

# Tratamiento gubernamental e internacional del desplazamiento forzado en Colombia

por Daniela Vono de Vilhena

*El desplazamiento forzado debido a la violencia interna en Colombia constituye, en los últimos diez años, un caso singular en Sudamérica con respecto al tema migratorio. Difiere de los otros tipos de migraciones, fundamentalmente por su carácter involuntario y por constituir una violación al Derecho Humanitario, y consecuentemente las víctimas son identificadas como refugiados (cuando emigran a otros países) o desplazados internos (en nivel doméstico)*<sup>1</sup>.

**H**istóricamente, Colombia ha sido un país en permanente conflicto. En todas sus etapas, ha sufrido también el fenómeno del desplazamiento forzado de su población. Sin embargo el fenómeno que se presenta en la actualidad no tiene precedentes. Colombia es hoy el cuarto país del mundo con mayor número de desplazados internos<sup>2</sup>, lo que a su vez se ha convertido en una de las expresiones más graves, masivas y sistemáticas de violación a los derechos humanos, con incidencias políticas, económicas, sociales, culturales y demográficas que adquiere dimensiones alarmantes.

Su incidencia en casi la totalidad del territorio nacional hace notar el precario estado de los derechos humanos y la falta de respeto al derecho humanitario en el país. No se trata, en este sentido, solamente de un problema coyuntural de tendencias migratorias que pueda ser tratado solamente con medidas de emergencia y formulación de políticas de retorno, pero sí de un fenómeno en que subyacen conflictos sociales no resueltos históricamente, contradicciones en el complejo proceso de construcción nacional de este país y problemas estructurales del gobierno colombiano.

En este sentido, el presente ensayo tiene como objetivo destacar algunos puntos problemáticos respecto al tratamiento internacional y doméstico de los desplazados forzados por la violencia en Colombia, en base a evidencias empíricas de los últimos

diez años encontradas en documentos de distintas organizaciones que trabajan directamente en este problema.

## Desplazamiento forzado en Colombia

Antes que todo, la expresión “desplazado” será entendida tal como es definida en la ley colombiana número 387 de 1997, y que está en conformidad con los Principios Rectores sobre Desplazamiento Forzado<sup>3</sup> (*Guiding Principles on Internal Displacement*), es decir:

*“Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a emigrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, en cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alterar drásticamente el orden público.”*

En el ámbito internacional, aunque el tema del desplazamiento forzado es un problema real en todos los continentes (el más afectado es el africano, con más de diez millones de desplazados aproximadamente en 1999)<sup>4</sup>, una violación a los derechos

humanos, principalmente al derecho a seguridad personal, a la libertad de movimientos y elección de residencia, y una violación al derecho humanitario, pudiendo en este último caso ser considerado un crimen contra la humanidad o un crimen de guerra, dependiendo de las normas humanitarias violadas<sup>5</sup>, sólo fue tratado formalmente en el ámbito de las Naciones Unidas en 1998, con la finalización de los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados<sup>6</sup>.

Dichos principios identifican los derechos y garantías relevantes a la protección de personas contra el desplazamiento forzado y a su protección y asistencia durante el desplazamiento, así como durante el retorno o reasentamiento y reintegración.

Actualmente la mayoría de las organizaciones humanitarias internacionales y las distintas agencias de las Naciones Unidas actúan en la asistencia y protección de los desplazados internos, aunque ninguna de ellas tenga un mandato específico y legalmente reconocido para actuar en este sentido<sup>7</sup>.

