Desplazamiento interno en Colombia: características y consideraciones hacia un escenario de post-conflicto

GIMENA SÁNCHEZ-GARZOLI*

* Es coordinadora principal del Programa de los Andes en la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), organización que aboga para los derechos humanos en las américas, *véase* <www.wola.org>. Ha trabajado en temas de desplazamiento forzado en el mundo y monitoreado la situación de Colombia. Trabajó para Peace Brigades International y en el Instituto Brookings para el representante del Secretario General de las Naciones Unidas, Francis Deng, quien desarrolló los Principios rectores para los desplazamientos internos.

El desplazamiento interno forzado que provocan los conflictos y la violencia en Colombia es preocupante, ante ello la autora refiere las contradicciones en el actuar de las autoridades, así como las pautas que deben seguirse con el fin de construir soluciones duraderas para quienes son víctimas de este fenómeno.

En mayo de 2015 el Centro de Monitoreo para el Desplazamiento Interno (IDMC) lanzó su informe anual sobre el desplazamiento interno a nivel global. Si revisamos las cifras sobre desplazados internos a raíz del conflicto y violencia en países del hemisferio occidental, encontramos a Colombia con 6 044 200, El Salvador con 288 900, México con 281 400, Honduras con 29 400 y Perú con 150 000.[1] Al respecto, aceptamos que las estadísticas sobre desplazamiento forzado en el mundo no son exactas, pero entre los números estimados sorprende que Colombia sea –después de Siria– la segunda nación del mundo con el número más alto de desplazados y que haya estado dentro de la lista de los cinco países con mayor índice de desplazamiento forzado por más de una década. Al mismo tiempo se puede argumentar que es el país donde el gobierno y la sociedad civil han elaborado las legislaciones y respuestas más sofisticadas para intentar resolver ese fenómeno.[2] En este artículo intentaré explicar cuáles son las características y contradicciones de este fenómeno en la entidad sudamericana y qué pautas se deben abordar para dar soluciones duraderas a estas personas, mientras que el Estado hace la transición a un escenario de post-conflicto.

Dado la alta probabilidad de que pronto termine el conflicto de más de cinco décadas entre el gobierno colombiano y el grupo insurgente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC),[3] esta nación está viviendo un momento histórico lleno de oportunidades para empezar a dar soluciones a sus millones de ciudadanas y ciudadanos internamente desplazados. Antes de identificar cuáles serían los temas prioritarios que requieren atención, es importante hacer un pequeño resumen de las características del desplazamiento forzado en este país.

Características del desplazamiento forzado colombiano

El desplazamiento forzado en Colombia se puede describir como un fenómeno que incluye a un elevado número de personas, y que a su vez es prolongado, multifacético y complejo. Esto se debe a que en muchas ocasiones los sitios expulsores también son receptores de personas desplazadas, y que los hechos han sucedido en diferentes periodos durante el conflicto con las FARC. Una contradicción es que mientras existen millones de desplazados, la situación es principalmente invisible. En comparación con otros países donde las personas desplazadas se ubican en campamentos, zonas muy demarcadas de recepción y donde se distinguen quiénes son desplazados, en Colombia muchos quedan bajo el radar o hacen todo lo posible para no ser identificados. Durante la existencia de paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)[4] ocurrieron desplazamientos masivos, en donde no fue posible identificar si se trataba de un grupo, pero dado que estos flujos se registraron de manera individual ante el temor de mucha gente de no ser identificada como desplazada y por miedo a sufrir represalias, discriminación o estigmatización, varias personas se dispersaron o han mantenido un bajo perfil en áreas marginadas del país.

