

# Codhes informa

**Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 69, Bogotá, Colombia, 12 de septiembre de 2006**

**codhes@codhes.org**

**www.codhes.org**

## Más o menos desplazados

*Según el Censo Nacional de Población realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, en Colombia hay 800 mil personas desplazada<sup>1</sup>s, es decir un 43% menos que el total de personas inscritas en el Sistema Único de Registro SUR de la Agencia Presidencial de Acción Social. Todo parece indicar que el gobierno, antes que reconocer la crisis social y humanitaria del desplazamiento, intenta desconocerla por la vía de las estadísticas o por acciones administrativas como el rechazo creciente en el SUR. Puede ser también una forma de desconocer a las personas desplazadas como víctimas del conflicto y minimizar la reparación, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, o tal vez por las limitaciones presupuestales del gobierno, obligado por la Corte Constitucional a una atención integral a la población afectada. Entre tanto el desplazamiento continúa, lo mismo que el conflicto armado interno y la crisis humanitaria y de derechos humanos. El gobierno no cumple con la Ley ni la sentencia de la Corte e intenta desconocer la magnitud y dimensión del problema, borrando números y acomodando cifras. La población desplazada o confinada no es precisamente testimonio de “seguridad democrática”, por el contrario, hay personas que huyen de la arbitrariedad del Estado o permanecen sitiadas en las zonas de la guerra. Los paramilitares desaparecieron como causantes de desplazamiento pero sólo en los trámites de registro de desplazados en las oficinas públicas. Sus víctimas recientes saben que en realidad continúan sus acciones criminales en buena parte del territorio nacional. Las víctimas del desplazamiento desde 1964 no tienen certeza sobre sus derechos en el marco de la Ley de Justicia y Paz. Las guerrillas incrementan el reclutamiento forzado, atacan civiles por el hecho de recibir subsidios del gobierno, siembran minas en zonas pobladas y vuelven como ejército de ocupación a territorios que habían desalojado. Las personas que huyen por los combates, las amenazas o las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito, están lejos del retorno y muy distantes de un escenario real de posconflicto. El presupuesto de seguridad y defensa crece tanto como las preocupaciones por los resultados de la Fuerza Pública. Campesinos, pueblos indígenas, comunidades afro colombianas y, como siempre, mujeres, niños y niñas son parte del éxodo y el destierro. La población desplazada acude con desespero a tomas y protestas en medio de la indolencia oficial. Este Boletín de CODHES presenta datos e informes sobre desplazamiento forzado y derechos humanos durante el primer semestre de 2006, otro período que prolonga la crisis social y humanitaria en el país.*

---

<sup>1</sup> La información fue presentada por el DANE a las entidades públicas que integran el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada el 5 de septiembre de 2006.

## La geografía del destierro

Durante el primer semestre de 2006 por los menos **112.099** personas, alrededor de **22.419** hogares, fueron víctimas de eventos de desplazamiento forzado que afectaron **463** municipios de **32** departamentos del país.

Justamente, los departamentos en los que hubo desmovilización paramilitar, las regiones de operación del Plan Patriota, los municipios a los cuales regresó la guerrilla o en los que se registraron enfrentamientos entre facciones insurgentes y las zonas de fumigación aérea y erradicación manual de cultivos de uso ilícito, se convirtieron en los principales escenarios del desplazamiento forzado en el primer semestre de 2006.

En este período se registró una disminución del **27%** del total de personas desplazadas con relación al primer semestre de 2005 (**153.463**) Esta disminución está asociada a una percepción de seguridad en zonas urbanas, a nuevas situaciones de confinamiento, a formas de anonimato e invisibilización de las personas que se desplazan, a presiones de los grupos armados para que las víctimas del desplazamiento no se registren, al crecimiento del rechazo en el Sistema Único de Registro, a la poca credibilidad en los programas oficiales y a la adaptación de la población a nuevas formas de hegemonías armadas.

No obstante esta disminución global, en once departamentos del país (Córdoba, Huila, Bolívar, Guajira, Arauca, Nariño, Cundinamarca, Risaralda, Putumayo, Guaviare y Casanare), creció el desplazamiento en comparación con los primeros seis meses de 2005, mientras que en doce departamentos (Nariño, Chocó, Meta, Bolívar, Cauca, Guajira, Putumayo, Tolima, Valle del Cauca, Antioquia, Guaviare y Sucre) resurgieron los desplazamientos masivos y en tres zonas limítrofes (fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá) hubo eventos de migraciones transfronterizas que afectaron territorios de países vecinos.

Las elecciones para congreso realizadas en el mes de marzo y las presidenciales en el mes de mayo, contribuyeron a un ambiente de polarización e intimidación contra la población, que se manifestó en presiones a los electores en zonas de control de paramilitares y guerrillas, limitaciones al derecho a la libre circulación por paros armados de la guerrilla, amenazas contra candidatos y funcionarios públicos, clientelismo humanitario con subsidios oficiales y ataques contra bienes protegidos.

En este período fue notorio el desplazamiento y el confinamiento provocado por la siembra de minas en zonas civiles, en desarrollo de estrategias de guerra que infringen el derecho internacional humanitario y crean un ambiente de zozobra entre la población. También fue relevante en este semestre el reclutamiento forzado atribuido a grupos guerrilleros y los ataques contra personas adscritas a programas gubernamentales como “familias en acción” y “familias guardabosques”.

El desplazamiento afectó de manera grave y desproporcionada a minorías étnicas que constituyeron el 12% del total de la población desplazada en el primer semestre de 2006. Alrededor de **5.773** personas pertenecientes a diversos pueblos indígenas y **8.038** personas afro descendientes, fueron desplazadas en hechos que prolonga el desalojo y el desarraigo de estas comunidades.

Si bien este desplazamiento forzado tiene relación con el conflicto armado, son cada vez más evidentes los poderosos intereses que se ciernen sobre los territorios ancestrales y colectivos con fines de explotación de sus recursos naturales y su biodiversidad, implementación de macroproyectos e imposición ilícita de monocultivos, especialmente de palma aceitera y caucho.

A ellos se suman **5.301** personas que pasaron las fronteras con Ecuador Venezuela y Panamá durante el primer semestre de 2006 y solicitaron asilo en esos países aduciendo fundadas razones de persecución en inseguridad.

Es decir, con relación al desplazamiento forzado persiste en Colombia una crisis crónica y sostenida en el campo humanitario y de derechos humanos, porque se mantienen las causas que generan el destierro y porque las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno nacional para frenar el éxodo de la población siguen siendo limitadas y contradictorias.

### **La cifra: un debate político**

La reelección presidencial ofrece nuevos interrogantes sobre la continuidad del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado y la construcción de una política pública que resuelva el “estado de cosas inconstitucional” declarado por la Corte Constitucional. El reconocimiento de la dimensión real de la crisis es el primer paso para diseñar una política seria y sostenible. Hasta el momento el gobierno admite que entre el primero de enero de 1995 y el 30 de junio de 2005, un total de **1.877.328** personas desplazadas están inscritas en el Sistema Único de Registro (SUR). Según las mismas cifras oficiales, el **43.2%** corresponde a personas desplazadas durante el primer cuatrienio del presidente Uribe, (2002-2006), es decir, **812.178**. Desde que se inició la ejecución del Plan Colombia (2000) y según cifras gubernamentales, por lo menos **1.665.061** fueron desplazadas, es decir, el **88.6%** del total de la población registrada oficialmente.

Definir la dimensión del desplazamiento forzado es una prioridad para definir el universo de víctimas del conflicto armado interno para fines de verdad, justicia y reparación. El Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, que opera CODHES desde 1995 y que recoge la cifra de la Conferencia Episcopal de Colombia del período 1985-1994, indica que alrededor de **3.832.527** personas *han sido* desplazadas en los últimos 20 años (primero de enero de 1985 y el 30 de junio de 2006).

Es decir, persiste una falla estructural en el Estado por su incapacidad para garantizar los derechos civiles y políticos de cerca del 10% de su población que en las últimas dos décadas fue obligada a huir de sus sitios de vivienda o trabajo, falla que se prolonga en la negación de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas en situación de desplazamiento, como lo ha dicho con claridad la Corte Constitucional. Es posible que muchas de estas personas hayan superado su condición de desplazadas, estén fuera del país o hayan muerto en estos veinte años. Pero las causas estructurales del desplazamiento siguen vigentes y la realidad social y humanitaria del desplazamiento emerge como un desafío al Estado Social de Derecho.