La no-existencia de una agencia específica a los desplazamientos forzados en la ONU marca una distinción importante entre el tratamiento internacional a los refugiados y desplazados internos, que difieren entre sí únicamente por el cruce de fronteras entre Estados. En el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos contienen elementos que pueden ser invocados para la protección de los derechos de los desplazados internos, aunque en ninguna de estas ramas del derecho internacional hay normas expresas positivas ni procedimientos específicos para este caso, lo que para el caso de refugiados sí existe<sup>8</sup>. A su vez, las organizaciones interna-

cionales actúan generalmente de dos maneras: a través de ayuda humanitaria, como lo hace la Cruz Roja, o por medio de presión a los gobiernos nacionales, principales responsables por el tratamiento y prevención de los desplazamientos forzados, para que desarrolle políticas y/o leyes efectivas para dicho tema, como lo hace la Amnistía Internacional. Específicamente en Colombia, la influencia de las normas internacionales de derechos humanos y los Principios Rectores para los Desplazamientos Forzados así como de los organismos internacionales es bastante nítida. La preocupación en reglamentar el tema del desplazamiento forzado en la legislación colombiana empezó después de la primera visita del Relator Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el Desplazamiento, y autor de los ya citados Principios Rectores, el Sr. Francis Deng, en 1994. Fue después de esta visita que el gobierno colombiano reconoció su responsabilidad y reglamentó el tema en Colombia. Fue también después de esta fecha que los organismos internacionales aumentarían su presencia e intensidad de trabajo en Colombia.<sup>9</sup>

Respecto al trabajo de ayuda humanitaria, tanto de organizaciones internacionales humanitarias como de las no gubernamentales está centrado en grandes ciudades, principalmente en Bogotá, lo que estimula por un lado el desplazamiento hacia estas ciudades y por otro lado dificulta la atención a la población que emigra hacia otras zonas. Este hecho se debe en la mayoría de los casos a la falta de seguridad al personal involucrado en el trabajo, así como a la propia organización.<sup>10</sup>

Además de los tratados internacionales de derechos humanos y de derechos humanitarios de los cuales Colombia es parte y de los derechos proclamados por la Constitución Federal (todo el conjunto normativo universal de derechos humanos está proclamado en este documento), existe en este país un conjunto de leyes, decretos y programas que regulan específicamente el tema de los desplazamientos forzados, respetando las normas internacionales. La principal fuente para estos documentos específicos son los Principios Rectores de las Naciones Unidas, que son las normas más acabadas, recientes e importantes respecto a esta temática.

Recientemente, el día 26 de julio del 2001, entró en vigor la última normativa respecto al tema de los desplazamientos humanos, consistente en la estipulación de mecanismos punitivos a los hechos. Así, el que de manera arbitraria mediante violencia u otros actos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie de lugar de residencia, incurrirá en prisión de 6 a 12 años.

Aunque haya existido un avance notable en el sistema normativo colombiano para la protección y tratamiento de los desplazamientos forzados y en la presencia cada vez más grande de organismos internacionales, en la práctica lo que se observa es el aumento cada vez mayor del número de personas desplazadas.

Fue a partir de 1985 que el problema tubo sus proporciones aumentadas, pero fue después de 1997 que empezaron los grandes desplazamientos en masa. A continuación se presentan los datos elaborados por la Consultoría para los Derechos Humanos y para los Desplazamientos (CODHES), que fueron captados por medio de un sistema de información acerca de los desplazamientos (SISDES), donde figuran las estimativas respecto al número de desplazados en el país.

La población generalmente más afectada por el desplazamiento es la de las zonas rurales en las áreas controladas por terceros (guerrillas, paramilitares, grandes terratenientes); entretanto, actualmente el número de sectores urbanos como profesores, sindicalistas, jueces, activistas de derechos humanos, periodistas, etc., víctimas de la llamada "limpieza política", así como las poblaciones indígenas, también han sido mira de tal violación.

De la misma manera, aunque predomina el movimiento de las zonas rurales hacia las zonas urbanas, ha aumentado el desplazamiento entre ciudades. Las principales ciudades receptoras de desplazados son: Bogotá (se estima que recibe cerca de 37 familias desplazadas por día), y otras ciudades importantes como Medellín, Cartagena y Barranquilla. Existe también un movimiento hacia los países limeros, principalmente hacia Ecuador y Venezuela.

