños. Para enfrentar dicha situación, el gobierno colombiano desarrolló el

---

<sup>97</sup> Hugaar, L., Op. Cit., p. 7.

Decreto 2007 del 2001 que busca congelar o invalidar las transacciones sobre tierras en territorios de desplazamiento interno. Sin embargo, este mecanismo ha sido ampliamente criticado por su incorrecta implementación. Como señala el Norwegian Refugee Council, “los mecanismos institucionales para prevenir e investigar los problemas de tierras, han sido ineficaces, no sólo por la magnitud del problema, sino además por la complejidad del mismo y los intereses que están involucrados”<sup>98</sup>.

De igual manera, resalta la posición de los líderes paramilitares desmovilizados que hace algunos meses hicieron una oferta, “como si fuese un regalo en vez de una obligación” de retornar 100.000 hectáreas de tierra, cuando son más de un millón de tierras las que obtuvieron por medio de sus actos criminales<sup>99</sup>. En otras ocasiones, incluso, el retorno de las tierras no elimina la presión que siguen ejerciendo algunos grupos de desmovilizados que han vuelto a reincidir en las conductas delictivas. Han sido varios los informes de los medios de comunicación en Colombia en relación a la amenaza que sienten algunas comunidades después del retorno y el reasentamiento, así como las acciones de imposición de la ley y el terror que algunos grupos comienzan a tener en ciertas regiones.

Como se comentó en el apartado anterior, la magnitud del problema de expropiación de las tierras y los bienes de los desplazados ha convertido los instrumentos jurídicos decretados por el gobierno, en poco eficaces y ágiles. Por otro lado el tiempo que tienen los tribunales, de 10 meses, para identificar los casos de expropiación ilegal y convocar a las víctimas y testigos de los mismos, es insuficiente y poco apropiado. Aún más, la responsabilidad de dichos tribunales, de investigar y al mismo tiempo juzgar a los excombatientes, es incoherente con los parámetros internacionales que establecen que ambas funciones deben estar

---

<sup>98</sup> NRC/IDMC. Colombia: government “peace process” cements injustice for IDPs, Op. Cit., p. 14.

<sup>99</sup> El Tiempo, citado por Haugaar, L., Op. Cit., p. 14.

separadas. Resulta también un riesgo para la vida de los testigos, el atestiguar sobre los actos delictivos de los desmovilizados, motivo por el cual, sin su colaboración muchas veces los términos de los tribunales caducan y no se logra la devolución de las tierras y los bienes.

Por último sólo resta reafirmar que aún cuando exista un conjunto de normas que intenten reglamentar el tema de la protección de las tierras y los bienes de los desplazados, así como sus derechos previamente descritos, mientras no exista la voluntad política de aplicar dichas normas de manera eficaz, transparente y ágil, y mientras los derechos de los desmovilizados primen sobre los derechos de las víctimas, se seguirá violando y poniendo en riesgo la protección de los desplazados internos bajo los parámetros de las leyes y prácticas internacionales.

## **CAPÍTULO 4:**

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN. DESAFÍOS DE COLOMBIA FRENTE A LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANALIZADAS**

Después de haber analizado detalladamente algunos de los principales elementos de la Política Pública de Restablecimiento, la Política de Seguridad Democrática y el Proceso de Desmovilización de Paramilitares, es posible extraer algunas conclusiones y recomendaciones para el país. El primer capítulo permite reconocer que es necesario traducir el marco normativo y jurídico en acciones, actitudes y compromisos por parte del gobierno nacional, la comunidad nacional e internacional y los diferentes organismos e instituciones de derechos humanos. No basta simplemente con tener una de las legislaciones más avanzadas del mundo en cuanto a la protección del desplazamiento y los desplazados, si igualmente en términos de realidad Colombia es el segundo país con mayor número de personas desplazadas. La brecha entre norma y realidad, entre letra y acción, debe cerrarse si se quiere proteger los derechos de las personas y construir una paz sostenible en el largo plazo. La protección de los derechos humanos de estas comunidades debe ser percibida por el gobierno colombiano y por los colombianos en sí mismos, como una construcción de valores, comportamientos y principios que reformulen la clase de país y comunidad que deseamos ser.