Otra particularidad del fenómeno en Colombia es que existe un alto nivel de organización y liderazgo entre las personas desplazadas para encontrar soluciones propias a sus problemas. Uno de los muchos ejemplos de organización es la Asociación Nacional de Desplazados Internos (AFRODES),[5] que se integra por 105 grupos de desplazados al nivel nacional y regional y que tiene una membresía de más de 80 000 personas. Grupos como AFRODES han conseguido la atención a nivel nacional e internacional, lo que les ha permitido recibir apoyo político y financiero para fortalecer los derechos y la atención a las y los desplazados. Mientras que los procesos de organización de personas desplazadas son fuertes, muchas veces la exigencia de que el gobierno implemente lo que se ha comprometido a hacer conlleva situaciones de alto riesgo, más desplazamiento, así como ataques, persecución e inclusive asesinato de sus líderes. Aunque Colombia goza de unos de los mejores sistemas de protección para las y los defensores de derechos humanos y de desplazados, existen muchos obstáculos para el goce efectivo de la protección.

La inseguridad y alta precariedad que sufren estas personas ha llevado a que comunidades desplazadas elaboren sus propios mecanismos de autoprotección y seguridad alimentaria. Se han desarrollado en Colombia mecanismos novedosos de retorno, por ejemplo, la creación de zonas humanitarias para garantizar su seguridad en medio de áreas de combate.

Una tercera característica es que el desplazamiento causado por violencia y conflicto es manejado en forma diferente al de las personas desplazadas por desastres naturales. Después de varios desastres naturales, en la historia reciente hemos visto una solidaridad inmensa del pueblo colombiano, el sector económico y el gobierno frente a las y los desplazados. En esos casos se consiguieron fondos y se movilizaron respuestas rápidas. Esto contrasta completamente con la poca solidaridad y voluntad política que existe para con las personas desplazadas debido al conflicto y la violencia. Ahí vemos muchas veces que las peticiones de las personas desplazadas son ignoradas o encuentran múltiples trabas burocráticas para conseguir el mínimo de atención a sus necesidades. En las designaciones de recursos y atención en términos de programación y políticas públicas las y los desplazados son menos atendidos que otros ciudadanos.

Una gran contradicción que existe en Colombia es que siendo el país que tiene la legislación más comprensiva y extensiva en términos de los derechos de personas desplazadas en el mundo, a su vez existe una enorme brecha entre lo que está escrito en el papel y lo que se ve a nivel local en términos de implementación. En este sentido la Corte Constitucional ha jugado un papel que ninguna corte de otro país ha jugado en la materia y ha desarrollado de manera específica una sentencia general sobre el desplazamiento en 2014,[6] además de varias órdenes que señalan cómo se deben garantizar y proteger los derechos de grupos específicos (mujeres, afrocolombianos, indígenas, etc.) y casos como el despojo y la usurpación de tierras pertinentes a comunidades afro y mestizas en Jiguamiando y Curvarado.[7] Sin embargo, en estos casos, donde

hay tanta jurisprudencia, son en los que se corre mayor riesgo de ser desplazados nuevamente.

Por último, Colombia es donde se adoptó –de manera única en el mundo– una ley de restitución de tierras en medio de un conflicto armado.[8] Esta ley ha sido resaltada mundialmente por su nivel de sofisticación y porque busca soluciones para personas cuyas tierras fueron despojadas mientras el conflicto sigue latente. Pero hay dos aspectos de dicha ley que han sido contraproducentes para los derechos de las y los desplazados y de los que se puede argumentar contradicen las intenciones de los Principios rectores de los desplazamientos internos.[9] Dicha normatividad internacional que aplica a derechos de las y los desplazados está basada en el principio de *non-refoulement*, es decir, no retornar a personas por la fuerza y menos en ambientes inseguros. La realidad es que a pesar de las buenas intenciones del gobierno y de las agencias que apoyan dicho esfuerzo, en muchas ocasiones han puesto a las personas desplazadas en contra de sus victimarios o de quienes han ocupado sus tierras luego del despojo. Si este esfuerzo fuera acompañado por un sistema judicial y un plan de protección efectivo con acciones que aseguren que los victimarios sean llevados a la justicia, esta iniciativa sería muy innovadora. Pero como no es la situación actual y el contexto en el que se aplica no está preparado en muchos sitios para transformar el *statu quo* y confrontar usurpadores e intereses económicos e ilegales, lo que se ve es un alto número de amenazas y muertes de reclamantes de tierras.[10]