Las mujeres y niños representan

cerca del 80% de la población desplazada, siendo de 36% a 38% de familias desplazadas dirigidas por mujeres, ya que muchas veces el padre de familia ha muerto. Ocurriendo, así, una erosión en la estructura familiar tradicional.

Las provincias más afectadas son las de Antioquía, Bolívar, Santander, Córdoba, Magdalena, Choco, César, Sucre, Meta, Putumayo, Valle de Cauca, Coqueta, Cauca y Guaviare, siendo un 25% aproximadamente del total nacional, representado por los desplazamientos en Antioquía. Existen en el país algunos asentamientos para los desplazados, como el Campo de Pavaranto (Antioquía) y Ciénaga de la Virgen. Según el documento de las Naciones Unidas, tales asentamientos se encontraban en condiciones de extrema pobreza y los gobiernos locales solamente prestan atención a tales asentamientos en períodos electorales.

Respecto a los responsables por los desplazamientos, se puede afirmar que existe una relación directa entre los agentes del conflicto armado existente en el país y tal hecho. Ellos son los principales causantes de los desplazamientos, a saber, los grupos paramilitares, las guerrillas y las fuerzas armadas. Otros grupos tienen origen principalmente en razones económicas. En este sentido vale observar los datos elaborados por la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES):

A pesar de que la participación de agentes estatales ha disminuido a lo largo de los años y la de grupos guerrilleros se ha mantenido constante, la participación de grupos paramilitares hasta 1887 había aumentado en un 300%, y sigue aumentando hasta la actualidad. Entretanto los datos acerca de las fuerzas armadas y la política colombiana no significa que el Estado se ha distanciado de las violaciones. Según apunta el Reporte de las Naciones Unidas, y en eso está de acuerdo la mayoría de las organizaciones que trabajan con desplazamientos en Colombia,

*"Un importante número de actos de violencia perpetrados por los paramilitares se llevaban a cabo con la connivencia, por no decir complicidad, de los agentes públicos, especialmente los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional.(...) Al decir del Defensor*

*del Pueblo, los grupos paramilitares se han convertido en el brazo ilegal de las fuerzas armadas y de la policía, para quienes realizan la labor sucia que las fuerzas armadas y la policía no pueden hacer por ser autoridades sujetas al imperio de la ley."*

Es importante aclarar la poca o casi ninguna influencia de medidas gubernamentales sobre estos grupos. Son agentes que están afuera de la lógica del Estado, y de ahí la enorme dificultad en controlarlos.

La Ley 387 de la jurisdicción colombiana, así como los Principios Rectores para los Desplazamientos Forzados, prevén tres fases en el tratamiento del desplazamiento interno forzado: la protección contra el desplazamiento arbitrario, la protección y prestación de asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno y reasentamiento; y la reintegración. Entretanto lo que demuestra la realidad es que ninguna de estas fases son efectivamente tratadas.

El tema de la asistencia durante el desplazamiento es extremadamente complicado, principalmente en tres factores citados en el Reporte de Naciones Unidas: la falta de una definición legal exacta de cuando empieza y termina el estatus de desplazado, la dificultad para ser reconocido legalmente como un desplazado, y por fin la falta de una definición exacta sobre la responsabilidad de cada institución gubernamental respecto a la asistencia a los desplazados.

Existe dificultad en ser reconocido por el gobierno como un desplazado y la causa principal para esto es el exceso de burocracia y de documentos exigidos por el gobierno.

Respecto a los reasentamientos, en la gran mayoría de casos, según el reporte de la ONU las personas vuelven a ser amenazadas y a sufrir violencias, generando un nuevo desplazamiento. No existen garantías de seguridad necesarias para tal acción y la mayoría de las víctimas no quieren volver a su antiguo hogar.

