

## **HERRA71**

### **Desplazados, el cuarto país**

**El número de desplazados internos en Colombia bordea los dos millones. El problema crece a la par con la agudización de la guerra y sólo hasta ahora el gobierno comienza a poner en marcha su plan de atención a la población desplazada.**

**El fenómeno del desplazamiento forzado debería estar en las prioridades de una agenda de negociación con los actores armados, en el marco de un acuerdo humanitario.**

**RODOLFO PRADA y  
ÁLVARO ORTIZ  
Caja de Herramientas**

Un país mata, otro se muere y otro mira expectante. El cuarto huye de la violencia y protesta en busca de reconocimiento social.

Son dos millones de colombianos que, empujados por las amenazas y las agresiones, abandonaron sus viviendas y trabajos para buscar en otras tierras mejores oportunidades... pero, sobre todo, para salvar la vida.

Son un problema para el gobierno, una incomodidad para el resto de la sociedad, un escudo humano para los actores armados, un indicador de la degradación de la guerra, pero más que todo, "son actores de paz y expresión de libertad, porque huyeron antes que aceptar el sometimiento y prefirieron abandonar su tierra antes que involucrarse en el conflicto"(1).

Son desplazados porque no participaron en la guerra, y por no hacerlo son sus principales víctimas.

Desde 1985 hasta hoy han sido dos millones, y el número crece proporcionalmente a la agudización del conflicto armado. El año pasado el número de desplazados contabilizados por el Codhes (2) llegó a 288.127 que integran aproximadamente 57.625 hogares.

Se trata de personas que huyeron, según el Codhes, por acción directa o indirecta, deliberada o no, de grupos paramilitares, guerrillas o Fuerzas Militares, en el marco de operaciones insurgentes o contrainsurgentes adelantadas en desarrollo de la confrontación armada.

El drama de los desplazados tiene un ingrediente más: dejó de ser un problema humanitario de Colombia y trascendió las fronteras con los países vecinos.

Miles de colombianos han huido hacia las zonas limítrofes con Panamá, Venezuela y Ecuador, en donde los gobiernos, desconociendo acuerdos internacionales, nunca los han aceptado como refugiados y, por el contrario, los han deportado en precarias condiciones, dejando la responsabilidad exclusiva en manos del gobierno colombiano.

Por las graves implicaciones sociales, económicas y culturales que encierra el fenómeno del desplazamiento forzado, el tema debería estar en las prioridades de una agenda de negociación con los actores armados, en el marco de un acuerdo humanitario.

### **Qué es un desplazado**

La ley 387 de 1997, aprobada para adoptar medidas de prevención del desplazamiento forzado y de atención, protección de asistencia a los desplazados por la violencia, contiene la siguiente definición:

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

Al reconocer el Estado que se trata de personas que migran dentro del territorio nacional, se advierte que ese mismo Estado no cumple con su deber constitucional de proteger, a través de sus autoridades, “a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”. Más aún cuando se entiende que el Estado, mediante su aparato armado, constituye uno de los actores que incide en el desplazamiento de colombianos.

Conviene recordar lo que sobre el particular afirma Jon Bennet, investigador del Consejo Noruego para Refugiados:

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

Vale aclarar aquí que internacionalmente se reconoce la calidad de desplazado a la persona que migra dentro del territorio nacional y de refugiado a la que, por similares motivos, cruza las fronteras nacionales en busca de protección.

### **¿Por qué se desplazan los colombianos?**

Desde que comenzó a estudiarse seriamente el problema del desplazamiento se identificaron varias causas principales del mismo.

Los colombianos huyen de sus tierras porque sienten amenazada su existencia por culpa, especialmente, de la violencia política reflejada en una aguda guerra irregular que enfrenta al Estado con grupos alzados en armas y, más recientemente, a éstos entre sí.

Es decir, que a lo que más le huyen los colombianos es a las agresiones, las amenazas y los enfrentamientos de grupos guerrilleros, de paramilitares y de las Fuerzas Militares y de Policía. Pero también cuentan otros actores vinculados al narcotráfico y a la delincuencia común.

En menor grado, influyen conflictos sociales derivados particularmente de la concentración en la tenencia de la tierra.

El consuetudinario desplazamiento de colombianos se ha visto agravado por migraciones masivas motivadas por "acciones particularmente crueles contra personas indefensas", señala el Codhes.

Esos éxodos en masa se convirtieron en una forma de respuesta social a los excesos y a la degradación de la guerra y expresan en sí mismos una deslegitimación de la violencia contra la población civil.

