

LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

PROBLEMAS DE MEDICIÓN Y MAGNITUD DEL DESPLAZAMIENTO*

Fabio Alberto Otálora Moreno**

*Fecha recibido: 15/09/2008
Fecha aceptado: 14/10/08*

Resumen

Este artículo presenta los problemas de métodos en la medición del desplazamiento en Colombia, utilizados por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Gubernamentales (OG) en sus procesos de recolección, sistematización e interpretación. Igualmente, se reseñan los principales desarrollos legales y de políticas públicas, así como la magnitud del desplazamiento forzado en Colombia.

* Este artículo es de revisión bibliográfica sobre la Política Pública de Desplazamiento Forzado en Colombia. Su primera fase, contó con la financiación de la Corporación Viva la Ciudadanía –ARCS-ARCI– Fundación Esawá, en el marco de la investigación titulada Desplazamiento Forzado: Hacia una Política Pública efectiva en el Departamento del Caquetá, realizada por OTALORA MORENO, Fabio Alberto y CASTILLO ORDÓNEZ, Elsy Yaneth.

** Abogado. Especialista en Derecho Administrativo Université de Droit, D'Economie et de Sciences Sociales de Paris. Maestría y Candidato al doctorado de la Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III. Contacto: fotalor@yahoo.fr

Palabras clave

Desplazamiento forzado, políticas públicas, problemas, métodos, Colombia.

THE PUBLIC POLITICS OF FORCED DISPLACEMENT IN COLOMBIA: PROBLEMS OF MEASUREMENT AND MAGNITUDE RELATED TO DISPLACEMENT

Abstract

This article presents the problems of methods in the measurement of displacement in Colombia, used by non government and government Organizations, within their collection, systematization and interpretation processes. At the same time, the principal legal developments and public policies are reviewed, as well as the magnitude of forced displacement in Colombia.

Key words

Forced displacement, public policies, problems, methods, Colombia.

Introducción

El problema del desplazamiento por la violencia es un problema con efectos económicos, políticos, sociales, demográficos y culturales cuya causa principal es la violación de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

La movilidad puede ser por “razones económicas, razones ambientales (inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, entre

otras), razones relacionadas con el desarrollo del país y razones relacionadas con el conflicto social o la violencia”¹.

Los desplazados han sido actores y han ejercido la presión social para presionar la política pública sobre desplazados: tomas de iglesias católicas, la toma de oficinas de la Personería de Bogotá, tomas de parques y la toma del edificio del Comité Internacional de la Cruz Roja en Bogotá.

Este artículo no analizará el desplazamiento de población por causa de la construcción de obras públicas y de reubicación de vendedores ambulantes, aborda sólo la información sobre desplazamiento forzado en Colombia.

Los problemas del método en la medición del desplazamiento forzado en Colombia

En Colombia se reconoce la existencia de diferentes métodos para registrar los desplazamientos forzados por parte de las entidades que se ocupan de este tema. Dependiendo de éste se escoge la metodología a seguir, la cual implica la definición de variables y fuentes, entre otras. Es así, como la Conferencia Episcopal de Colombia, genera el sistema RUT²; la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES), genera el Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado (SISDHES); y el Estado colombiano a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

1 BONILLA CÁRDENAS, Luis Alberto. "El Registro Único de Población Desplazada y el Sistema Único de Registro. Herramientas jurídicas y técnicas para la identificación de la población beneficiaria de la Ley 387 de 1997". En: *Documentos Codhes 3, Cifras e indicadores del Desplazamiento forzado y Derechos Humanos en Colombia*. Bogotá: CODHES, 2005. p. 54.

2 Nombre bíblico de Rut, mujer viuda que decide acompañar a su suegra Noemí y le dice: "No insistas en que te deje y me separe de ti, porque donde tú vayas, yo iré; donde tú habites, yo habitaré. Tu pueblo será mi pueblo y tu Dios será mi Dios (Rut, 1, 16). La Iglesia católica colombiana retomando esta figura bíblica, ha querido acompañar también a los desplazados y desplazadas de Colombia, a través de diferentes medios y formas. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia, 2004. p. 2.

–Acción Social–, creo el Sistema Único de Registro (SUR), luego se transformó en Registro Único de Población Desplazada (RUPD) y desde el 5 de junio de 2006 se llama Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD).

Este aspecto –el de los métodos– es relevante de tener en cuenta en el momento de realizar un análisis sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, y para trazar políticas públicas, por cuanto, dependiendo de la entidad generadora de la información, tanto la dimensión del fenómeno como las cifras pueden variar de manera significativa.