De esta manera, es imprescindible aumentar la voluntad política para atender y proteger los derechos de los desplazados y los que se restablecen. Es desde el reconocimiento de las contradicciones que se resaltarán más adelante, y desde la voluntad política para cambiar dichas dificultades, que se puede avanzar en una implementación eficaz de las políticas públicas, iniciando desde una formulación coherente y transparente de las mismas. No es necesario retomar aquí cada uno de los principios nacionales e internacionales descritos en el primer capítulo,

simplemente basta con reconocer que todos ellos se convirtieron en insumos para entender las actuales contradicciones y limitaciones de las políticas públicas elegidas para este trabajo de grado.

En este mismo contexto, es fundamental mencionar el desacuerdo existente con el énfasis dado por el gobierno nacional al tema del retorno frente a la otra herramienta del restablecimiento como es la reubicación en otras regiones del país. Dicha posición contradice el deseo de los desplazados internos, quienes han manifestado, como se demostró en el Capítulo III, su deseo de permanecer en las zonas a las que arriban luego de desplazarse o de reubicarse en otras zonas. De igual manera, promover el retorno como la mejor alternativa viable, aún cuando las condiciones que dieron origen al desplazamiento no han desaparecido, es poner en un grave peligro la vida y los demás derechos de las comunidades. Con ello, el gobierno nacional está violando los Principios Rectores de la Seguridad, la Voluntariedad y la Dignidad, que sus normas y sus políticas públicas reconocen en el papel. Es entonces fundamental reflexionar sobre un cambio de orientación frente a las respuestas brindadas por el gobierno y una flexibilización de las posturas y los apoyos otorgados.

Así, uno de los principales hallazgos de este trabajo, es entender que promover un retorno bajo las mismas condiciones de inseguridad que dieron origen al desplazamiento, es promover una violación directa a los derechos humanos de dichas personas y comunidades. Los retornos son voluntarios en la medida en que el mismo gobierno, por acción u omisión, no condiciona la estabilidad y los derechos de los desplazados, llevándolos a volver contra su voluntad, por la carencia de otras oportunidades y apoyos en el sitio de llegada. De a misma manera como el gobierno se preocupa por obtener negociaciones de paz, sostenibles y eficaces en el tiempo, las soluciones otorgadas al desplazamiento deben verse también con esos mismos lentes. Un restablecimiento sostenible y acorde con los principios del derecho internacional, es un restablecimiento que

respetar los derechos humanos de los desplazados y les da, en su calidad de víctimas del conflicto colombiano, un tratamiento dignificante e integral.

Este argumento, trae de igual manera, algunas contradicciones que es importante analizar a la luz del concepto de seguridad que maneja el gobierno actual. Por un lado debe tenerse cuidado al establecer la bandera de la seguridad como eje fundamental del plan de desarrollo. Si bien es cierto, muchos de los compromisos adoptados por Colombia en términos de alcanzar mayor seguridad para los ciudadanos son vitales y necesarios para mejorar las condiciones de vida, también es verdad que muchos de esos compromisos pueden minar los derechos de comunidades específicas en Colombia. Supeditar los derechos a la seguridad, es poner en riesgo comunidades enteras y pasar por alto las complejas condiciones del conflicto que se desarrolla en el país. Así, la promoción de retornos a corto plazo, el incremento de los combates y los bloqueos de ciertas zonas, la acusación de ciertas autoridades sobre los líderes de las comunidades, etc., cumplen por un lado los objetivos de la política “bandera” del gobierno, pero incumplen los objetivos que deben seguirse en materia de protección a los desplazados.