En promedio, por cada persona asesinada en una masacre en 1999 se desplazaron 48 personas. Los éxodos en masa como mecanismo de prevención generan escenarios de protección social con posibilidades de interlocución y negociación con las autoridades locales o nacionales, señala el Codhes.

Cerca de la tercera parte de los desplazados en 1999 salieron de sus regiones de manera masiva hacia un mismo sitio que pudo ser una cabecera municipal, una capital de departamento o una zona de frontera.

### **Desplazados a la deriva**

Firmada por el entonces presidente Ernesto Samper, la ley 137 de 1997 ordenó la puesta en marcha de un plan de prevención y atención del desplazamiento forzado y, entre otras cosas, consagró los derechos de los desplazados, así:

- A acceder a soluciones definitivas a su situación.
- A regresar a su lugar de origen.
- A no seguir siendo desplazados.
- A la libertad de movilización.
- A lograr la reunificación de sus familias.
- A no ser discriminados.
- A solicitar y recibir ayuda internacional.

La ley creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Consejo Nacional encargado de formular las políticas y asignar los presupuestos para ese fin.

No obstante, el gobierno de Samper concluyó sin una clara respuesta al problema y la campaña presidencial terminó por esconder cualquier intento de política seria frente al desplazamiento.

El ahora presidente Pastrana anunció durante su campaña que estaba preparado para desarrollar un plan de atención integral a las poblaciones desplazadas por la violencia, pero la formulación de una política en tal sentido se conoció 16 meses más tarde, según lo recuerda el Codhes.

Es decir, que apenas se está dando comienzo a su aplicación en medio de éxodos y continuos desplazamientos que plantean un acumulado negativo que todavía no se atiende.

La demora en la aplicación de dichas políticas ha incrementado las vías de hecho como último recurso de la población desplazada para llamar la atención sobre su crítica situación y reclamar atención del gobierno.

Esta situación también quedó evidenciada en los éxodos en masa de campesinos en distintas regiones del país que cuestionaron la precariedad institucional de la Red de Solidaridad Social para enfrentar el problema, así como la toma del edificio del Comité Internacional de la Cruz Roja en Bogotá.

### **Cifras del desplazamiento**

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

El leve descenso del total de población desplazada entre 1999 y 1998 podría explicarse por las siguientes circunstancias:

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

No obstante, en 1999 se evidenció un nuevo incremento de éxodos en masa, toda vez que el 31% de los desplazados, alrededor de 90.234 personas, organizaron su salida forzada en verdaderas marchas de supervivencia frente a las amenazas, los asesinatos, las masacres, los ataques aéreos y el miedo generalizado que se ha apoderado de las zonas de conflicto.

### **Plan Colombia para desplazar**

En concepto del Codhes, las posibilidades de extensión e incremento del fenómeno del desplazamiento forzado son graves y preocupantes si se tiene

en cuenta que la dinámica interna de agudización del conflicto armado tendría un nuevo componente: la aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos de un paquete de ayuda para Colombia de aproximadamente 1.600 millones de dólares, cuyo principal objetivo es fortalecer uno de los actores comprometidos en la confrontación, las Fuerzas Militares, para combatir los cultivos y el procesamiento de la hoja de coca en territorios de influencia de la guerrilla.

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

### **De dónde y a dónde van los desplazados**

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

Mientras Cundinamarca, Antioquia, Santander y Córdoba han presentado un permanente flujo de desplazados en los últimos cuatro años, los departamentos de Bolívar, Norte de Santander y Valle del Cauca irrumpen en el mapa de las zonas de llegada de población con un importante incremento respecto al año anterior.

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

En contraste con lo anterior, Bogotá (que tradicionalmente recibe el mayor número de desplazados) y el departamento de Antioquia (epicentro de llegada constante de personas que huyen de la violencia), presentaron importantes descensos como zonas de llegada de población desplazada.

En Antioquia, la tendencia podría obedecer a la reducción de las zonas sin conflicto armado, a la crudeza de la guerra y a la decisión de las víctimas civiles de buscar alternativas en otras regiones del país.

Tanto en Bogotá como en Medellín, el descenso de los flujos migratorios de población desplazada tendría explicación, entre otras cosas, por las siguientes:

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

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

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

### **Por un acuerdo humanitario**

El gobierno y las Farc han aceptado avanzar en el proceso de negociación en medio de la guerra, de una guerra que se degrada con el paso de los días.

A sabiendas de que el conflicto armado es la principal causa del desplazamiento forzado, es de suponerse que en esas circunstancias el número de desplazados tenderá al aumento.