La Conferencia Episcopal de Colombia, genera el sistema RUT sobre Desplazamiento Forzado en Colombia, creado en 1997. En éste se registran datos sobre desplazamiento de expulsión y recepción, realiza además, encuestas de seguimiento a las políticas públicas de desplazamiento forzado.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) mantiene el Sistema de Información sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Forzado (SISDHES). Este sistema contiene cuatro fases de operación:³ 1. Monitoreo diario y sistemático de conflicto armado, violencia sociopolítica y eventos de migración forzada; 2. Verificación de información y adición de fuentes complementarias a la matriz de monitoreo; 3. Contrastación y ponderación de fuentes; 4. Estimación de datos finales por municipio y consolidado nacional³³.

La estimación por fuentes contrastadas de CODHES “toma como referente inicial de registro un **monitoreo diario, sistemático y exhaustivo** de una amplia gama de fuentes³⁴, el investigador Piffano,

3 PIFFANO, Germán. “Desplazamiento forzado interno en Colombia: el Falso debate de las cifras”. En: *Documentos CODHES 3. Op. Cit.* p. 68.

4 *Ibid.*, p. 68.

agrega que tienen más de 450 fuentes: organizaciones de desplazados y ONG y OG, autoridades municipales y departamentales (diariamente se revisan 34 periódicos, 10 revistas, se monitorean noticieros de emisoras, televisión y 47 medios electrónicos de noticias). El SISDHES está constituido también por información de hogares en situación de desplazamiento y alerta temprana. Además tiene un protocolo de operación.

El gobierno colombiano genera el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) el cual comprende cuatro módulos: Declaración, Valoración, Información Complementaria y Seguimiento a la entrega de ayudas. Sin embargo, de acuerdo con la Alta Comisionada de Naciones Unidas “resulta de especial preocupación que la fuente gubernamental no reconoce la existencia de un flujo migratorio forzado en la década comprendida entre 1985 y 1995, años críticos en la dinámica de la confrontación armada”⁵. Para realizar el registro en el SIPOD se necesita presentar el Registro Civil de cada miembro de la familia⁶ presentándose un grave problema porque al momento de ser expulsados, lo último que se les ocurre es tomar sus documentos de identidad o registros civiles, de otro lado, y en las zonas conflictivas del país, que coinciden en su mayoría con zonas de colonización, no todas las personas –especialmente niños y niñas– son registradas.

La CODHES recoge la información desde 1985 y el SUR ahora llamado SIPOD desde 1995. El SIPOD recoge tanto la población expulsada como receptora y la CODHES sólo población expulsada.

5 OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Citado por Conferencia Episcopal de Colombia y la CODHES. Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia. CODHES, 2006. p. 20.

6 CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA y la CODHES. Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia. CODHES, 2006. p. 66.

Como se aprecia en párrafos anteriores, los métodos son diferentes y en consecuencia no se puede comparar. El SIPOD refleja la población a la que legalmente se le ha otorgado el reconocimiento de desplazada de acuerdo con la interpretación de la norma del gobierno de turno y la “CODHES se basa en estimativos contrastados (con diferentes fuentes de información), en los que ni se suma ni se proyecta”⁷.

En cuanto a la fuente generadora de la información, en el SIPOD del gobierno, es la víctima la que declara; en el SISDHES de CODHES, la información se recoge de periódicos, revistas y monitoreo a diferentes medios de comunicación (radio y televisión). Lo anterior, se contrasta con visitas de campo a terreno e información de las ONG.

En la CODHES el corte de información era trimestral, posteriormente, fue anual y a partir del 2006 se estableció que será semestral y anual. La Ley 387 de 1997 otorga a los desplazados un plazo de un (1) año para registrarse. Es decir, que los datos del SIPOD de 2007 y 2008 son transitorios, los de 2007 serán definitivos en diciembre de 2008 y los de 2008 estarán en firme en diciembre de 2009.

Esta Organización No Gubernamental (CODHES) acepta la definición de desplazado en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, pero paradójicamente para el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez no existe conflicto, pero es precisamente el artículo primero de esa ley que establece que el desplazado puede ser por el conflicto armado interno. El SIPOD no contabiliza los desplazados por fumigaciones aéreas con glifosfato en zonas con cultivos ilícitos (coca y amapola), la CODHES sí lleva este registro. Esta es una diferencia muy importante porque en varios departamentos se han

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “La polémica por las cifras de desplazamiento”. En: *Hechos del Callejón*, N.º 1, marzo de 2005, p. 2.

adelantado fumigaciones aéreas, lo que ha causado desplazamientos masivos, reconfigurando los asentamientos no sólo en el área rural, sino también en el área urbana. Es por esto, que si no se registran estos desplazamientos, es difícil contar con datos aproximados sobre esta problemática.

Las Naciones Unidas recomiendan ante «la negativa del gobierno colombiano de reconocer como desplazados a las personas que se ven obligadas a salir por causa de las fumigaciones, la necesidad de plantear desde el Sistema de Naciones Unidas, cómo trabajar para ayudar a estas personas que se están viendo afectadas por este motivo»⁸.