### **En las zonas de la guerra**

Una característica reiterada en varias regiones del país es la queja de sus habitantes por la invisibilización de los hechos que provocan el desplazamiento forzado en las zonas de la guerra. A pesar de la gravedad de las denuncias presentadas, las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, transcurren en un “ambiente de normalidad” y en medio de una “percepción de seguridad”, que oculta situaciones críticas. Este desconocimiento de la realidad local en escenarios nacionales y en los medios de comunicación crea una situación de asilamiento y abandono de las comunidades afectadas por el conflicto armado.

Este semestre se caracterizó por el repunte de los éxodos de población, bloqueos, confinamiento, amenazas, masacres, atentados a la infraestructura (incluyendo bienes protegidos como acueductos y torres de energía), ataques a la misión médica y cierre de espacios humanitarios por amenazas directas de grupos armados ilegales.

### **Éxodos y destierro**

Durante el primer semestre de 2006, por causas relacionadas con el conflicto armado interno, por lo menos **19.226** personas se desplazaron masivamente en **33** éxodos registrados en Colombia. Los eventos de desplazamiento masivo se presentaron en 13 de los 32 departamentos del país y representan el **17%** del estimado nacional de personas desplazadas.

El **16%** de las personas obligadas a huir masivamente, corresponde a pueblos indígenas que huyeron por la intensificación de los combates y acciones armadas que comprometen a la Fuerza Pública, las guerrillas y grupos paramilitares. Las propias comunidades denunciaron asesinatos selectivos, amenazas, reclutamiento forzado, confinamiento, bloqueos e instalación de minas antipersonal.

Los pueblos indígenas más afectados en este período por los éxodos fueron los Nukak Maku en el departamento del Guaviare, los Wounnan en Chocó, los Awa en Nariño, los Wayúu en la Guajira, los Paeces en Cauca y los Koguis y wiwas en Magdalena.

Así mismo, los éxodos afectaron a comunidades afro descendientes, campesinos y colonos de los departamentos de Chocó, Nariño, Valle del Cauca, Bolívar, Antioquia, Meta, Putumayo, Tolima, Norte de Santander, Sucre, y Putumayo.

**Cuadro 1**  
**Desplazamiento masivos primer semestre 2006**

| <b>DESPLAZAMIENTO MASIVOS POR DEPARTAMENTO<br/>PRIMER SEMESTRE DE 2006</b> |                    |                   |                    |
|--|--------------------|-------------------|--------------------|
| No.  | Departamento       | Número de eventos | Número de personas |
| 1  | Nariño             | 8                 | 8396               |
| 2  | Chocó              | 5                 | 1340               |
| 3  | Meta               | 4                 | 1955               |
| 4  | Putumayo           | 2                 | 2250               |
| 6  | Cauca              | 2                 | 2000               |
| 5  | Bolívar            | 2                 | 1450               |
| 7  | La Guajira         | 2                 | 770                |
| 8  | Tolima             | 2                 | 370                |
| 9  | Valle del Cauca    | 2                 | 317                |
| 10   | Sucre              | 1                 | 175                |
| 11   | Norte de Santander | 1                 | 80                 |
| 12   | Guaviare           | 1                 | 77                 |
| 13   | Antioquia          | 1                 | 46                 |
| <b>TOTAL</b>   |                    | <b>33</b>         | <b>19226</b>       |

Fuente: Sisdhes - Codhes

### **“Prohibido entrar y salir”. La realidad del confinamiento**

Durante el primer semestre de 2006, se presentaron varios casos de confinamiento:

**Chocó:** Cerca de 1.100 indígenas de la comunidad Wounaan estuvieron confinados en las poblaciones ribereñas del Medio San Juan, después de hechos contundentes como la amenaza a 16 maestros de la comunidad y el asesinato de dos de ellos, se desplazaron hacia el municipio de Istmina para salvaguardar sus vidas.

Entre otros hechos la Organización Indígena de Colombia (ONIC) denunció que los combates entre las Farc y miembros del bloque Élmer Cárdenas, de las Autodefensas Campesinas, ocurridos en Carmen del Darién (Chocó), provocaron un bloqueo de las comunidades indígenas de Unión Chigorodó y Mamey Dipurdú. En total 17 familias, que suman más de 70 indígenas Embera, permanecieron en las zonas de los combates. La ONIC denunció que la intención de los grupos armados es desplazar la comunidad<sup>2</sup>.

**Córdoba:** La comunidad Embera Katío denunció la presencia de las Farc en sus territorios y algunas arbitrariedades que, según ellos, está cometiendo la Fuerza Pública en Tierralta (Córdoba). El comandante de la Brigada 11, coronel Javier Fernández, dijo que "la situación de los Embera es crítica porque están permanentemente acosados por el frente 58 de las Farc". Reconoció que se hicieron denuncias contra militares, las cuales se investigan.

<sup>2</sup> Represión Paramilitar para la “desmovilización” al Pueblo Indígena Mamey Dipurdú. Disponible en: [www.onic.org.co](http://www.onic.org.co)

**Bloqueos:** En este periodo también se puso en evidencia la crítica situación de comunidades de los departamentos de Arauca, Caquetá, Meta, Putumayo, la zona del oriente antioqueño, el Eje Cafetero, Huila, Tolima, Vichada, Guaviare y Chocó, quienes soportaron el bloqueo de vías, la escasez de alimentos, falta de energía y en algunos casos de agua potable, por las acciones adelantadas por los grupos armados. En estos departamentos también se han presentado ataques a la población, a bienes civiles, desapariciones, muerte de civiles en medio del fuego cruzado de los actores armados y por ataques directos de las Farc.

**Amenazas:** En el contexto electoral fueron recurrentes las amenazas de presuntos grupos paramilitares a varias organizaciones de derechos humanos, profesores y estudiantes de universidades públicas, agentes humanitarios y periodistas. Para el caso de la Universidad de Antioquia, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo emitió un informe de riesgo ante la repetición de estas amenazas.

**Ataques a Infraestructura:** Varios municipios de los departamentos de Caquetá, Antioquia, Tolima, Chocó y Bolívar se vieron afectados por los ataques a la infraestructura eléctrica: En Puerto Rico (Caquetá), en el mes de marzo el Alcalde declaró la emergencia en el municipio después de cinco días sin energía eléctrica. Días después del anuncio, en jurisdicción de este municipio, se registró un ataque de las Farc a un vehículo de transporte público que ocasionó la muerte de nueve personas y dejó otras 11 heridas, entre ellas una menor de edad. En comunicado público la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, rechazó este hecho que calificó de crimen de guerra.

En el municipio de Saravena, Arauca un atentado al acueducto municipal ocurrido en marzo, dejó a la población sin servicio de agua potable. Además, las restricciones a la movilidad generaron problemas de abastecimiento.

**Masacres y Homicidios selectivos:** En varios departamentos del país se registraron denuncias por el homicidio selectivo de líderes sociales y de población desplazada. Entre los casos de masacres más relevantes se encuentran:

**Huila:** La masacre de ocho concejales en el municipio de Rivera (Huila) atribuido a la columna móvil Teófilo Forero de las Farc y ocurrido en el mes de febrero.

**Meta:** En el mes de enero, hombres armados sin identificarse, mataron a cinco personas en el corregimiento Mata de Bambú, en Puerto Toledo, este hecho generó el desplazamiento masivo de la comunidad.

**Arauca:** En Tame, el gobernador indígena de la comunidad Guahíbo Makaguan fue ejecutado, al parecer por las Farc por desobedecer la orden del paro, posteriormente su esposa también fue asesinada cuando intentaba recuperar el cadáver.

## Geopolítica del conflicto

El desarrollo del conflicto armado durante el primer semestre del 2006 estuvo marcado por importantes hechos políticos como las elecciones de los meses de marzo y mayo, la culminación del proceso de desmovilizaciones colectivas de miembros de las Auc, la declaratoria de constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz y su reglamentación, las expectativas en torno al diálogo con el Eln y los pronunciamientos del gobierno y las Farc acerca del acuerdo humanitario.