Sin embargo, para que esa situación pueda aliviarse un poco hay que insistir en la necesidad de que las partes en negociación acojan las normas humanitarias que protegen a la población civil aún en situaciones de conflictos armados internos y, sobre todo, cuando se desarrollan estas negociaciones en medio de la guerra.

Según el Codhes, esta exigencia toma fuerza en acciones locales que cobran paulatina importancia y que pueden ayudar a consolidar un gran movimiento civil para deslegitimar la guerra como mecanismo de acción política.

Por eso las negociaciones de paz que se adelantan con las Farc y las que eventualmente habrán de realizarse con el Eln, deben abordar específicamente el tema del desplazamiento forzado, pues no se entendería que el drama humano más grave y masivo que genera la guerra sea minimizado o desconocido.

### **Desplazamiento por departamentos**

El último informe del Codhes muestra el comportamiento del desplazamiento en determinadas regiones del país, así:

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

**Norte de Santander:** El desplazamiento forzado cobró una dinámica inusitada en esta región fronteriza de Colombia con Venezuela porque trascendió el territorio nacional y extendió la crisis humanitaria al vecino país. Se multiplicó el número de personas afectadas en Cúcuta y otros municipios del departamento (alrededor de 20.982 personas que integran 4.000 hogares).

**Antioquia:** Si bien hay una disminución del número de personas que se desplazaron dentro o hacia el territorio del departamento de Antioquia, es claro que los altos índices de violencia que arroja el conflicto mantienen una constante de expulsión y llegada de población en esta zona del país. Los desplazados que llegaron a Antioquia se estiman en 23.790, que integran aproximadamente 4.600 hogares.

**Córdoba:** Si hay una región del país que puede registrar en su historia sociodemográfica reciente la tragedia constante del desplazamiento forzado como consecuencia de la guerra es el departamento de Córdoba. En 1999 pobladores de municipios como Tierralta, Valencia, Puerto Libertador y Montelíbano se convirtieron en verdaderos trashumantes, en una zona en la

que se disputan territorios e influencias entre grupos paramilitares y guerrilleros y la cual, paradójicamente, ofrece múltiples riquezas en su suelo, subsuelo, biodiversidad y recursos hídricos.

**Valle del Cauca:** De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia SISDES, en 1999 una población estimada en 21.000 personas, 4.100 hogares, se refugió en territorio del Valle del Cauca, especialmente en la ciudad de Cali.

**Zona de distensión:** Desde noviembre de 1998, cuando se estableció una zona de distensión para adelantar los diálogos entre el gobierno y las Farc (municipios de Uribe, Vistahermosa, Mesetas y La Macarena en el Meta y San Vicente del Cagúan en Caquetá), se han registrado diversas denuncias por graves atropellos contra la población civil por parte de este grupo guerrillero. Una de las manifestaciones de estos atropellos es el desplazamiento forzado de población que en 1999 afectó a una población estimada en 3.900 personas que integran alrededor de 780 hogares.

**Santander:** Uno de los mayores impactos del recrudecimiento de la guerra en el sur de Bolívar, en el sur del Cesar, en el departamento del Magdalena y en regiones del Magdalena Medio lo recibe el departamento de Santander y en especial ciudades y municipios como Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca, Girón, Piedecuesta y Lebrija, entre otros. En total se calcula en 22.736 el número de personas que integran 4.547 hogares desplazados en territorio santandereano.

**Las fronteras:** Los desplazados que huyeron a territorio panameño, venezolano o ecuatoriano durante 1999, alrededor de 11.700, son la evidencia creciente de una internacionalización de la crisis humanitaria en Colombia.

Hacia Venezuela salieron alrededor de 4.000 personas en forma de éxodos masivos y se calcula que 1.800 lo hicieron en forma individual o unifamiliar, en condiciones de dispersión y, la más de las veces, en situación de ilegalidad. En el caso de la frontera con Panamá, los hechos ocurren en la zona limítrofe del departamento de Chocó y la Provincia del Darién, lugar de llegada de desplazados colombianos que huyen de la guerra desde 1996. Se calcula que alrededor de 2.800 personas ingresaron a territorio panameño huyendo de la violencia en Colombia.

En la frontera con Ecuador la situación más delicada se registra en la frontera que comunica a Putumayo con la Provincial de Sucumbíos. Las circunstancias de confrontación armada entre grupos guerrilleros de las Farc

y Fuerzas Militares, la ampliación y fortalecimiento del proyecto paramilitar en los municipios de Puerto Asís, Orito, Valle del Guamuez y San Miguel y la violencia asociada a los cultivos de uso ilícito y al procesamiento de drogas, generan un ambiente de tensión en la zona.

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

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