El subregistro es otro aspecto importante de tener en cuenta, puesto que por diferentes razones no siempre se cuenta con el registro de las personas víctimas del desplazamiento. El subregistro se presenta por las «dificultades metodológicas de acceso a las personas en riesgo o en situación de desplazamiento, como a medidas restrictivas que no incluyen a quienes tiene el derecho a la protección y atención requeridas»⁹.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el subregistro se reconoce como factor importante para el gobierno y la CODHES por las siguientes razones:

- “Porque la solicitud para ser registrado es una decisión voluntaria de la víctima.
- Porque la víctima teme que su registro conduzca a su estigmatización.

8 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios ONU Colombia, 2005. p. 21.

9 SUÁREZ MORALES, Harvey Danilo. “De la necesidad de un debate más allá de las cifras”. En: CODHES 3 Cifras e indicadores del Desplazamiento forzado y Derechos Humanos en Colombia. CODHES, Bogotá: 2005. p. 20.

- Por el desconocimiento entre la población sobre el procedimiento legal para ser considerado “desplazado” de manera legal.
- Por la desconfianza en el Estado y sus instituciones.
- Por la eventual falta de necesidad económica o interés de algunos colombianos para aparecer en el registro de la Red.
- Por las amenazas de los grupos armados ilegales.
- Por las deficiencias en la toma de las declaraciones a pesar de los esfuerzos del Gobierno en la capacitación del personal del Estado responsable de esta labor.
- Para Codhes, entre otras razones son el desplazamiento intra-urbano y el llamado “confinamiento fenómeno en el cual la persona se ve obligada a permanecer en su territorio aunque su integridad corre peligro...”¹⁰.

Una de las mayores dificultades metodológicas al momento de abordar estudios sobre desplazamiento forzado se relaciona con el acceso a registros sobre desplazamiento de integrantes de comunidades étnicas y afrocolombianas. Si existen subregistros para los casos de poblaciones mestizas, estos son más altos para el caso de comunidades étnicas. Al respecto, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos lo plantea de la siguiente manera: “Colombia carece de un sistema estadístico que recoja adecuadamente la realidad en cuanto violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario” [y agrega la funcionaria que] “al carecer de estadísticas desagregadas sobre desplazamiento forzado de indígenas y afrocolombianos, no

10 PNUD, *Op. cit.*, p. 3-4.

está en capacidad de establecer lo suficientemente bien la situación de comunidades y poblaciones más vulnerables”¹¹.

Medir el desplazamiento entre etnias es muy difícil, ya que existen éxodos entre resguardos indígenas de la misma comunidad. Igualmente, desplazamientos al interior de los propios territorios, o dentro del mismo municipio, o entre diferentes departamentos. La principal dificultad en estos desplazamientos es que no se contabilizan porque algunas agencias trabajan con reportes de medios de comunicación y no se publican en la prensa nacional, inclusive muchos de esos desplazamientos no llegan a las cabeceras municipales, menos a la capital del departamento. Algunos de estos se realizan en zonas donde no hay presencia institucional del Estado. Presentándose igualmente desplazamiento por las fumigaciones y el SIPOD no los registra.

En cuanto a la lectura de la información estadística sobre desplazados, son importantes los datos sobre tasa de impacto y desplazamiento neto. Se entiende por tasa el impacto por número de desplazados medido sobre 100.000 habitantes. El desplazamiento neto corresponde al número de personas desplazadas.

Finalmente, el Comité Internacional de la Cruz Roja de Ginebra (CICR) y la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en Colombia, (ACNUR), recogen sus estadísticas únicamente con la población desplazada que atiende en sus labores humanitarias.

11 OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHO HUMANOS. *Op. cit.*, p. 20.

Marco legal del desplazamiento en Colombia

La agudización que durante las últimas décadas del siglo XX fue adquiriendo el conflicto interno en Colombia, generó no sólo el crecimiento del fenómeno del desplazamiento forzado en la geografía del país, sino también, la creación de mecanismos legales que permitieran enfrentar desde el Estado y el gobierno este fenómeno. En este aparte se mencionan los principales desarrollos legales y políticos que se han tenido en los últimos años sobre el complejo tema del desplazamiento en Colombia.

Los principios rectores de desplazamientos internos de las Naciones Unidas, (1998), determinan los derechos y garantías de los desplazados de todo el mundo. La Corte Constitucional los ha considerado como parte del bloque de constitucionalidad equiparándolos al rango de la Constitución Política de Colombia.

La Ley 387 de 1997 regula la protección y atención integral a la población desplazada en Colombia, en el artículo 1 define al desplazado, como

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..

Existen desplazamientos individuales y masivos. El desplazamiento individual es menor a 10 personas. El artículo 12 del Decreto Nacional 2569 de 2000, define por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez o más hogares, o de cincuenta o más personas.

El artículo 159 de la Ley 599 del año 2000 consagró como delito el desplazamiento forzado de población civil por el conflicto armado con penas de prisión de diez (10) a veinte (20) años, multa de mil (1000) a dos mil (2000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años y el plazo de prescripción de 30 años.