Un compromiso fundamental del gobierno es entender cuál debe ser su papel como protector de los derechos humanos, sin descuidar, por su puesto, temas prioritarios de seguridad para el país. De igual manera, hay que tener cuidado con los informes que los desplazados deben firmar a la hora de promover un retorno. Sí bien es cierto las personas y familias aceptan, en muchas ocasiones desconociendo la verdadera realidad de la situación, retornar a sus lugares de origen; esto no exime al gobierno de su responsabilidad de protección. En ningún momento se puede trasladar la responsabilidad de la protección de los derechos, a una autorización firmada por las comunidades para su pronto regreso. Máxime cuando dichos documentos son firmados ante la angustia de no tener otras

alternativas de vida, cuando hay carencia de información veraz y transparente, y cuando en algunas ocasiones no han sido participativos.

Existen otros elementos importantes a tener en cuenta a la hora de pensar y repensar las políticas públicas como las minas antipersonal, las detenciones arbitrarias, los bloqueos socioeconómicos y el tema de los cultivos ilícitos. Hay una fuerte contradicción en la Política de Seguridad Democrática y la Política de Restablecimiento en la medida en que la segunda parece subordinada totalmente a la primera. No existen definiciones claras sobre hasta que punto el gobierno nacional debe proteger a las víctimas del conflicto armado por encima de otros intereses nacionales. Así existen fallas a la hora de proteger las comunidades retornantes de los bloqueos selectivos que realizan las Fuerzas Armadas para obstaculizar el aprovisionamiento de los grupos armados. También hay fuertes choques entre las organizaciones protectoras de los derechos humanos y el gobierno ante la abundancia de denuncias de detenciones de líderes de dichas comunidades. Más aún con el incremento de los informantes que han desdibujado las fronteras de la población civil libre del conflicto y han creado desconfianza en las poblaciones receptoras. De igual manera es cuestionable la posición del gobierno nacional frente a quienes se desplazan por los problemas ocasionados por las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos; no existe un reconocimiento abierto de la problemática que dichas acciones generan y el encadenamiento existente del desplazamiento con las fumigaciones.

El tema de la voluntariedad y la dignidad son igualmente relevantes para el gobierno. Es fundamental ser concientes de los problemas que por omisión pueden surgir en cuanto a la protección de los derechos. Hablar de contradicciones y choque de trenes entre las políticas no es exclusivamente mencionar las acciones que ponen en riesgo la vida y los derechos de las personas, sino además tener en cuenta las acciones omitidas y la negligencia en el accionar. Por omisión, es decir la falta de apoyo, recursos y garantías, las

poblaciones pueden verse obligadas a tomar decisiones de retorno que afectan su seguridad. Por omisión, y falta de eficiencia, los casos de desplazamiento judicializados son irrisorios frente a la magnitud del fenómeno. Por omisión no existen acciones contundentes de protección frente a la estigmatización y discriminación a la que son sometidos los desplazados.

El tema de la polarización demanda así mismo una reflexión cautelosa. Cualquier tipo de polarización, victimario – víctima, seguridad – derechos, quien apoyan al gobierno - quienes no lo apoyan, resulta extremadamente grave. En un país donde las confrontaciones se presentan constantemente y no existe un nivel de tolerancia y garantía de derechos para todos, la polarización se convierte en un obstáculo para la paz y el motor para el surgimiento de más conflictos. De esta manera, es necesario ser conscientes de los choques y contradicciones que se pueden presentar en las políticas públicas y las normas, y tener la voluntad de frenar cualquier tipo de polarización que dichos choques puedan generar. Para ello hay que reconocer con claridad el rol del Estado frente a las diferentes dimensiones y comunidades del conflicto para garantizar por un lado los derechos de las víctimas y procurar el dialogo y la negociación con los grupos armados. Es esencial igualmente, buscar equilibrios entre las diferentes metas de gobierno para que la preeminencia de alguna no afecte el desarrollo de otras metas que son importantes; así como respetar los argumentos y las acciones de la oposición y grupos de defensa, entendiendo que éstos hacen parte de la democracia y no tildar y señalar dichas acciones como enemigas del Estado.