Otra dificultad con dicha ley es que no toma en cuenta los derechos de territorios colectivos pertenecientes a afrodescendientes. Tal vez la peor consecuencia de esta iniciativa es que

Colombia es ejemplo mundial para el manejo del tema de desplazamiento forzado, especialmente a nivel legal; y debe desarrollar su propio modelo para solucionar de forma sostenible y duradera las brechas que existen para las y los desplazados.

debilitó todo un proceso de búsqueda de soluciones que fueron impulsadas por la Corte Constitucional en respuesta a cientos de tutelas de las y los desplazados mismos. Desde su lanzamiento hemos visto que la atención, los recursos y el apoyo político a nivel global sobre los derechos de las y los desplazados colombianos fueron transferidos a esa iniciativa, dejando de lado todos los procesos que estaban en marcha y que tenían el aval de las propias personas desplazadas.

Colombia sirve como ejemplo mundial para el manejo del tema de desplazamiento forzado, especialmente a nivel legal; y dado que cuenta con sus propios líderes de personas desplazadas con un alto nivel técnico y académico de comprensión del fenómeno, debe desarrollar su propio modelo para solucionar de forma sostenible y duradera las brechas que existen para las y los desplazados.

¿Qué se puede aprender de otras experiencias similares en el mundo?

Walter Kälin, el representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos humanos de los desplazados, y el Instituto Brookings realizaron un estudio clave acerca del desplazamiento forzado en procesos de paz en más de 10 países del mundo, el cual contiene temas que deben considerarse en la corriente situación en que se encuentra Colombia.[11] En general, el estudio destaca algunos principios fundamentales que deberían guiar los procesos de transición de paz al post-conflicto. Primero, resolver el desplazamiento es importante para prevenir futuros conflictos y establecer la paz. Segundo, que si no se maneja el desplazamiento interno desde una perspectiva de integridad de derechos se puede desestabilizar la paz y causar nuevos desplazamientos. Tercero, las soluciones al desplazamiento interno no deben ser rápidas y de corto plazo, deben ser diseñadas de forma duradera y a largo plazo, de manera que se establezca la seguridad de la propiedad y la reconciliación entre las comunidades locales y retornadas. Cuarto, es esencial fortalecer o restituir la institucionalidad en las zonas de retorno o reintegración. Dicha institucionalidad debe posibilitar de forma rápida y eficaz proveer servicios básicos para quienes retornan, así como facilitar su transición para que sean autosuficientes y productivos en el tiempo más corto posible.[12]

Paralelo a esto, se requiere un sistema judicial que pueda sancionar a nivel local a quienes cometen delitos. La sanción es la mejor manera de prevenir futuros crímenes y violaciones. En el caso particular de Colombia, hay que agregar que en ciertas zonas del país donde se va a invertir en el post-conflicto, ésto debe ir conjuntamente con una estrategia que busque desmantelar el crimen organizado y sus vínculos con las economías ilegales y romper nexos que existen entre éste e instituciones regionales y locales. Debilitar las economías ilícitas y su alto nivel de rentabilidad es tal vez uno de los retos más complejos pero a su vez más importantes de cerrar para prevenir futuros conflictos, violencia, desplazamiento y garantizar sostenibilidad en zonas de retorno.

El estudio de Brookings demuestra que existen diferentes niveles en los que el desplazamiento forzado ha sido integrado durante los procesos de paz:[13]

Nivel 1	La opción ideal, pero casi nunca ha sucedido, implica incluir la problemática durante las negociaciones.
Nivel 2	A través de las coaliciones o grupos que tienen acceso a la mesa de negociación.
Nivel 3	Durante la implementación de los acuerdos, en un marco de post-conflicto.