El Decreto 1165 de 1997 creó la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la violencia. El Decreto 489 de 1999 eliminó la Consejería Presidencial para los Desplazados y le otorgó a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) competencias como entidad Coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

La Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones) no permite a las Administraciones Locales, con suficientes recursos, incluir a los niños de familias desplazadas como beneficiarios de estos programas.

El Decreto 2007 de 2001, por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 389 de 1997 en lo concerniente a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, protege a los desplazados del campo, al evitar o anular los negocios jurídicos de propiedades de tierra de las personas que han sido presionadas a desplazarse.

Los Decretos Nacionales 2131 y 2284 de 2003 reglamentan el sistema de atención en salud de los desplazados.

En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucionales la situación de la población desplazada por no existir concordancia entre la magnitud del desplazamiento y la cantidad de recursos económicos que el gobierno destina a este flagelo, esta jurisprudencia es trascendental en

cuanto al reconocimiento de los derechos de los desplazados, ordenado al Estado realizar un Plan de Acción a favor de los desplazados, la Honorable Corte ha venido realizando un seguimiento a las ejecuciones del Gobierno.

El Decreto Número 250 de 2005 adoptó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada. El Consejo Nacional de Política Económica y Social mediante el documento CONPES 3400 del 28 de noviembre de 2005, implementa el Plan Nacional de Desplazados, establece metas y ordena priorizaciones de recursos económicos para la población desplazada.

La Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 trae un acápite sobre desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación.

La Ley 1152 de 2007 por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo rural y se reforma el INCODER, contiene un capítulo sobre la atención a la población desplazada pero prevé un grave problema para los desplazados al reducir los plazos para aplicar la extinción del dominio, al no poder regresar el desplazado a su tierra la perderá.

El Decreto Número 1290 del 22 de abril de 2008 estableció las cuantías para la indemnización de las víctimas, tendrán plazo para inscribirse hasta el 22 de abril de 2010.

Los desplazados tienen derecho a la expedición de documentos de identidad, a no ser privados de sus propiedades y posesiones, ser reconocidos como, ser inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, a solicitar y recibir atención humanitaria de emergencia, a la salud, educación, vivienda digna, trabajo y a retornar y a reasentarse¹².

12 Ver. Defensoría del Pueblo. Derechos de la población desplazada. Bogotá: Defensoría del Pueblo, GTZ, 2005. 22 p.

La magnitud del desplazamiento forzado en Colombia

El desplazamiento en Colombia es un problema de carácter estructural y no coyuntural, por lo mismo, en su análisis deben tenerse en cuenta referentes socio históricos que permitan comprenderlo en su compleja dimensión y expresión territorial. A este fenómeno le subyacen conflictos sociales no resueltos históricamente y es parte de la expresión de las hondas contradicciones presentadas en el proceso de construcción nacional. Tan solo en el sector rural colombiano, se reconocen dos principales conflictos: “el conflicto por la tierra y el conflicto por el territorio”¹³. A los desplazados (forzados) por la guerra, se suman los desplazados por la pobreza, los migrantes del desempleo, los que huyen de las tragedias naturales, los excluidos del sistema, los actores de nuevos conflictos que están naciendo en recientes escenarios (como el urbano, por ejemplo). Es por lo anterior, que ante el problema del desplazamiento las solas políticas de retorno y medidas de emergencia no son suficientes para enfrentarlo.

El CICR en su informe anual 2005 Colombia informa que atendió con entrega alimentaria y no alimentaria a 58 327 personas (de acuerdo con el convenio entre Colombia y el CICR, mediante el cual se presta ayuda humanitaria especialmente a las víctimas de desplazamientos masivos), en consultas médicas y odontológicas atendió a 28 923 personas. Registró 317 nuevos casos de personas desaparecidas y 198 ejecuciones sumarias¹⁴.

La investigación de Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez informa que en 2004, la intensidad del desplazamiento en los diez municipios más afectados por dicho fenómeno oscilaba entre 60.000 y

13 CODHES, UNICEF. Colombia Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada. CODHES. Unicef Colombia. Santa Fe de Bogotá: 1999. p. 74.

14 CICR Informe anual 2005 Colombia. Comité Internacional de la Cruz Roja. Bogotá: 2005. 40 p.

80.000 personas desplazadas por cada 100.000 habitantes. En cuanto al trabajo señalan que:

En promedio los desplazados trabajan un 37 por ciento menos de lo que trabajaban antes de desplazarse y reciben menos del 50 por ciento del ingreso que devengaban en los municipios de origen ...Esto indica que los menores de edad entre 12 y 17 años deben en muchos casos abandonar sus estudios para generar ingresos del hogar y que las menores tasas de asistencia son producto, entonces, de las altas tasas de deserción y de la vinculación de los menores al mercado laboral¹⁵.