Por otra parte, las estrategias gubernamentales de seguridad, las acciones de grupos insurgentes, el posicionamiento y control social de grupos armados de estructura paramilitar ligados al narcotráfico y las operaciones de erradicación manual y fumigación de cultivos de uso ilícito, crean un escenario contradictorio de reconfiguración del conflicto armado, que se manifiesta en:

Incremento del pie de fuerza: La estrategia de seguridad del gobierno, basada en la consolidación y control estatal del territorio ha generado un progresivo incremento del pie de fuerza en regiones específicas. Durante este gobierno se crearon dos divisiones del Ejército, la N° 6 con jurisdicción en la Sierra Nevada de Santa Marta y la N° 7 para la Serranía del Perijá, con jurisdicción en los departamentos de Norte de Santander, Cesar y Guajira. Adicionalmente se crearon seis Batallones de Alta Montaña, ubicados en: Páramo de Sumapaz (Cundinamarca), Los Farallones de Cali (Valle), Páramo de Chiscas (Boyacá), Páramo de la Papas (Cauca), Parque de los Nevados (Tolima, Quindío y Caldas) y Sierra Nevada de Santa Marta.

También se crearon por lo menos nueve brigadas móviles para los departamentos de Cundinamarca, Meta, Caquetá, Valle y Tolima, una brigada móvil para el Comando Conjunto Caribe y dos para la Fuerza de Tarea Omega que opera en la zona sur del país, también se activaron cuatro nuevas Brigadas, 13 nuevas Fuerzas Especiales, 598 nuevos pelotones Soldados Campesinos y siete compañías “Meteoro”.<sup>3</sup>

Para mantener este incremento del pie de fuerza y la política de seguridad democrática el gobierno presentó un proyecto de presupuesto para 2007 que incluye recursos por 14 billones, 394 mil millones, 969 millones, 625 mil pesos para la vigencia fiscal de 2007. Es decir, el próximo año el gobierno gastará en promedio **39 mil millones, 438 millones, 272 mil, 945 pesos diarios** en seguridad y defensa.

El gobierno fundamenta su política de seguridad en la recuperación territorial a partir de la presencia de Fuerza Pública, como una estrategia de disuasión frente a los actores armados irregulares, especialmente las guerrillas. Sin embargo, a la militarización del territorio, las guerrillas, responden con más acciones que agravan y prolongan las hostilidades.

---

<sup>3</sup> Las cifras incluidas en este párrafo son tomadas de la presentación del Ministerio de Defensa: Logros y retos de la política de defensa y seguridad democrática. Julio de 2006. Disponible en: [www.mindefensa.gov](http://www.mindefensa.gov)

Si bien el incremento de pie de fuerza ha propiciado una percepción de seguridad en centros urbanos, paradójicamente, el efecto de esta medida en zonas rurales, ha sido contrario, teniendo en cuenta que en muchos casos la presencia de la Fuerza Pública incrementa el riesgo de las comunidades, que temen ser estigmatizadas como colaboradores de algún grupo armado o verse atrapadas en medio de la confrontación. A ello contribuye la vinculación de la población civil al conflicto a través de programas *como soldados campesinos y red de informantes*.

Por su parte, las Farc pasaron del repliegue estratégico provocado por la fuerte presión y control militar en el marco del Plan Patriota durante 2003 y 2004, a la reanudación de ataques contra la Fuerza Pública y a operaciones de control territorial y de la población. El primer semestre de 2006 se caracterizó por constantes denuncias de reclutamiento forzado en departamentos como Meta, Arauca, Chocó y Nariño, persistentes amenazas y agresiones por parte de las Farc a concejales, alcaldes y otros funcionarios públicos, especialmente en la zona sur del país. En los departamentos de Caquetá y Huila, por ejemplo, fueron asesinados 13 Concejales.

En el escenario electoral, las Farc adoptaron como mecanismo de presión, además de los paros armados, las amenazas contra líderes políticos y sociales. Así ocurrió en el departamento de Santander en donde la guerrilla amenazó a por lo menos 15 alcaldes para que renunciaran a su cargo antes del 1 de julio y en el Eje cafetero en donde amenazaron a siete concejales<sup>4</sup>.

Al final del semestre el Eln, que mantiene “diálogos exploratorios” con el gobierno en la Habana, incrementó sus acciones armadas en zonas del Pacífico, especialmente en los departamentos de Chocó y Nariño, que incluyen reclutamientos forzados, desplazamientos, secuestros y ataques a la Fuerza Pública. En el departamento de Arauca y Norte de Santander se han registrado enfrentamientos armados entre el Eln y las Farc, como un hecho significativo del conflicto armado en este semestre.

En el caso de los grupos paramilitares la negociación con el gobierno registró reiteradas crisis por la vinculación de narcotraficantes que intentan eludir la extradición y por las denuncias de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA y diversas organizaciones de víctimas y asociaciones de derechos humanos, que pusieron en evidencia la falta de credibilidad de este proceso. Durante los primeros seis meses del año se presentaron múltiples denuncias sobre el rearme, reagrupamiento y fortalecimiento de facciones no desmovilizadas de grupos paramilitares. A esto se suma las presiones ejercidas por los grupos paramilitares en las elecciones para el Congreso de la República.

---

<sup>4</sup> Los concejales amenazados eran de los municipios de Chinchiná (3), Manizales (1), La Dorada (1), Marmato (1) y Filadelfia (1).



Cuatro años después del inicio de este proceso, queda claro que en Colombia hay más paramilitarismo que Autodefensas y no es claro el desmonte de sus estructuras armadas en una negociación que no es propiamente de paz. La verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, son temas aún no definidos en este proceso y hay incertidumbre por la reorganización de grupos paramilitares, asociados a estructuras del narcotráfico, que bien podrían articularse en una organización para continuar sus acciones de “justicia privada” bajo el argumento de “protegerse de las guerrillas”, o bien podrían atomizarse en diversos grupos por el territorio nacional en una dinámica de delincuencia común al amparo del narcotráfico.

Incremento de las acciones armadas: El principal indicador de intensificación del conflicto es el incremento de las acciones armadas, en este sentido es necesario resaltar que a pesar de la disminución de tomas a poblaciones y ataques a infraestructura, ha aumentado significativamente el número y duración de los combates y uso de armas no convencionales como las minas antipersonales y artefactos explosivos, que trasladan la dinámica del conflicto del escenario político al escenario de la confrontación militar, que a su vez tiene serias repercusiones sobre la población civil.

**Combates:** El Informe Especial de la fundación Seguridad y Democracia titulado “La seguridad en los últimos tres períodos presidenciales 1994-2006, cuando se refiere a la evolución reciente del conflicto armado, afirma que

*“se puede establecer el aumento en el número de ataques y enfrentamientos por iniciativa de la guerrilla y del ejército en el primer semestre del año. Esta tendencia inicia desde la posesión en el primer mandato del presidente Uribe, a la fecha, 4 años después se tiene como resultado una militarización en la totalidad de los cascos urbanos, afluentes de los ríos y algunas zonas de piedemonte teniendo como consecuencia el incremento de acciones armadas como combates y enfrentamientos, retenes de fuerza pública y de grupos insurgentes y la percepción de seguridad en las zonas urbanas y algunas capitales del país”*

### **Combates sin conflicto**

A pesar de la negación del conflicto armado, durante el primer período presidencial de Alvaro Uribe aumento el número y la intensidad de los combates y enfrentamientos entre el Ejército Nacional y las guerrillas. Durante el período presidencial 2002-2006 se registró un promedio de 5.6 combates diarios, mientras que en el periodo presidencial de Andrés Pastrana fue de 2.2 combates diarios y durante el mandato del presidente Ernesto Samper fue de 1.4 por día. Lo que quiere decir que en la administración del presidente Uribe se produjeron **8.001** combates, 149% más que los **3.211** registrados durante el gobierno del presidente Pastrana y un 278% más que los **2.114** combates ocurridos en el cuatrienio presidencial de Ernesto Samper (Fundación Seguridad y Democracia).

Para el primer período del gobierno Uribe los ataques de los grupos irregulares aumentaron en un 32% frente a la de Andrés Pastrana y en un 56% a la de Ernesto Samper. En total durante el período presidencial de Uribe se registraron 2.316 ataques, mientras que en el de Pastrana fueron 1.754 y en el de Samper 1.480

En conclusión, con el gobierno del presidente Uribe se multiplicó por cuatro el número de combates de la fuerza pública contra las guerrillas y en una proporción muy reducida contra las Autodefensas, en comparación con el número de ataques por iniciativa de los grupos insurgentes, lo que demuestra para algunos analistas el fortalecimiento de la Fuerza Pública<sup>5</sup> en todo el territorio nacional, lo que no significa que se este ganando la guerra en términos militares.