Otro punto destacado por el reporte de la ONU es el problema de la falta de coordinación entre los órganos gubernamentales para la solución del problema, lo que tiene su origen en la centralización política del esta-

do colombiano. Es importante tener en cuenta que el problema de la centralización política es una característica estructural del estado colombiano en todos los niveles, desde la creación de este país. Otro factor que contribuye a la centralización política es la estructura geográfica colombiana, que dificulta la comunicación entre las ciudades y por otro lado contribuye al aislamiento de otras. Conforme se ha citado en el Reporte de las Naciones Unidas:

*"Es de lamentar que siga existiendo la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades centrales y las autoridades regionales y locales que se puso de manifiesto durante la primera visita del representante. Tanto las autoridades nacionales como locales señalaron al Representante las dificultades con que tropezaban para comunicarse entre sí. En efecto, era extraño oír a las autoridades de las regiones hablar del "Gobierno" como si no formarían parte de él" (grifo mío).*

La falta de comunicación entre los agentes gubernamentales permite, entre otras cosas, que los gobiernos locales dejen de prestar asistencia necesaria a la población desplazada o que la policía nacional apoye acciones de grupos paramilitares.

### Conclusión

Aunque el gobierno nacional de Colombia hace el esfuerzo constante por adoptar leyes y políticas para el tratamiento y la prevención de los desplazamientos forzados, en la práctica no resultan efectivas. Eso pasa en gran parte por la estructura del Estado colombiano, y por su debilidad como tal. Por otro lado, el tratamiento internacional está centrado principalmente en la ayuda humanitaria, que es una ayuda inmediata de corto plazo a necesidades básicas de los desplazados y a atención en grandes ciudades, dificultando la asistencia a todas las víctimas y una política más orientada al largo plazo.

La puesta en práctica de las leyes y estrategias es problemática en gran parte por algunos problemas fundamentales en la opinión de esta autora: la excesiva centralización política del Estado colombiano, la falta de comunicación entre los órganos e instituciones gubernamentales, la baja relación entre gobierno

y pueblo, el control efectivo gubernamental que existe solamente en algunas regiones del país, estando otras regiones completamente controladas por grupos paramilitares o por la guerrilla, que poseen una lógica de acción y control singulares, además del propio conflicto interno que se vive en el país y que a su vez impide que las normas internacionales tengan mayor efectividad a nivel interno.

Daniela Vono es licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais - Brasil Alumna del Magister en Estudios Latinoamericanos Universidad de Chile Julio/2001

### NOTAS

<sup>1</sup> Conferencia Episcopal de Colombia. Derechos Humanos - Desplazados por violencia en Colombia: Investigación sobre "Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia". Ed. Conferencia Episcopal de Colombia. Santafe de Bogotá, 1995, pag. 37.

<sup>2</sup> DENG, Francis M. No pasen por alto la crisis humanitaria de Colombia. In: Revista Migraciones Forzadas, Ed. HEGOA, octubre-diciembre 1999, España, pag 31.

<sup>3</sup> En este documento, los desplazados son definidos en el artículo 2 como "persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border".

<sup>4</sup> KORN, David A. Iden, pag. 19-33.

<sup>5</sup> BAILLIET, Cecilia. Perpetuando el desplazamiento interno: la mala aplicación de la alternativa de huida interna y los requisitos de visado relativos a solicitantes de asilo colombianos. In: Revista Migraciones Forzadas, octubre-diciembre 1999, Ed. HEGOA, España, pag.28.

<sup>6</sup> KORN, David A. Iden, pag. 90.

<sup>7</sup> KORN, David A. Iden, pag 34.

<sup>8</sup> Conferencia Episcopal de Colombia, idem, pag 38-39

<sup>9</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Informe del representante del Secretario General sobre los desplazados internos de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión, Adición, Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia, EC/CN.4/2000/83/Add.1.

<sup>10</sup> Naciones Unidas, idem