Siguiendo con esta argumentación, es necesario que el gobierno colombiano tenga una mayor voluntad para entender y proteger los derechos de los desplazados frente a los procesos de desmovilización de grupos al margen de la ley y las futuras negociaciones de paz. No existirá una paz duradera y efectiva mientras el reintegro de los excombatientes a la vida civil sea llevado a costa de los derechos fundamentales de otras comunidades. Hay que poner un mayor

énfasis en los derechos de verdad, justicia y reparación como componentes fundamentales de una política de paz. Sí no se logran procesos transparentes, reales y acordes a los principios internacionales, es cuestionable que obtenga una paz sólida y justa para todos. Aquí, obviamente, entran todos los aspectos señalados en el Capítulo III, frente al tema de las confesiones de los paramilitares, la magnitud de las penas establecidas y quienes deben asumir dichas penas, el tema de la recuperación de las tierras y los bienes, y sobre todo la capacidad del Estado para garantizar que dichas acciones no se vuelvan a cometer y se que las víctimas merecen un tratamiento prioritario y dignificante.

En este mismo contexto, se resalta la necesidad de que el gobierno realice un balance de la inversión social que debe destinarse a los tres temas aquí mencionados, y comience a rediseñar la formulación de sus políticas y el acceso a la inversión de la cooperación internacional, desde un equilibrio entre seguridad democrática, procesos de reinserción y protección de los desplazados. La primacía de los dos primeros sobre el último, no sólo cuestiona el nivel de compromiso del gobierno frente a las víctimas del conflicto, sino que además deja el sinsabor de una paz centrada en el victimario. Así, es fundamental replantear los enfoques y los montos destinados a las tres políticas para lograr un equilibrio social que garantice la protección de los derechos de cada sector de la población.

De esta manera, el presente trabajo constata que efectivamente existen innumerables y graves contradicciones y choque de trenes entre las políticas públicas elegidas. Hacer evidentes dichas dificultades se convierte por un lado en una llamado de atención al gobierno nacional y abre caminos de reflexión para mejorar y reformular ciertos criterios de intervención frente al desplazamiento. Así, la Maestría en Estudios Políticos, realizada a través de estos semestres en la Universidad, me permitió comprender los principales elementos de análisis político, que me ayudarán a adentrarme en un tema interesante y fundamental para el país. El aporte principal, más allá del contenido del texto, es la actitud

activa y de cuestionamiento sobre la coyuntura actual, y la capacidad de ofrecer reflexiones analíticas para la misma. Al final, queda como conclusión que la academia debe ser partícipe de todos los procesos de cambio en Colombia, y que es necesario que entre todos, construyamos país desde la comparación, búsqueda, reflexión y reformulación de quienes somos, qué políticas estructuramos, para dónde vamos, y cómo nos vemos como colombianos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arboleda Gonzáles, J. (2004). Política pública colombiana en materia de restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. En: Presidencia de la República, ACNUR y USAID. *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos.
- Bello, M. L. (2004). *La política para el restablecimiento de la población desplazada*. En: Bello, M. N. *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y ACNUR.
- CODHES. *Boletín No. 69. Más o menos desplazados*. (2006). Disponible en: <http://www.codhes.org/Info/Boletines/BOLETIN69DEFINITIVO.pdf>, recuperado: 12 de mayo de 2007.
- Colombia. Acción Social. (2006). *Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada*. Bogotá.
- Colombia. Congreso de la República, (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/documentos/PND.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/PND.pdf), recuperado: mayo 15 de 2007.
- \_\_\_\_\_. Congreso Nacional de la República. (2005, 25 de julio). *Ley 975 de 2005 Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. En Diario Oficial, num. 45.980 de julio 2005. Bogotá.
- Colombia. Contraloría General de la Nación. (2005). *La política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia: ¿solo buenas intenciones?* Informe sectorial. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/307\\_4\\_1\\_La\\_politica\\_publica\\_sobre\\_el\\_desplazamiento\\_forzado\\_en\\_Colombia.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/307_4_1_La_politica_publica_sobre_el_desplazamiento_forzado_en_Colombia.pdf), recuperado: mayo 22 de 2007.