Para el primer semestre del año 2006 la fuerza pública se enfrentó con la guerrilla en promedio seis veces por día, El principal aumento en los combates se presentaron contra la guerrilla de las Farc seguido del Eln en contraste hubo una reducción en los enfrentamientos entre Fuerza Pública y las autodefensas y/o nuevos grupos armados debido al proceso de desmovilización colectiva y/o incertidumbre que ha generado la aparición de “nuevos” grupos armados al “servicio del narcotráfico”, que no cuentan como enfrentamientos con grupos paramilitares.

**Paros Armados:** En la coyuntura electoral del primer semestre de 2006, las Farc inician una estrategia con la cual intentan demostrar su capacidad de control territorial y confrontar la política de seguridad democrática a partir de la imposición de “paros armados”.

Durante el mes de marzo de 2006 las Farc declararon paros armado en 14 departamentos: Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo, Arauca, Casanare, Nariño, Cauca, Huila, Caldas, Risaralda, Antioquia, Chocó y Norte de Santander. Con el objetivo de incomunicar estas regiones con el centro del país las Farc bloquearon las siguientes vías:

**Bloqueo de vías en los departamentos del sur:** Mocoa – Pitalito, Mocoa – Isnos, San Vicente – La Macarena, San Vicente – Florencia, Paletará – Popayán, Florencia – Guadalupe, Florencia – Neiva y Puerto Caicedo – Puerto Asís.

**Bloqueos en el Eje Cafetero y Antioquia:** Fue bloqueada la Troncal del Occidente en la zona de Yarumal – Puerto Valdivia, Ituango – San Andrés de Cuerquia, Dabeiba – Mutata – Tascón. También fueron bloqueadas las vías de acceso a Samaná, La Dorada, San Francisco – Ituango – San Rafael.

**Paros de transporte en Norte de Santander y Arauca:** Ocaña – Cúcuta, en Arauca se paralizó el transporte intermunicipal, sin embargo las vías más afectadas fueron, Puerto Rondón – Cravo Norte, Arauquita y Saravena.

**Bloqueo de vías en Chocó:** Fueron bloqueadas las vías que de Chocó conducen al Eje Cafetero y Antioquia, Tadó – Pereira, Quibdó – Medellín.

**Tolima:** Vías del Sur del departamento.

---

<sup>5</sup> “La seguridad en los últimos tres períodos presidenciales 1994-2006. En el acápite “La evolución reciente del conflicto armado Abril-Junio de 2006 “ publicado en [http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin13completo.pdf?product\\_id=193](http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/boletin/boletin13completo.pdf?product_id=193)

**Ataques en la Costa Caribe:** Riohacha – Santa Marta y Barranquilla – Cerrejón. Fue volado un tramo del gasoducto que transporta gas de La Guajira al resto de la Costa Atlántica.

En el desarrollo de paros armados, las FARC quemaron, vehículos de transporte de carga y de pasajeros en cuatro departamentos. El más afectado con estos hechos fue el departamento de Caquetá, donde fueron incinerados 6 automotores en el marco del “paro armado” decretado en el departamento (que finalizó mediante comunicado de la guerrilla de las Farc el 7 de abril). De estos, tres vehículos fueron incinerados en el municipio de El Doncello, mientras que en las vías de San Vicente del Caguán, Puerto Rico y San José de la Fragua, las Farc también atacaron el transporte automotor. En el Tolima las FARC quemaron cuatro carros en el sitio conocido como La Albania, en el municipio de Herveo. Los mismos hechos se registraron en el municipio de Dabeiba en la vía que comunica a este con Mutatá, en Antioquia, y en Manizales, departamento de Caldas, donde fueron quemados cinco vehículos más.

También se presentaron ataques a la infraestructura eléctrica, gasoductos y constantes ataques de las Farc a las caravanas dispuestas por el gobierno para mantener la movilidad de la población y la normalidad en el comercio de víveres y gasolina, la principal consecuencia de estas acciones fue el severo desabastecimiento en varios municipios del sur del país.

**Coyuntura electoral:** El informe especial sobre las elecciones presentado por la Defensoría del Pueblo reportó un total de 27 hechos relacionados con acciones de grupos armados ilegales, durante la jornada del 28 de Mayo. Los hechos más relevantes se presentaron en los departamentos de Arauca, Boyacá, Meta, Tolima, Valle del Cauca, Risaralda y Chocó. El informe indica que entre las acciones se destacaron la quema de vehículos, los hostigamientos contra la Fuerza Pública, la obstrucción a la movilidad de los electores y la retención de 35 funcionarios electorales y jurados de votación en el municipio de Nóvita en el departamento del Chocó. Integrantes de una columna de las Farc. Estas personas fueron liberadas al concluir la jornada electoral.<sup>6</sup>

De igual manera, la Defensoría del Pueblo reportó más de 40 peticiones entre asesorías, solicitudes y quejas sobre el ejercicio al derecho al sufragio. Las mayores quejas tuvieron que ver con la suplantación de personas. Otro hecho que se registró en el departamento del Chocó fue la retención de dos lanchas con víveres y miembros de la población civil, cerca de Bojayá, en la desembocadura del río Buey. Se desconoce el número de personas retenidas y lo incautado por parte de integrantes de un grupo armado ilegal. También en Napipí y en el Río Bojayá, se conoció que los insurgentes de las Farc sostuvieron enfrentamientos con la fuerza pública.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Defensoría presentó informe sobre jornada electoral. Disponible en: [www.defensoria.org.co](http://www.defensoria.org.co)

<sup>7</sup> Ibídem

**Denuncias por abusos a la población civil:** El desarrollo de operaciones militares en varias regiones del país ha generado múltiples denuncias de las comunidades por abusos de la Fuerza Pública a la población civil. Los hechos se refieren a restricciones al acceso de alimentos y comercialización de productos así como ejecuciones extrajudiciales en los departamentos de Tolima, Antioquia y Córdoba e intimidación y maltrato en zonas rurales de Nariño, Putumayo y Meta. Entre las arbitrariedades oficiales se incluye la detención arbitraria de líderes sociales, comerciantes y dirigentes políticos

### **El vecindario en problemas**

Colombia y los países vecinos siguen teniendo tensiones fronterizas que afectan su política exterior y crean un ambiente de internacionalización del conflicto armado. Durante el primer semestre de 2006 se registraron incidentes en las zonas de frontera con Ecuador y Venezuela como consecuencia del uso del territorio de estos países por parte de los actores armados en conflicto.

La incursión de Fuerza Pública colombiana en territorio ecuatoriano, ha sido, después de las fumigaciones, el punto crítico del debate en las relaciones bilaterales. Frente a la política anti-drogas, la posición del gobierno ecuatoriano ha sido el apoyo a la estrategia norteamericana en la región y la continuidad de la Base Militar del puerto de Manta, aun cuando hay denuncias de sectores de opinión ecuatorianos, según las cuales esta presencia estadounidense en su territorio constituye una forma de intervención.

Por otra parte, las acciones armadas atribuidas a grupos irregulares colombianos han incidido negativamente en las relaciones diplomáticas con los países vecinos que sienten que el conflicto colombiano se desarrolla dentro de sus territorios. También se conoce del crecimiento de economías ilegales como consecuencia de la expansión de cultivos de uso ilícito, la comercialización de precursores químicos, el tráfico de armas y el lavado de activos.

Ecuador esta convencido de la regionalización del conflicto colombiano y de los efectos negativos que recaen sobre su frontera, como el constante flujo migratorio de refugiados y la falta de recursos para atenderlos. Ecuador y Colombia tienen dos visiones de país diferentes en la actualidad. Colombia parte del Plan Colombia y el Plan Patriota impulsado por el gobierno del presidente Uribe y apoyado por el gobierno Estados Unidos para derrotar las guerrillas y el narcotráfico especialmente en el sur del país. El actual gobierno de Ecuador tiene como ejes de su relación con Colombia el respeto al principio de autodeterminación, la no intervención en el conflicto armado y el rechazo a las fumigaciones en áreas fronterizas. .

En cuanto a Venezuela, el gobierno mantiene una posición distinta frente a las políticas económicas y a la injerencia política que tiene los Estados Unidos sobre algunos países latinoamericanos, especialmente Colombia.

La prioridad que ha otorgado ese gobierno a los procesos de integración regional alrededor del Mercosur y a las relaciones Sur-Sur han estado centrada en el papel estratégico del petróleo en las relaciones binacionales. En respuesta a la firma de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos por parte de algunos países miembros de la Comunidad Andina de Naciones CAN (Colombia y Ecuador entre ellos), el gobierno de Venezuela decidió retirarse de esta instancia y adelanta procesos de diálogo y negociación bajo el esquema bilateral con Colombia.