En el reporte «Tendencias mundiales sobre refugiados en 2005» publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Colombia tiene la mayor población de desplazados internos bajo competencia del ACNUR, luego se encuentran Iraq (1.6 millón), Pakistán (1.1 millón), Sudán (1 millón) y Afganistán (912 000)¹⁶.

En cuanto seguridad alimentaría «en términos de disponibilidad de alimentos el impacto de la economía del narcotráfico sobre la estructura agrícola, hizo que la disponibilidad de alimentos en el área rural y cabeceras municipales disminuyera. Por otra parte, las fumigaciones masivas de los últimos meses, han afectado fuertemente la oferta de alimentos en las zonas rurales.

La población desplazada que recibió atención alimentaría de la RSS y del CICR por tres meses, señaló que dicha ayuda es insuficiente, debido a que una vez se deja de recibir las familias quedan en un estado igual o peor que al momento de llegada. La mayoría de las familias sólo tienen acceso a una comida diaria, lo que no les permiten realizar plenamente sus actividades¹⁷.

15 IBÁÑEZ, Ana María, MOYA, Andrea y VELÁSQUEZ, Andrea. "Hacia una política proactiva para la población desplazada". Universidad de los Andes Conferencia Episcopal de Colombia. Bogotá: 2006.

16 ACNUR Las cifras globales del ACNUR sobre refugiados llegan a su nivel más bajo en 26 años mientras el número de desplazados internos aumenta [en línea]. Disponible en www.acnur.org, recuperado el 9 de junio de 2006.

17 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios Naciones Unidas Colombia, 2005. p. 18.

Según el Programa Mundial de Alimentos en Colombia (2003) la situación de *seguridad alimentaria* de los hogares desplazados es preocupante, “Más del 80% de los desplazados por la violencia en Colombia, vive en condiciones de emergencia humanitaria”, igualmente estos se ven obligados a comprar la mayoría de los alimentos que consumen: El 80% son comprados, el 17% subsidiados y sólo un 3% son obtenidos por autoconsumo. Los desplazados colombianos afrontan una crisis alimentaria como consecuencia de su pobreza¹⁸. Según la FAO los conflictos armados son uno de los mayores responsables del hambre en el mundo¹⁹.

En la investigación sobre las desplazadas realizada por PROFAMILIA se plantean elementos interesantes de analizar, en cuanto a los referentes de tipo cultural que se perciben por parte de la población en situación de desplazamiento, de cara al problema de inseguridad. En ella se indica que “las desplazadas por el conflicto armado se quejan de que el sitio en donde viven actualmente, hay más basura en la calle, más gente vendiendo droga, más borrachos, más establecimientos robados o atracados y más personas que duermen en la calle. A pesar de lo anterior, se sienten más seguras cuando caminan en estos sitios porque hay menos peleas callejeras, menos disparos, menos personas golpeadas, menos personas atracadas en la calle, menos asesinatos, menos destrucción de casas en el vecindario y menos personas armadas. Sin embargo, de acuerdo a las respuestas suministradas por las entrevistadas, en términos generales, la situación en las ciudades o municipios en donde están viviendo actualmente no está ajena a hechos peligrosos²⁰”.

18 ACNUR. La población desplazada en Colombia [en línea]. Disponible en www.acnur.org, recuperado el 24 de junio de 2003.

19 FAO. Gran escasez de alimentos en 36 países informa FAO. Los conflictos y el clima: origen de los problemas alimentarios [en línea]. Disponible en www.fao.org, recuperado el 28 de febrero de 2005

20 PROFAMILIA. Situación de las mujeres desplazadas 2005. PROFAMILIA, UAID. Bogotá: 2006. p. 43.

Como se señaló en párrafos anteriores, desde lo metodológico, recoger, sistematizar y analizar información sobre el problema del desplazamiento en Colombia, nos aboca al problema de las estadísticas, las cifras y el análisis del contexto. Según la investigación de la Conferencia Episcopal de Colombia y CODHES realizada en 2006 entre 1985 y septiembre de 2005 el acumulado alcanza la cifra de 3 662 842 personas²¹. Entre tanto, el registro gubernamental Sistema Único de Registro (con corte a marzo de 2007) correspondiente al período comprendido entre 1995 y 30 de diciembre de 2006, asciende a 1 874 318 personas²².

En la geografía del conflicto encontramos que “ocurre entonces que el Estado pierde, de manera sostenida, la capacidad de controlar su propio territorio, generando en sus bordes externos y también en no pocos espacios internos, fragmentos de una sociedad marginalizada y empobrecida, desplazada hacia ellos por la inexistencia de políticas incluyentes de desarrollo económico y social que les hubiese permitido el acceso a la tierra, a mercados de trabajo y a los servicios del Estado, así fuesen precarios”²³.

Más adelante agrega que “el lento progreso de las políticas sociales y económicas dirigidas hacia el campo, marcadas por la discontinuidad de las administraciones del Estado, contrastan con la rápida expansión de los conflictos. Este tema de las “dos velocidades”²⁴ conviene tenerlo en cuenta al analizar su significado en la prospectiva del desarrollo nacional”²⁵.