- \_\_\_\_\_. Contraloría General de la Nación. (2005). *Informe conflicto armado y desplazamiento forzado*. Disponible en: [http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central\\_doc/Archivos/230/Conflicto%20armado%20y%20desplazamiento.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co:8081/internet/central_doc/Archivos/230/Conflicto%20armado%20y%20desplazamiento.pdf), recuperado: 13 de mayo de 2007.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. En: Conferencia Episcopal Colombiana y CODHES. (2006). *Desafíos para construir nación: el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/desafios/desafiosparaconstruir.pdf>, recuperado: mayo 18 de 2007.
- \_\_\_\_\_. Corte Constitucional. (2007). *Sentencia C-278/07, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Disponible en: <http://www.constitucional.gov.co/corte/>, recuperado: mayo 19 de 2007.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Documento Conpes 3400 de 2005: Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*. Bogotá.
- Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (2006, 29 de septiembre) *Decreto 3391 de 2006, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005*. En: Diario Oficial, num. 46.406 de septiembre de 2006. Bogotá.
- Colombia. Presidencia de la República. Oficina Alto Comisionado para la Paz. (2006). *Proceso de paz con las autodefensas: informe ejecutivo*. Disponible en: [http://www.acnur.org/pais/docs/1579\\_1.pdf](http://www.acnur.org/pais/docs/1579_1.pdf), recuperado: mayo 22 de 2007.
- Colombia. Presidencia de la República y DNP. (2006). *Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República del 20 de julio de 2006*. Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=235](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=235), recuperado: 21 de abril de 2006.
- \_\_\_\_\_. Presidencia de la República y DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"*. Disponible en:

[http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=906](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=906), recuperado: mayo 22 de 2007.

Colombia. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Observatorio de Minas Antipersonal. (2003). *Colombia: serie geográfica del observatorio de minas antipersonal*. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/documentos/POL%CDTICA%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS/Panorama%20nacional%20sobre%20la%20grave%20problem%20E1tica%20del%20uso%20de%20minas%20antipersonal%20en%20Colombia.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/POL%CDTICA%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS/Panorama%20nacional%20sobre%20la%20grave%20problem%20E1tica%20del%20uso%20de%20minas%20antipersonal%20en%20Colombia.pdf), recuperado: 22 de mayo de 2007.

\_\_\_\_\_. Presidencia de la República. Observatorio de Minas Antipersonal.(2005). Citado por el Internacional Campaign to Ban Landmines. *Landmine monitoring report 2005: Colombia*. Disponible en: <http://www.icbl.org/lm/2005/colombia.html>, recuperado: 30 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. Presidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Observatorio de Minas Antipersonal. (2007). *Estadísticas*. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.php?newsecc=minas>, recuperado: 30 de abril de 2007

Colombia. Procuraduría General de la Nación. (2006). *Proyecto control preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción. Tomo II*. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/tomo2\\_reinsertados.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/tomo2_reinsertados.pdf), recuperado: mayo 22 de 2007.

Colombia. Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo. (2006). *Informe del resultado del Seguimiento y control preventivos al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*. Bogotá.

Comisión Colombiana de Juristas –CCJ-. (2006). *Broken promises: Follow-up of the application of international recommendations on forced displacement in Colombia*. Disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EKOL-6QG3DF?OpenDocument>, recuperado: 13 de mayo de 2007.

Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES. (2006). *Desafíos para construir nación: el país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*. Disponible en:

<http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/rut/desafios/desafiosparaconstruir.pdf>, recuperado: 13 de mayo de 2007.

Fundación Menonita Colombiana para el Desarrollo –MENCOLDES- et al. *El derecho a un retorno con garantías: análisis y evaluación de la política pública*. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/victretornocongarantias.pdf>, Recuperado: 8 de mayo de 2007.