No obstante su oposición al Tratado de Libre Comercio TLC, suscrito entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, el gobierno de Venezuela mantiene una relación prioritaria con Colombia que se expresa en proyectos comunes de interconexión eléctrica y construcción de un gasoducto entre los dos países que tendrá 230 kilómetros de extensión y un costo de 280 millones de dólares

Frente a la confrontación armada en Colombia y su incidencia en territorio venezolano, representantes del gobierno de ese país denunciaron la presencia de grupos armados irregulares en su territorio, mientras que los medios de comunicación colombianos insisten en algún tipo de relación entre la fuerza pública venezolana en frontera, con la guerrilla de las FARC. El argumento principal es que *la guerrilla de las FARC ofreció su apoyo al gobierno de Venezuela ante una eventual invasión de Estados Unidos a ese país, en un mensaje enviado el 24 de julio a los participantes del XII congreso del partido comunista en Caracas*<sup>8</sup>

Este panorama regional pone hace evidente la dependencia de Colombia a la política exterior del gobierno de Estados Unidos en temas de seguridad, terrorismo, libre comercio y narcotráfico, afecta las relaciones con los gobiernos de países vecinos, porque hay visiones distintas y preocupación por el fracaso de estas políticas.

Este escenario muestra que la agenda internacional del gobierno colombiano tiende a concentrarse en los asuntos de seguridad fronteriza con Ecuador, mediada por la lucha global contra las drogas y en la agenda comercial con Venezuela, mediada por la estrategia de negociación alterna a las instancias diseñadas por la CAN para la creación de un mercado común.

En este contexto pierde relevancia el esquema multilateral que intentaba promover la CAN, se desdibuja la agenda humanitaria y la respuesta al problema de los refugiados en la región y se mantiene la atención puesta en la respuesta netamente militar a los problemas de frontera.

---

<sup>8</sup> Diario EL Huila “FARC apoyaría a Chávez ente eventual invasión de Estados Unidos” 26 de julio de 2006. Pagina 2ª.

## Refugiados colombianos: más allá de las fronteras

Las dinámicas de los flujos o movimientos transfronterizos se están haciendo cada vez más complejas, en la medida en que las políticas de seguridad en la región andina influyen y determinan las políticas migratorias de países como Ecuador, Venezuela y Panamá, que comparten fronteras “conflictivas” con Colombia.

Durante el primer semestre de 2006, un total se presentaron **5.301** solicitudes formales de refugio de personas de nacionalidad colombiana ante las oficinas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Ecuador, Venezuela y Panamá y estudiadas en las *comisiones de elegibilidad* de cada país.

A estas solicitudes se agrega un número indeterminado de personas que cruzan la frontera huyendo de la guerra en Colombia, que no solicitan su reconocimiento como refugiadas y que regresan a las zonas de frontera, una vez se superan las circunstancias de violencia que provocaron su salida.

El número de colombianos solicitantes de asilo en países vecinos se ha mantenido constante en los últimos años. En 2005 el gobierno ecuatoriano recibió el **79%** del total de solicitudes de refugio aplicadas en los países vecinos, Venezuela el **17%** y Panamá el **4%**.

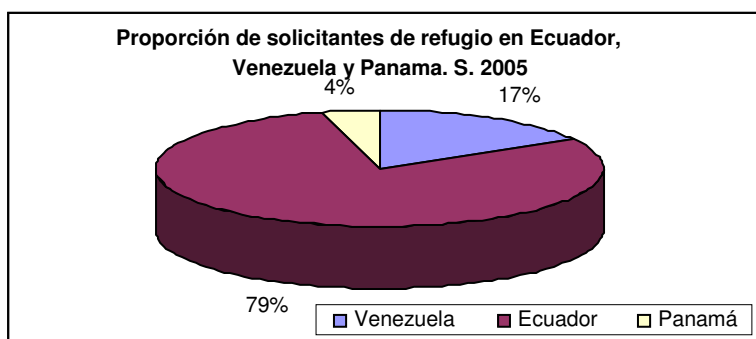
Sin embargo, se advierte un crecimiento para 2006 si se tiene en cuenta que en el primer semestre ha empeorado el conflicto en los departamentos de frontera como Nariño, Choco, Norte de Santander y Arauca. Catorce paros armados en igual número de departamentos, incursiones armadas y manifestaciones de violencia en el marco de procesos electorales, configuran un mapa de dificultades no resueltas en las zonas limítrofes. En la frontera sur con Ecuador, por ejemplo, además de la intensificación del conflicto armado se impone una suerte de internacionalización de la política global de guerra contra las drogas, que involucra territorialmente al vecino país<sup>9</sup> (Ver cuadro 1).

En la Republica Bolivariana de Venezuela las solicitudes de refugio presentadas en el primer semestre del año representan **85%** de las solicitudes presentadas en todo el año 2005.

---

<sup>9</sup> Durante una de las operaciones militares mas grandes contra la guerrilla de las FARC en la que participaron La Armada, la Fuerza Aérea, la Brigada 29 y las Fuerzas Especiales del Ejército, se sumó la DEA con inteligencia técnica, los militares encargados señalaron que: “Todo apunta a que 'Rambo' (el extraditable número 40 solicitado por Estados Unidos) está en el área (hacia Ecuador)” Ver **Eltiempo.com** “*Ejército busca en Nariño a 'Rambo' jefe de las FARC*” versión electrónica del 25 de julio de 2006. De otro lado, en Putumayo, el frente 48 de las FARC secuestró a 13 integrantes de la Misión Médica en la Vereda Puerto Colombia del municipio de Puerto Asís en Putumayo. Algunas versiones mencionan que la misión fue obligada a traspasar la frontera hacia Ecuador, junto con los guerrilleros. Ver **Eltiempo.com** “*Gobierno confirma que guerrilla secuestró misión médica en frontera con Ecuador*” versión electrónica del 25 de julio de 2006.

**Gráfico 1.**



**Cuadro 3**  
**Solicitudes de refugio de colombianos en Venezuela, Ecuador y Panamá**  
**Acumulado 2000-primer semestre de 2006**

|                  | <b>SOLICITUDES Acumuladas 2000-2006</b> | <b>SOLICITUDES AÑO 2005</b> | <b>SOLICITUDES I SEMESTRE 2006</b> |
|------------------|---|-----------------------------|------------------------------------|
| <b>VENEZUELA</b> | 7082                                    | 1658                        | 1416                               |
| <b>ECUADOR</b>   | 40443                                   | 7901                        | 3778                               |
| <b>PANAMA</b>    | 1758                                    | 405                         | 107                                |

Fuente: ACNUR Elaboración CODHES

Otra tendencia que se observa desde el último año es el asentamiento de la mayoría de las y los refugiados (solicitantes y no solicitantes de asilo) en grandes ciudades capitales. Esta opción, según agentes humanitarios que operan en los países vecinos, les permite mantenerse por más tiempo, se convierte en una opción frente a la deportación o devolución y constituye una alternativa para trabajar a pesar de su condición migratoria irregular. De otro lado, la celeridad con que los gobiernos responden a los solicitantes de asilo y la probabilidad de obtener una respuesta positiva a su solicitud, es mayor en estas ciudades que en las oficinas de frontera<sup>10</sup>.

### **Desplazamientos transfronterizos**

Las causas de los desplazamientos masivos transfronterizos conocidos por CODHES durante el primer semestre del 2006 están asociadas al recrudecimiento del conflicto en regiones donde se habían adelantado desmovilizaciones de bloques de autodefensas en periodos anteriores y que hoy en día ofrecen una entrada económica para los distintos grupos irregulares mediante actividades vinculadas a la ilegalidad.

<sup>10</sup> La presencia de colombianos en situación de refugio en las urbes sobrepasa la de en las fronteras de acuerdo a la información proporcionada por el Servicio Jesuita para los Refugiados (sólo el 3% se queda en la frontera en el caso de Ecuador; 20% de solicitudes en Caracas; 50% en Quito)

En el caso de la Guajira, los más afectados son los pueblos indígenas de los grupos Wayúu, ubicados en áreas donde el contrabando de gasolina desde Venezuela ha sido uno de los principales motores de la economía en la zona.