21 Conferencia Episcopal de Colombia – CODHES. 2006. *Op. cit.*, p. 19.

22 OSORIO, Flor. RESTREPO, Gloria. Desplazamiento forzado, territorio y reparación. En: *Revista Javeriana*. Bogotá: septiembre 2007. p. 38.

23 FAJARDO, Darío. Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados. En: *Planificación ambiental y ordenamiento territorial: enfoques, conceptos y experiencias*. FESCOL Departamento Nacional de Planeación. CEREC. Santa Fe de Bogotá. 1998. p. 141.

24 FAJARDO, *Ibid.*

25 FAJARDO, *Ibid.* p. 152.

Según la ACNUR: “Entre 1999 y 2004, más de 90 mil colombianos (as) han presentado solicitudes de asilo: Ecuador 28 742 personas; Estados Unidos: 18 967; Costa Rica: 12 802; Canadá: 10 844; España 5142; Reino Unido: 3631; Venezuela: 1739; Panamá: 853 y otros países suman 8.67 personas²⁶. En 2005 buscaron refugio en embajadas 60 415 colombianos.

Para el ex vicecontralor general de la República concluye que la “política pública encaminada a resarcir la pérdida de bienes patrimoniales de la población desplazada ha sido ineficiente e insuficiente”²⁷.

Conclusiones

- No existen medidas jurídicas para proteger la propiedad de los bienes muebles, frutos y rendimientos de propiedad de los desplazados.
- Los planes de los desplazados están dirigidos en la mayor parte a la fase de atención de emergencia.
- Los métodos de recolección, sistematización y análisis de las cifras de desplazamiento forzado en Colombia son diferentes y en consecuencia no se pueden comparar.
- Existen muchas normas jurídicas y sentencias en Colombia sobre desplazamiento forzado pero no se cumplen, presentándose una distancia entre la norma y la realidad.

26 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Op. cit.* p. 60.

27 FLÓREZ ENCISO, Luis Bernardo. Territorio, patrimonio y desplazamiento: Insuficiencia y deficiencia de las políticas Estatales [en línea]. Contraloría General de la República. Intervención en el Foro “constitución de la Mesa de tierras. Disponible en www.cgr.gov.co, recuperado el 30 de agosto de 2006.

Referencias

- ACNUR. Las cifras globales del ACNUR sobre refugiados llegan a su nivel más bajo en 26 años mientras el número de desplazados internos aumenta [en línea]. Disponible en www.acnur.org, recuperado el 9 de junio de 2006.
- _____. La población desplazada en Colombia [en línea]. Disponible en www.acnur.org, recuperado el 24 de junio de 2003.
- _____. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia agosto 2002- agosto 2004. Bogotá. ACNUR. 2004. 364 p.
- ACNUR. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en Colombia. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Principios rectores de los desplazamientos internos. 1999. 31 p.
- ACNUR UNNCR USAID. Desplazamiento y políticas públicas de restablecimiento en Colombia. Análisis y recomendaciones. Memorias del Seminario Internacional Análisis de experiencias en restablecimiento de la población en situación de desplazamiento. Volumen 1. Bogotá: ACNUR oficina para Colombia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID. 2004. 265 p.
- BLANCO GIRALDO, Paola. La incidencia del desplazamiento en la identidad personal y empoderamiento de las mujeres desplazadas. Caso de estudio: Mujeres reubicadas en el barrio Puerto Arturo, Sincelejo, Sucre. Bogotá, Trabajo de grado (Abogada). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. N.º 2005. 42 p.
- BELLO, Martha Nubia, CARDINAL, Martin, ARIAS, Helena. *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2000.
- BONILLA CÁRDENAS Luis Alberto. El Registro Único de Población Desplazada y el Sistema Único de Registro. Herramientas jurídicas y técnicas para la identificación de la población beneficiaria de la Ley 387 de 1997. En: *Documentos Codhes 3*, Cifras e indicadores del Desplazamiento forzado y Derechos Humanos en Colombia. Bogotá: CODHES, 2005. p. 43-59.
- BOHÓRQUEZ, José Ángel. Los desplazados soñamos con nuestros derechos. En: *Hechos del callejón*. N.º 32, febrero 2008. p 15.