A pesar de que no existía la definición legal de *desplazamiento interno* ni los principios rectores para los desplazamientos internos a nivel internacional a finales de la década de 1990, en

Fotografía: Cortesía WOLA.

Guatemala las personas en estas condiciones se integraron al proceso de paz a través de comisiones que se iban formando en las zonas de retorno. De esta forma se consultó con las y los refugiados y algunos desplazados durante todo el proceso, lo que resultó en el reconocimiento de sus derechos. Una de las razones que explica porqué se logró este nivel de inclusión, es porque una de las partes del conflicto, la insurgencia, impulsó que esto ocurriera.

En Burundi, Afganistán y Guatemala las y los desplazados se unieron con organizaciones de mujeres para incidir desde un proceso de nivel 2, es decir, en la mesa de negociaciones. Indirectamente hicieron esfuerzos de cabildeo para integrar los derechos de las mujeres desplazadas y lograron de esta manera tener influencia. Mientras que en los países de Angola y Sudán se asumió un liderazgo muy fuerte por parte de los grupos de desplazados en el contexto post-conflicto para asegurar que fueran involucrados en las decisiones y que el proceso incluyera sus derechos. Cabe resaltar que la experiencia de esos países fue complementada por la comunidad internacional y los organismos internacionales (enviados especiales, ONU, entidades regionales, etcétera).

Volviendo al caso colombiano, si se quisiera asegurar de forma completa que se integren las y los desplazados y sus derechos en el proceso actual de paz, varios pasos se tendrían que seguir. Primero, que en la mesa de diálogo se incorpore el tema del desplazamiento desde el principio. Segundo, que se asegure que haya una diferenciación entre víctimas, refugiados y desplazados, porque en el caso colombiano estas categorías, aunque se cruzan en algunas instancias, son situaciones con particularidades y obligaciones institucionales diferentes. Tercero, que se utilice un lenguaje que garantice que las partes se responsabilicen del tema y se involucren en la implementación de cómo resolver la situación. Cuarto, que se enumeren los derechos de las personas desplazadas y se establezca una forma para su implementación. Quinto, que se consulte e integre a los líderes y comunidades desplazadas, reconociendo y respetando las diferencias entre ellas. Y, por último, que se garantice que haya equidad en la protección de los derechos particulares de los pueblos indígenas y afrodescendientes, dado que éstos son los grupos que han sido desproporcionadamente afectados y fuertemente golpeados por este fenómeno.

En el caso colombiano sería importante asegurar la participación e integración de las recomendaciones de la Comisión Étnica, que incluye el Consejo Afrocolombiano para la Paz y las Autoridades Indígenas de Colombia.

Retos preliminares del post-conflicto y desplazamiento interno

Una vez que se firme la paz es preciso que se acuerden los pasos para elaborar una ruta sobre cómo las personas desplazadas deben ser consideradas en los acuerdos finales y hacer un plan para garantizar sus derechos en el post-conflicto. Esta ruta y estrategia debería considerar varios temas: asegurar que se implementen soluciones duraderas para las y los desplazados; garantizar la seguridad física de las personas desplazadas en zonas de retorno e integración, e incorporación de sus derechos en todo el marco que se desarrollará en términos de la verdad, la justicia y las reparaciones.

En relación con los temas de justicia, verdad y reparaciones, la Comisión de la Verdad debe incluir a todos los responsables del desplazamiento forzado y no solamente a los grupos armados. Tiene que abarcar a las personas e instituciones involucradas en la creación del contexto de desplazamiento: alianzas políticas, élites, razones económicas, financiamiento e intervenciones de otros países como Estados Unidos, que participó en el financiamiento de la guerra con asistencia militar y de antinarcóticos.