A mediados de abril de 2006, 50 familias Wayúu (260 personas) que habitaban el caserío de Poropo en el corregimiento de Bahía Honda, municipio de Uribia, abandonaron sus tierras luego de que paramilitares de las AUC que aún no se han desmovilizado y que pertenecen al Bloque Norte de la Guajira<sup>11</sup>, agredieran a varias mujeres, entre ellas a una anciana de 80 años de edad y asesinaran a un integrante de su familia. Inicialmente estas familias llegaron a la cabecera municipal de Urbilla en donde las autoridades condicionaron la atención humanitaria a un retorno inmediato que, según Acción Social, se cumplió con 47 personas. Sin embargo, CODHES constató en terreno que más de 150 personas no retornaron y permanecen en Uribia, otras 56 se asentaron en Maracaibo – Estado de Zulia de Venezuela y algunas familias se trasladaron a la ciudad de Santa Marta en el departamento del Magdalena.

Otro hecho significativo de este semestre es el desplazamiento forzado ocurrido en el municipio de la Hormiga, en el departamento del Putumayo. El 12 de mayo se inició un desplazamiento de 230 familias campesinas, alrededor de 850 personas, desde las veredas La Unión, Bellavista y El Triunfo, hacia la cabecera municipal. El desplazamiento se produjo luego de que la Policía Antinarcoóticos ocupara algunas viviendas en desarrollo de operativos de erradicación manual de cultivos de uso ilícito en la zona. Según las familias desplazadas la Fuerza Pública, destruyó viviendas y quemó enseres. Paradójicamente, las Farc amenazaron a la comunidad bajo el argumento de que habían “facilitado” las casas a la Fuerza Pública. Alrededor de 60 personas de esta comunidad huyeron hacia Ecuador y un número no determinado regresó a sus parcelas. De comprobarse estos hechos, tanto la Fuerza Pública como las Farc serían responsables de infringir las normas humanitarias que protegen a la población civil y sus bienes, aún en medio de la guerra.

La presencia simultánea de narcotráfico y conflicto armado en esta zona de frontera, hace cada vez más difícil distinguir a las víctimas y reconocer sus derechos. La respuesta gubernamental para atender esta crisis humanitaria, separa desplazados por la guerra y desplazados por erradicación de cultivos de uso ilícito. En estas circunstancias se niega el registro de población desplazada en las oficinas públicas, se limita la protección de la población civil y se restringe la atención humanitaria.

---

<sup>11</sup> Declaraciones del comandante de la Policía de la Guajira, coronel Alejandro Callejas al Diario **La Libertad** de Barranquilla, 13 de abril de 2006.



Sin embargo, hay mecanismos habilitados entre los gobiernos para superar los conflictos y avanzan esfuerzos de integración en temas específicos fronterizos. Las Comisiones de Vecindad, los memorandos de entendimiento, reuniones bilaterales sobre temas de drogas y seguridad y una comunicación constante alrededor de los incidentes, que amortiguan los efectos del conflicto en las relaciones de Colombia con el vecindario.

**Cuadro 4**  
**Políticas bilaterales: acuerdos y compromisos**

| MECANISMO   | ACUERDOS  |
|---|---|
| <b>Memorando de entendimiento entre Colombia y Venezuela/</b><br>Tratamiento de las personas desplazadas en territorio colombiano que llegan a la frontera con Venezuela  | Cumana (Noviembre del 2005)<br>- Censo en el estado de Zulia; Plan retorno<br>- Diseñar políticas de prevención frente al desplazamiento en zonas de frontera (Mesa Nacional de prevención al DF)   |
| <b>Memorando de entendimiento entre Colombia y Ecuador<sup>12</sup>.</b><br><br>Reactivación de la Comisión de Vecindad, el 24 y 25 de abril de 2006. instancia técnica acordada por ambos gobiernos para tratar todos los temas fronterizos, que no se ha reunido desde hace dos años, recuerda el embajador colombiano. | - Analizar la situación de los solicitantes de refugio, con el fin de exonerarlo del requisito del Certificado de Antecedentes Judiciales <sup>13</sup> .<br>- Reforzar los mecanismos de intercambio oportuno de información para brindar una mejor protección y atención a la población desplazada solicitante de refugio.<br>- Ayuda para gestionar proyectos antes las Agencias de Naciones Unidas mediante ACNUR.<br>- OIM <sup>14</sup> adelante en Ecuador proyectos de desarrollo social que benefician a la población colombiana y a la población refugiada. Es importante señalar la importancia de desarrollar condiciones similares de desarrollo a ambos lados de la frontera, <b>para que la diferencia en calidad de vida no se convierta en un factor de atracción para la población colombiana.</b><br>- Capacitación a población desplazada en la frontera por parte del SENA (Colombia) y la SECAP (Ecuador) |
| <b>Memorando de entendimiento entre Colombia y Panamá.<sup>15</sup></b>   | - Se han activado mecanismos de <b>alertas tempranas<sup>16</sup></b> , para evitar los desplazamientos, <b>a través de las autoridades de policía de ambos países.</b><br>- <b>Se adopto el Decreto 250 del 7 de febrero de 2005, mediante el cual se acoge el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada en todas sus fases.<sup>17</sup></b><br>- El ACNUR desarrolla iniciativas que buscan la integración local y la autosuficiencia, a través de la implementación de proyectos comunitarios y de generación de ingresos, para los colombianos bajo protección temporal ubicados en la frontera colombo-panameña y las comunidades receptoras.   |

Fuente: Cuadro elaborado por CODHES con información suministrada por Cancillería.

<sup>12</sup> El 24 de agosto del año 2000 se firma el memorando de entendimiento entre Colombia y Ecuador.

<sup>13</sup> acordado en la Declaración conjunta suscrita por los Presidentes de Colombia y Ecuador el 17 de marzo de 2004.

<sup>14</sup> La OIM ha colaborado con Colombia en la elaboración del censo. Los resultados señalan que hay 3.331.107 colombianos que viven en el exterior. El 2.2% se encuentra en Ecuador.

<sup>15</sup> 18 de noviembre del 2000. Firma de la Declaración de los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia y Ecuador sobre Desplazamiento en zonas fronterizas.

<sup>16</sup> Como medio preventivo.

<sup>17</sup> Acciones preventivas, de protección y humanitarias a la población en riesgo de desplazamiento.

**Cuadro 5**

| <b>EXODOS TRANSFRONTERIZOS I semestre 2006</b> |   |                  |   |
|--|---|------------------|---|
| <b>PANAMA</b>                                  | 12 familias (48 personas) se encuentran 5 lideres indigenas | Indigenas woonan | Pertenecen al desplazamiento masivo de Itsmina        |
|  | 15 personas   | Indigenas Embera | Desde Riosucio (Chocó)                                |
| <b>ECUADOR</b>                                 | 91 personas   | Camesinos        | Frontera colombocuatoriana/ Lineas de frontera        |
|  | 60 personas   | Campesinos       | La hormiga (Putumayo)                                 |
| <b>VENEZUELA</b>                               | 56 personas   | Indigenas Wayuu  | Poropo del corregimiento de Bahia Honada (La Guajira) |

Fuente y elaboración CODHES

### **Ecuador, políticas migratorias y refugio**

Frente al tema migratorio el gobierno ecuatoriano esta formulando “El Planex”, una propuesta concertada con la sociedad civil que se sustentan en crear lineamientos de protección al emigrante ecuatoriano y formulación de políticas de extranjería para refugiados en Ecuador. La propuesta incluye legalizar antes de terminar 2006 a miles de inmigrantes de Colombia y Perú, lo que les permitiría trabajar con sus documentos en regla en el país. Aunque en la actualidad no se cuentan con cifras precisas de colombianos en situación migratoria irregular, el gobierno ecuatoriano calcula cerca de 600 mil colombianos (entre migrantes, refugiados y población en situación irregular). Las reformas que se adelantan en materia migratoria cobijan también a los refugiados, a quienes propone otorgar una identificación laboral, como parte de políticas de integración local de las personas migrantes en Ecuador.

### **Colombianos estigmatizados en Venezuela**

Las políticas migratorias en Venezuela giran alrededor de la salida de ese país de la Comunidad Andina de Naciones y la reforma de la Ley de Asilados y Asiladas, en el marco de una campaña electoral que polariza todas las posiciones.

Además, el flujo masivo de colombianos en condición de refugio y las denuncias sobre presencia de grupos armados ilegales en territorio venezolano, han creado un clima de desconfianza y estigmatización de la población colombiana, especialmente de quienes solicitan y reciben refugio.

Esta situación ha obligado a muchas personas solicitantes de refugio a presentarse como “migrantes irregulares” para acceder a los programas de naturalización y, en algunos casos, a retornar a Colombia.