- CASTRO CABREZA, Magali Patricia. Gestión del desplazamiento de población por construcción de obra pública en Bogotá. Trabajo de grado CIDER N.º 6, julio de 2003. Bogotá: Universidad de los Andes, 2003. 91 p.
- CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA. Caquetá: "Utopía de paz y desafío de reconciliación." En: RUT Informa. Sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. *Boletín Especial*. Estudio de caso 8. Bogotá: diciembre de 2004. 44 p.
- _____. Población en situación de desplazamiento en Colombia: un análisis por regiones. En: RUT Informa. Sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. *Boletín Especial*. Estudio de caso 9. Bogotá: mayo de 2005. 24 p.
- _____. Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento forzado (CODHES). Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005. Conferencia Episcopal de Colombia, CODHES. Bogotá: 2006. 184 p.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO CODHES. Documentos Codhes 3 Cifras e indicadores del Desplazamiento forzado y Derechos Humanos en Colombia. CODHES. Bogotá: 2005. 108 p. + anexos.
- _____. Documentos Codhes 9 Desplazamiento Forzado y Enfoques Diferenciales. CODHES. Bogotá: 2008. 122 p.
- COLOMBIA. Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- COLOMBIA. Ley 1152 de 2007 Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural y se reforma el INCODER.
- COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. Revertir el destierro forzado: Protección y restitución de los territorios usurpados a la población desplazada en Colombia. Bogotá: 2007. 137 p.
- CODHES, UNICEF. Colombia un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada. Consultoría para el desplazamiento forzado y los Derechos Humanos CODHES. Unicef Colombia. Santa Fe de Bogotá: 1999. 913 p.
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA GENEVE (CICR). Informe anual 2005 Colombia. Comité Internacional de la Cruz Roja. Bogotá: 2005. 40 p.
- _____. Infracciones a la misión médica en el conflicto armado colombiano. N.º 1995-1998. Bogotá: 29 p.
- Defensoría del Pueblo. Derechos de la población desplazada. Bogotá: Defensoría del Pueblo, GTZ, 2005, 22 p.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). Políticas públicas y desplazamiento: Una reflexión desde la experiencia. Bogotá: Defensoría del Pueblo OIM. 2004. 296 p.
- _____. Manual de procedimientos para la elaboración de proyectos de prevención y atención a la población en situación de desplazamiento forzado. Defensoría del Pueblo OIM. Bogotá: 2004. 121 p.
- DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Relatos de la violencia, impacto del desplazamiento forzado en la niñez y la juventud. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: 2000.
- ESAP, SISMA MUJER, IEPALA. Mujeres desplazadas: acciones del gobierno colombiano. Número Bogotá: 2004. 45 p.
- FAJARDO, Darío. Agricultura que exporta campesinos. En: *Hechos del callejón*. N.º 20, noviembre 2006. p. 12-13.
- FAJARDO Darío. Colombia: Reforma agraria en la solución de conflictos armados. En: *Planificación ambiental y ordenamiento territorial: enfoques, conceptos y experiencias*. FESCOL Departamento Nacional de Planeación. CEREC. Santa Fe de Bogotá: 1998. p. 129-173.
- FAO. Gran escasez de alimentos en 36 países informa FAO. Los conflictos y el clima: origen de los problemas alimentarios [en línea]. Disponible en www.fao.org, recuperado el 28 de febrero de 2005.
- FIGUEREDO CUBIDES, Edna Mireya. Impacto del desplazamiento forzado en la identidad cultural. Trabajo de grado. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 1999. 60 p.
- FLOREZ ENCISO, Luis Bernardo. Territorio, patrimonio y desplazamiento: Insuficiencia y deficiencia de las políticas Estatales [en línea]. Contraloría General de la República. Intervención en el Foro "Constitución de la Mesa de tierras". Disponible en www.cgr.gov.co, recuperado el 30 de agosto de 2006.
- FORERO, Edgar. El desplazamiento interno forzado en Colombia. En: *Conflicto y paz en Colombia. Consecuencias y perspectivas para el futuro*. Bogotá: Alfaomega, 2004. p. 42-59.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA). Sexualidad y reproducción en el desplazamiento. En: *Hechos del Callejón*, N.º 22. Bogotá: febrero de 2007. p. 16-17.
- GUALDRÓN, Diana Carolina. Caracterización del delito de desplazamiento forzado penalizado por el código penal de 2000, a partir del análisis de los elementos de la conducta

punible. Trabajo de grado. Abogada. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 2006. 94 p.

IBÁÑEZ, Ana María, MOYA, Andrea y VELÁSQUEZ, Andrea. Hacia una política proactiva para la población desplazada. Universidad de los Andes Conferencia Episcopal de Colombia. Bogotá: 2006.

IBÁÑEZ, Ana María y QUERUBIN, Pablo. Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. Documentos CEDE, N.º 23, mayo de 2004. Bogotá: Universidad de los Andes, 114 p.

IBÁÑEZ, Ana María y MOYA, Andrés. Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados: análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción. Documentos CEDE, N.º 26, junio de 2006. Bogotá: Universidad de los Andes. 43 p.

IBÁÑEZ, Ana María y VELÁSQUEZ, Andrea. El proceso de identificación de víctimas de los conflictos civiles: una evaluación para la población desplazada en Colombia. Documentos CEDE, N.º 36, septiembre de 2006. Bogotá: Universidad de los Andes. 36 p.

LONDOÑO, Diana Alejandra. Desplazamiento forzado y producción agrícola. Trabajo de grado. Economista. Bogotá: Universidad Javeriana, 2002. 90 p.