Dos herramientas muy útiles que debe considerar la Comisión de la verdad son los principios rectores sobre los desplazamientos internos y construir los esfuerzos de la misma con base

Fotografía: Cortesía WOLA.

en recomendaciones ya hechas en las órdenes de la Corte Constitucional colombiana, por la sociedad civil experta en desplazamiento y por grupos de personas desplazadas.

Colombia no solo ha integrado en su legislación y jurisprudencia los Principios rectores sobre el desplazamiento interno, sino que existe una Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado que ha trabajado indicadores e informes detallados y acertados de cómo superar las deficiencias en la atención y protección a las y los desplazados. También los Principios rectores sirven como herramienta que provee la ruta para asegurar que los derechos de las personas desplazadas sean consideradas en todas las etapas (prevención, persecución, etc.). Estos principios resaltan la necesidad de combinar la seguridad física –protección de derechos humanos– con la ayuda humanitaria y el desarrollo. Dichos principios son útiles para establecer la responsabilidad del Estado y la de los grupos armados no estatales que controlan las zonas; las particularidades y derechos de las mujeres desplazadas, y los derechos de las comunidades étnicas y su conexión con la tierra.

Por último, surge la pregunta: ¿Cuándo se termina un desplazamiento forzado? Muchos países lo deciden con una ley, pero realmente no es la mejor manera de hacerlo. Para Colombia es importante que se determine caso por caso y se tomen en cuenta los requisitos e indicadores elaborados al respecto por instancias expertas como el Instituto Brookings.[14] Las experiencias a nivel mundial demuestran que si no se garantizan soluciones duraderas que consideren los derechos de las y los desplazados, el fenómeno suele repetirse y/o se convierte en una situación crónica.

NOTAS

1 Internal Displacement Monitoring Centre y Norwegian Refugee Council, *Global Report on Internal Displacement* 2015, Ginebra, IDMC/NRC, 2015, pp. 15-21.

2 Policía Nacional de Colombia, *Documento guía sobre el desplazamiento forzado*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, s. f., disponible en <http://bit.ly/23gZYmH>, página consultada el 5 de abril de 2016.

3 Arturo Wallace, "Colombia le pone números a su conflicto armado", en *BBC Mundo*, 24 de julio de 2013, disponible en <http://bbc.in/1WRWCGT>, página consultada el 5 de abril de 2016.

4 Insight Crime. Centro de Investigación de Crimen Organizado, "AUC", disponible en <http://bit.ly/1tuonbL>, página consultada el 5 de abril de 2016.

5 AFRODES tiene como misión erigirse como una organización que brinda orientación, apoyo, acompañamiento y asesoría, y capacitación e interlocución en defensa de los derechos e identidad cultural de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, procurando así alternativas de vida más dignas para sus afiliados mediante la sensibilización de la sociedad colombiana frente al desplazamiento de las comunidades negras y proponiendo al Estado políticas para el manejo y solución de este problema. Para información *in extenso* sobre AFRODES *véase* <http://bit.ly/1UBb4Rs>.

6 Decreto núm. 1377 de 2014, Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 y se modifica el artículo 159 del Decreto 4800 de 2011 en lo concerniente a la medida de indemnización a las víctimas de desplazamiento forzado, se regulan algunos aspectos de retomo y reubicación y se dictan otras disposiciones, publicado en el *Diario Oficial de Colombia* el 22 de julio de 2014.

7 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Jurisprudencia nacional", disponible en <http://bit.ly/28LXmvc>, página consultada el 5 de abril de 2016.

8 *Véase* Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, publicada en el *Diario Oficial de Colombia* el 10 de junio de 2011.

9 *Véase* Principios rectores para los desplazamientos internos, Introducción: alcance y finalidad, adición del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su 54° periodo de sesiones, E/CN.4/1998/53/Add. 2, del 11 de febrero de 1998, párrafo 2.

10 Amnistía Internacional, "Colombia 2015-2016", disponible en <http://bit.ly/28QWNgq>, página consultada el 5 de abril de 2016.