### **Se prolonga el limbo de los refugiados en Panamá**

En Panamá la situación de la población en situación de refugio es compleja. No sólo porque esta es una frontera muy “cerrada” para acceder por vía terrestre como solicitante de asilo –el gobierno panameño ha restringido la presentación de solicitudes de asilo y se ha concentrado en la figura de “protegido humanitario” durante los últimos meses- sino por el agravamiento del conflicto armado en el departamento del Chocó.

En Panamá hay 614 colombianos<sup>19</sup> censados desde abril del año 2004 en espera del procedimiento para legalizar su estatus migratorio en la región del Tuira (Panamá) debido a que ya decidieron establecerse en ese territorio. En agosto del mismo año se realizó la cedulación y expedición de registros de nacimiento para menores de edad, expedición del certificado de Antecedentes judiciales y certificados de soltería (El gobierno de Panamá solicita que los jefes de familia sean casados por lo civil)<sup>20</sup>. Estos documentos son necesarios para iniciar el proceso de regularización. En este mismo mes (abril) el gobierno colombiano solicitó al gobierno panameño aceptar el pasaporte provisional para efectos de permitir al interesado solicitar su situación migratoria. Sin embargo, el pasaporte ordinario es muy costoso para estas personas y su situación económica es muy precaria. Además, por Ley no se puede expedir gratuitamente. Pero el gobierno panameño responde negativamente a esta petición en octubre del mismo año. Las personas tienen inconvenientes en regularizar su situación migratoria.

En enero de 2006 los obispos panameños solicitaron al gobierno reformas profundas al Decreto 23 sobre reconocimiento del estatus de refugiado y protección y atención de solicitantes de refugio en ese país. Los obispos hicieron referencia a los problemas que enfrentan los 800 desplazados colombianos que residen en el Darién en calidad de "protegidos temporales". Desde la Mesa Nacional del Migrante se realizan esfuerzos para ejercer presión ante las autoridades para que agilicen la regularización del estado migratorio de estas familias que no pueden movilizarse libremente en el territorio panameño..

La respuesta del Estado Panameño a estos requerimientos y a los éxodos transfronterizos originados en Colombia ha sido insuficiente para atender la crisis que se vive en la zona de frontera. El 18 de mayo de 2006 ocurrió un desplazamiento masivo transfronterizo de los indígenas woonan, que ya habían sido desplazados internamente en el municipio de Itsmina en el departamento de Choco, en hechos ocurridos en el mes de abril. La persistencia de las amenazas contra la vida de 12 familias (48 personas) los obligaron a cruzar la frontera durante dos semanas en busca de protección.

---

<sup>19</sup> Realización del Censo conjunto entre Colombia y Panamá para establecer cuantos colombianos residen en territorio panameño. (abril del 2004).

<sup>20</sup> Resultados: 98 registros por correo, 52 cédulas por primera vez y 40 duplicados de cédula y 192 certificados judiciales.

Hasta julio de 2006 este caso no había sido resuelto por parte de la Comisión de Elegibilidad porque este organismo se reúne una vez cada tres meses. Entre tanto, las personas afectadas reciben apoyo y protección por parte de ACNUR-OIM y UNICEF. Se encontró que muy pocos de ellos portan cedula de ciudadanía panameña y colombiana por lo tanto hay que iniciar los trámites de documentación.

## **Restitución de derechos, reparación de las víctimas y estado de cosas inconstitucional**

Las personas en situación de desplazamiento forzado son víctimas civiles del conflicto armado interno y la Ley 387 de 1997, además de reconocerlas, obliga al Estado a restituir sus derechos fundamentales conculcados antes y después de la salida involuntaria.

También el Estado Social de Derecho tiene la obligación de concertar la reparación de estas víctimas, aclarar la verdad de los hechos que provocaron el destierro y el desarraigo, garantizar que estos hechos criminales no sigan en la impunidad y evitar que se repitan hacia el futuro.

Para cumplir con estas obligaciones es necesario adoptar una política pública integral en función de la prevención de causas de desplazamiento, de la protección de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento, de su atención integral, de la restitución de sus derechos y el restablecimiento de sus condiciones de vida alteradas y de la reparación por los daños causados.

Esta política involucra en primer lugar a las víctimas de desplazamiento como *afectadas*, al Estado como principal *obligado* y a la sociedad civil y la comunidad internacional como agentes *interesados* en superar la crisis humanitaria que implica la dimensión y magnitud del problema.

En circunstancia de conflictos armados de carácter no internacional, en los que aplica el derecho internacional humanitario, también existen agentes *responsables* del desplazamiento forzado, es decir el Estado y las fuerzas que lo defienden legal o ilegalmente y los grupos armados irregulares que lo combaten.

El otro espacio de una política pública sobre desplazamiento está asociado a procesos de diálogo y negociación que deberían incluir el tema del desplazamiento y las víctimas como sujeto humanitario determinante para la configuración de una crisis social, humanitaria y de derechos humanos. Este escenario de política pública y desplazamiento forzado tuvo desarrollos importantes en el primer semestre de 2006.

El hecho más relevante es la sentencia C-370 de 2005, relacionada con la Ley 975 de 2005, a través de la cual la Corte Constitucional precisa el alcance de los derechos y garantías en materia de justicia transicional para las víctimas del conflicto armado interno.

En segundo lugar, la Corte Constitucional expidió el auto 218 de 2006, se seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 que declaró *el estado de cosas inconstitucional* y que ordenó al gobierno el desarrollo de una política pública destinada a garantizar la realización efectiva de los derechos reconocidos a los desplazados. Este auto examina el cumplimiento de las órdenes establecidas a través de los autos de seguimiento No. 176, 177 y 178 de 2005 y su principal conclusión es que aun no se ha superado el *estado de cosas inconstitucional* ni se están tomando las medidas adecuadas para superarlo.

En junio se realizó la visita del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos de los Desplazados Internos, señor Walter Kalin en desarrollo del seguimiento que este organismo internacional realiza al desplazamiento forzado en Colombia desde 1994.

Por último, este semestre se conformó la *Comisión Civil de Seguimiento a la Sentencia T 025 y a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado* como una instancia plural y diversa de la sociedad en el esfuerzo por superar el desplazamiento, justo cuando se producen nuevas protestas de la población afectada y nuevas propuestas de fortalecimiento de las organizaciones de personas en situación de desplazamiento.

### **El desplazamiento desafía la política pública de justicia transicional**

Durante el primer semestre de 2006 se produjo la sentencia de la Corte Constitucional sobre la Ley 975 de 2005 llamada “Ley de Justicia Paz”. El pronunciamiento de la Corte Constitucional mantiene el criterio de favorabilidad penal para los miembros de grupos armados ilegales que desarrollen procesos de dialogo con el gobierno nacional, en este caso los grupos paramilitares. Pero a su vez, interpreta la Ley en relación con los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario y plantea una serie de condiciones orientadas a dotar de eficacia los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, enunciados genéricamente por la Ley 975.

Entre las regulaciones establecidas por la Corte sobresalen las siguientes:

- El tiempo de concentración de los grupos paramilitares no se contabiliza como parte de la pena alternativa
- La justicia cuenta con mayores tiempos y garantías para el desarrollo de los procesos judiciales
- Los miembros de grupos armados que se sometan a la ley deberán confesar plenamente los crímenes cometidos. Cuando se compruebe la ocurrencia de hechos delictivos no confesados, se aplica la pena principal y no el tratamiento alternativo que establece un incremento de hasta el 20% adicional a la pena alternativa, en casos de delitos no confesados durante el proceso judicial
- Se redefinen las condiciones del derecho a la reparación, ampliando las garantías para el acceso al universo de víctimas
- Elimina la restricción que señalaba los bienes ilícitos como única fuente de reparación,
- Establece un criterio de reparación solidaria hacia el grupo armado, (cuando el responsable penal de los crímenes no cuente con los recursos para reparar las víctimas)
- Determina la vigencia del derecho de reparación, aun cuando no haya condena penal del victimario, lo cual establece una importante responsabilidad fiscal para el Estado.

Además la sentencia declara inexecutable el reconocimiento de delito político de las acciones de quienes se someten a la Ley de justicia y paz, pero en este caso, lo hace por razones de procedimiento en el trámite de la norma.

La reacción de los grupos paramilitares frente a la decisión de la Corte Constitucional se produjo de inmediato y desde ese momento el gobierno ha presentado iniciativa de reglamentación de la Ley para resolver los conflictos sobrevinientes.