Haugaar, L. (2006). *Añorando el hogar: devolución de la tierra a la población internamente desplazada en Colombia*. El Proyecto Educativo del Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos. Lawgef, Washington. Disponible en: <http://www.lawg.org/docs/Longing4Homespan.pdf>, recuperado: 12 de mayo de 2007

Instituto Brookings y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (CHA). (1999). *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos*. Versión en español, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Instituto Brookings y el Consorcio de Agencias Humanitarias. (2003). *Practitioner's kit for: return, resettlement, rehabilitation and Development*. Sesión IV. Disponible en: <http://www.humanitarian-srilanka.org/Pages/Call%20fo%20action%20English.pdf>, recuperado: 22 de mayo de 2007.

Ministerio de Comunicaciones, Canadá y UNICEF Colombia. (2000). *Radiografía de un país amenazado. Colombia y las minas antipersonal. Sembrando minas, cosechando muerte*. Disponible en: <http://www.unicef.org.co/Minas/mina1.pdf>, recuperado: 29 de abril de 2007

Muggah, R. (2000). *Conflict-induced displacement and involuntary resettlement in Colombia: putting Cernea's IRLR model to the test*. En: *Journal of Disaster Studies*. 24(3): 198-216.

\_\_\_\_\_. (2000). *Through the developmentalist's looking glass: Conflict-induced displacement and involuntary resettlement in Colombia*. En: *Journal of Refugees Studies*. 13(2): 133-164.

Mooney, E. (2005). *Addressing internal displacement: a framework for national responsibility*. Washington, Instituto Brookings y la Universidad de Bern. Disponible en:

[http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf), recuperado: 22 de mayo de 2007.

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, recuperado: 21 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (1949). *Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de Guerra*. Disponible en: [http://www.ohchr.org/spanish/law/personas\\_civiles.htm](http://www.ohchr.org/spanish/law/personas_civiles.htm), recuperado: 24 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_. (1951). *La convención relacionada al estatus de los refugiados*. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>, recuperado: 24 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (1977). *Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/spanish/law/protocolo2.htm>, recuperado: 24 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.15.7.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.15.7.23.Sp?OpenDocument), recuperado: 20 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (1998). *Principios Rectores del Desplazamiento Interno*. Disponible en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios\\_rectores\\_desplazamientos\\_internos.html](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/principios_rectores_desplazamientos_internos.html), recuperado: 21 de marzo de 2007.

\_\_\_\_\_. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. p.2. Disponible en: [http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/FAQ\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/FAQ_sp.pdf), recuperado: 20 de marzo de 2007.

- \_\_\_\_\_. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). (2006). *Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*. Disponible en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005\\_esp.doc](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005_esp.doc), recuperado: 14 de mayo de 2007.
- Nowegian Refugee Council NRC/Global IDP Project. (2005). *Profile of internal displacement: Colombia*. Compilation of the information available in the Global IDP database of the Norwegian Refugee Council.
- Norwegian Refugee Council y el Instituto de Monitoreo del Desplazamiento Interno NRC/IDMC. (2005). *Colombia: respuesta gubernamental al problema de desplazamiento interno criticada al agudizarse el conflicto*. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3715.pdf>, recuperado: 10 de mayo de 2007
- \_\_\_\_\_. (2006). *Colombia: government "peace process" cements injustice for IDPs*. Disponible en: [http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/2F1618E6C169F2EBC125719C002F6421/\\$file/Special%20Country%20Report%20Colombia.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/2F1618E6C169F2EBC125719C002F6421/$file/Special%20Country%20Report%20Colombia.pdf), recuperado: 2 de abril de 2007.
- Organización de Estados Americanos –OEA-. (2006). *Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Política de erradicación de cultivos ilícitos de Colombia*. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=416>, recuperado: 13 de mayo de 2007
- Presidencia de la República, ACNUR y USAID. (2004). *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones*. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos.
- Sánchez-Garzoli, G. (2004). Buscando soluciones duraderas para los desplazados: principios rectores de los desplazamientos internos y experiencias internacionales de retornos, reasentamiento y reintegración voluntaria. En: Presidencia de la República, ACNUR y USAID. *Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia: análisis y recomendaciones*. Bogotá, Panamericana Formas e Impresos.

UNHCHR. (2006). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=9&cat=11>, recuperado: 13 de mayo de 2007