11 The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2007, pp. 60-62.

12 *Ibidem*, pp. 19-27.

13 *Ibidem*, p. 28.

14 Erin Mooney, "Bringing the end into sight for internally displaced persons", en *Forced migration review*, núm. 17, Washington D. C., Brookings Institution, mayo de 2003, pp. 4-7.

Fotografía: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

04 Dfensor

REVISTA DE DERECHOS HUMANOS. ABRIL 2016

Desplazamiento interno forzado, crisis humanitaria desatendida

Directorio CDHDF

Presidenta
Perla Gómez Gallardo

Consejo
María Isabel Belausteguigoitia Rius
José Alfonso Bouzas Ortíz
José Antonio Caballero Juárez
José Luis Caballero Ochoa
Tania Espinosa Sánchez
Lawrence Salomé Flores Ayvar
Juan Luis Gómez Jardón
Mónica González Contró
Ileana Hidalgo Riojas
Nancy Pérez García

Visitadurías generales
Primera Christian Ibeth Huerta Dávila
Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez
Tercera Yolanda Ramírez Hernández
Cuarta Antonio Rueda Cabrera
Quinta Horacio Toledo Martínez

Contraloría Interna
Hugo Manlio Huerta Díaz de León

Secretaría Ejecutiva
Erika Alejandra Solis Pérez

Direcciones generales
Jurídica
Gabriel Santiago López
Quejas y Orientación
José Antonio Garibay de la Cruz
Administración
Hilda Marina Concha Viloria
Comunicación por los Derechos Humanos
Guillermo Gómez Gómez

Direcciones ejecutivas
Asuntos Legislativos y Evaluación
Mayra Alinares Hernández
Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos
Francisco Javier Conde González
Educación por los Derechos Humanos
Ana Karina Ascencio Aguirre
Seguimiento
María José López Lugo*
Vinculación Estratégica
Ivette Adriana Rosales Morales

Secretaría Particular de la Presidencia
Zaira Wendoly Ortiz Cordero

Coordinaciones
Tecnologías de Información y Comunicación
Rogelio Alvarado Vilchis
Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas
Clara Isabel González Barba
Servicio Profesional en Derechos Humanos
Raúl Einar Urbano Zetina*

* Encargada (o) del despacho.

Dfensor

NÚMERO 4, AÑO XIV, ABRIL 2016

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Comité editorial:
Perla Gómez Gallardo
Zaira Wendoly Ortiz Cordero
Erika Alejandra Solís Pérez
Christian Ibeth Huerta Dávila
Guillermo Gómez Gómez
Hugo Manlio Huerta Díaz de León
Francisco Javier Conde González
Hilda Marina Concha Viloria

Editor responsable:
Francisco Javier Conde González

Editora adjunta:
Domitille Delaplace

Coordinación editorial:
Verónica López Rodríguez

Cuidado de la edición:
Verónica López Rodríguez
Karen Trejo Flores

Corrección de estilo:
Karina Rosalía Flores Hernández
Haidé Méndez Barbosa

Revisión de pruebas:
Karina Rosalía Flores Hernández
Verónica López Rodríguez

Revisión de contenidos:
Domitille Delaplace
Karen Trejo Flores

Diseño editorial:
Gladys López Rojas

Créditos de imágenes:
Sonia Blanquel, Alejandro Cuevas, Antonio Vázquez, Astrid Alcántara y Ernesto Gómez/CDHDF. Ximena Natera y Pablo Córdova. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y WOLA: Advocacy for Human Rights in the Americas.

Fotografía de portada:
Pablo Córdova

Diseño de portada:
Gladys López Rojas

Infografías:
Gladys López Rojas

Suscripciones y distribución:
Sonia Ruth Pérez Vega
Tel: 5229 5600, ext. 2032

Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite la fuente.

Dfensor, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año XIV, número 4, abril de 2016, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF. Av. Universidad 1449, col. pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdf.org.mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. ISSN: 2395-9940.