MACHADO, Absalón. Reforma Agraria, Desarrollo Rural y desplazados. En: Desplazamiento Forzado Interno en Colombia: Conflicto, Paz y Desarrollo. Memorias Seminario Internacional junio de 2000. Bogotá: ACNUR, CODHES, 2001. p. 111-123.

MEJER, Julio Roberto. ¿Por qué son víctimas las personas desplazadas? En: *Hechos del Callejón*. N.º 23, marzo de 2007. p. 12-13.

OFICINA PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS ONU Colombia, 2005.

OTÁLORA MORENO, Fabio Alberto y CASTILLO ORDÓÑEZ, Elsy Yaneth. Desplazamiento Forzado: Hacia una Política Pública efectiva en el Departamento del Caquetá. Fundación Esawa. Viva la ciudadanía.

OSORIO, Flor y RESTREPO, Gloria. Desplazamiento forzado, territorio y reparación. En: *Revista Javeriana*, septiembre de 2007. Bogotá: p. 35-45.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). Memorias 2005 Colombia. Bogotá: 103 p.

_____. Memorias 2004 Colombia. Bogotá: 84 p. + C.D ROM.

- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La polémica por las cifras de desplazamiento. En: *Hechos del Callejón*. N.º 1, marzo de 2005. p. 2.
- _____. El desplazamiento, todavía una crítica realidad. En: *Hechos del Callejón*. N.º 23, marzo de 2007. p. 9-11.
- PIFFANO, Germán. Desplazamiento forzado interno en Colombia: el Falso debate de las cifras. En: *Documentos CODHES 3 Cifras e indicadores del Desplazamiento forzado y Derechos Humanos en Colombia*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, Bogotá: 2005. p. 60-90.
- PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA). Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia. WFP-PMA Bogotá: 2003. 16 p.
- PROFAMILIA. Situación de las mujeres desplazadas 2005. Profamilia-UAID. Bogotá: 2006. 151 p.
- PROFAMILIA. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005. PROFAMILIA-UAID, Bienestar Familiar. Bogotá: 2005. 498 p + apéndice.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Polémica por las cifras de desplazamiento. En: *Hechos del Callejón*. N.º 1, marzo de 2005. Bogotá: p. 5-10.
- RAMÍREZ, Ana Carolina. Desplazamiento Interno en Colombia. Producción Académica y política pública. En: MACHADO, Absalón (coord.). *La academia y el sector rural*. Volumen 2. Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el desarrollo. Bogotá: 2004. p. 63-126.
- RED NACIONAL DE MUJERES. OBSERVATORIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN COLOMBIA. CORPORACIÓN SISMA MUJER Las invisibles. Mujeres Desplazamiento y Política Pública. 2002-2005. Informe Derechos Humanos de las mujeres en Colombia. Bogotá: 2006. 79 p.
- RODRÍGUEZ ZORRO, María Arabel y LEÓN ROMERO, Luz Stella. Desplazamiento Forzado. Trabajo de grado. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 1999. 100 p.
- ROJAS PARRA, Ricardo. Soluciones económicas para los desplazados en Colombia. Konrad Adenauer Stiftung, 2003. 111 p.
- RUBIO JIMÉNEZ Daniel. Tierras, violencia, desplazamiento y protección de bienes: una relación dinámica y permanente. En: *El otro derecho*. N.º 31. Bogotá.

- SÁNCHEZ Gímena. Asegurar una protección efectiva y una ayuda eficaz a la población en situación de desplazamiento a través del mejoramiento en la recolección de datos. En: CODHES 3 Cifras e indicadores del Desplazamiento forzado y Derechos Humanos en Colombia. Bogotá: 2005. p. 39-42.
- SALINAS Yamile. Las tierras de población desplazada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo-2006-2010. En: *Tierra, Oro y Conflictos*. Bogotá: Indepaz, 2008. p 7-17.
- SEGURA ESCOBAR, Nora y otras. *La mujer desplazada y la violencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 1999.
- SUÁREZ MORALES, Harvey Danilo. De la necesidad de un debate más allá de las cifras. En: CODHES 3 Cifras e indicadores del Desplazamiento forzado y Derechos Humanos en Colombia. Bogotá: 2005. p. 11-28.
- STROUSS DE SAMPER, Jacquin. Protección de bienes patrimoniales de la población desplazada. En: *Economía Colombiana*. N.º 3098. p. 27-32.
- VARIOS. Colombia: Migraciones, transnacionalismo y desplazamiento. Universidad Nacional de Colombia. Cátedra Manuel Ancizar. Colección GES. Bogotá 2006.
- VALENCIA VILLA, Alejandro. (Editor y compilador) compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá: 2001. 545 p.
- VILLA William. Violencia etnocida y resistencia indígena. En: *Etnias & política* N.º 1. Bogotá: julio de 2005. p. 125-141.