Sin embargo, el gobierno no puede por la vía de decretos reglamentarios de la Ley desconocer los asuntos sustantivos del fallo de la Corte Constitucional, so pena de crear un precedente decisivo para la determinación de competencias del Tribunal Penal internacional o la acción de tribunales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de impunidad.

Pero la cuestión de fondo es que no existe contradicción entre los mandatos de la Corte Constitucional y los procesos de paz. La justicia transicional busca establecer caminos auténticos de reconciliación nacional y estos pasan por reconocer términos extraordinarios en materia de justicia penal, pero a su vez por garantizar de manera efectiva el acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En el caso del desplazamiento forzado, un modelo de justicia transicional, además de contribuir a la construcción de la paz desde el interés nacional, debe esclarecer las causas y consecuencias que este fenómeno ha tenido en los últimos 20 años, en el marco del conflicto armado y de los intereses económicos que subyacen a la confrontación. En particular, la asociación del desplazamiento forzado con el despojo de tierras a campesinos, colonos, comunidades afro descendientes y pueblos indígenas y la imposición de modelos improductivos de ganadería extensiva y latifundios, de monocultivos de palma aceitera y caucho y de ejecución de megaproyectos de infraestructura y explotación de recursos.

Aún no es clara una propuesta de justicia transicional para abordar esta compleja realidad y esta situación es más crítica si se tiene en cuenta que no hay herramientas y mecanismos que permitan un conocimiento claro sobre la propiedad y condiciones de tenencia de las tierras en el país. Una de las principales fallas en esta materia es la deficiencia del sistema catastral con que cuenta el Estado Colombiano. En lugar de corregir estos problemas estructurales, el gobierno ha insistido en los últimos años en iniciativas legislativas favorables a legalizar la concentración de la propiedad a través de formulas de recorte de los tiempos de prescripción para la adquisición de tierras, acceso temporal a la tierra y estímulo a las denominadas “alianzas productivas”, para presionar la aceptación de modelos inequitativos de agricultura comercial.

En buena hora, la Procuraduría General de la Nación ha constituido la Mesa de Tierras, con participación de diferentes instituciones del estado, organizaciones no gubernamentales el apoyo de agencias internacionales como el Consejo Noruego para Refugiados.

Frente a esta agenda CODHES considera de especial relevancia los siguientes aspectos:

Las personas desplazadas por la violencia tienen derecho a ser consideradas dentro del universo de víctimas establecido como base para la política de justicia transicional y especialmente para efectos de reparación. Este reconocimiento existe de facto desde el momento en que el Estado admite a las personas desplazadas en el Sistema Único de Registro. Sin embargo, ante la precariedad del sistema oficial antes del año 2000 y teniendo en cuenta la evidencia de importantes niveles de subregistro y rechazo en el sistema oficial, es preciso recordar la jurisprudencia de tribunales nacionales e internacionales, según la cual la condición de desplazado es objetiva y se puede reclamar aun si la persona no se halla en el registro oficial. Sobre este aspecto, la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación ha propuesto el año 1964 como referente temporal del conflicto armado, pero no ha indicado las metodologías ni los instrumentos a partir de los cuales se determinará el universo de víctimas de ese periodo.

Es necesario garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas frente a los argumentos ideológicos que pretenden someter los derechos de reparación material a las disponibilidades fiscales del Estado Colombiano. Los costos fiscales de la reparación material son menores si se garantiza la restitución de los bienes expropiados coactivamente. Así mismo, el debate sobre los costos de la reparación no puede aislarse de una serie de realidades reconocidas por el país:

- El volumen de las pérdidas en activos sociales y económicos por parte de los desplazados, sobre lo cual existen importantes estudios de la Contraloría General de la Nación, la Conferencia Episcopal y la Universidad de los Andes entre otros.
- La relación con políticas de reinserción y el desequilibrio manifiesto entre las inversiones per cápita destinadas a los victimarios y los recursos destinados a las víctimas. El país requiere políticas efectivas de desarme y reinserción, pero no puede resignificar el sentido de nación sobre la base de esta ruptura ética.
- La necesidad de establecer fuertes vínculos entre políticas humanitarias y políticas sociales, dada la magnitud del universo de víctimas y la precariedad social a la que están sometidas; este desafío remite de nuevo a la cuestión central de la redistribución del ingreso, porque de lo contrario las políticas humanitarias se convierten en el primer eslabón de una nueva crisis social y en el referente de legitimación de una urbanización violenta que lleva al campesino de la periferia rural a la periferia urbana.

Pero el aspecto más importante en el corto plazo tiene relación con las garantías para el ejercicio de los derechos de las víctimas. Sin esta condición, la impunidad tiene a reproducirse exponencialmente y con ello la pérdida de confianza en las instituciones del Estado, lo cual sería una profunda paradoja, pues el sentido de todo proceso de diálogo debe ser el de fortalecer el sistema de justicia público.



## **Estado de Cosas Inconstitucional y política pública sobre desplazamiento forzado**

En agosto de 2005, la Corte Constitucional expidió los autos de seguimiento números 176, 177, 178, luego de la audiencia pública que mostró elevados niveles de incumplimiento gubernamental de las órdenes emanadas de la sentencia T-025 de 2004. A través de estos instrumentos, la Corte estableció nuevos plazos y delimitó las responsabilidades institucionales frente a una serie de metas concretas de realización efectiva de los derechos de las personas desplazadas. Desde este momento, el gobierno ha reportado una serie de informes que fueron evaluados por la Corte y que constituyen la base del pronunciamiento del auto 218 de Agosto 11 de 2006

La conclusión básica de este documento indica que,

*“a pesar de que se ha informado a la Corte sobre ciertos avances importantes en áreas críticas de la política de atención a la población desplazada, no se ha demostrado que se haya superado el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T/025 de 2004, ni que se esté avanzando en forma acelerada y sostenida hacia su superación”*

Esta conclusión se desagrega en una serie de problemas detectados por la Corte:

- Los procesos de registro y caracterización de la población desplazada aun presentan graves deficiencias. El sistema no contempla los desplazamientos intraurbanos, intraveredales, los casos de doble o múltiple desplazamiento, ni los desplazamientos producidos en el contexto de las fumigaciones de cultivos de uso ilícito en zonas de conflicto. Además, las deficiencias en materia de caracterización no permiten establecer las condiciones y las necesidades diferenciales de los grupos de población afectados por el desplazamiento. En particular la Corte destaca el impacto del conflicto y el desplazamiento de las comunidades indígenas y afro descendientes. La consecuencia es que la política pública no tiene referentes sólidos en cuanto al universo de las poblaciones objetivo.
- En materia presupuestal, la Corte señala deficiencias asociadas a los problemas de registro y caracterización y al incumplimiento del cronograma presupuestal establecido en el documento CONPES 3400 de 2005, presentado por el gobierno a la Corte como parte de la respuesta gubernamental. También señala ausencia de una coordinación efectiva de los esfuerzos presupuestales nacionales y territoriales.
- La ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto. Por esta razón la Corte decide devolver al gobierno los informes presentados y solicita un nuevo informe basado en indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de las órdenes impartidas. Simultáneamente abre la posibilidad de conocer sistemas de indicadores presentados por la sociedad civil
-

- La no diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005. Este aspecto es de vital importancia porque no es admisible que las políticas públicas aun no tengan la capacidad de atender los derechos de personas recientemente desplazadas, luego de dos años de expedida la sentencia T-025 de 2004 y luego de un década de expedida la Ley 387 de 1997. Por esta razón la Corte demanda al gobierno un informe sobre la situación de las personas desplazadas en las localidades recientemente afectadas.
- La deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia. La delimitación de las responsabilidades de las entidades territoriales y el gobierno nacional sigue siendo un campo difuso que propicia el desconocimiento de los derechos de los desplazados. En este campo la política debe basarse en el reconocimiento de la autonomía territorial por parte del gobierno nacional, y en el reconocimiento del grado de responsabilidad que les asiste a los gobiernos territoriales frente a los derechos de los desplazados. Igualmente se deben crear mecanismos que flexibilicen el acceso a la oferta de servicios públicos y en ejercicios de caracterización basados en criterios de subsidiariedad solidaria.
- Las respuestas institucionales de las entidades territoriales son heterogéneas y van desde la negación total de los derechos de los desplazados en muchas localidades, hasta experiencias muy importantes de complementariedad que deben ser extendidas a todo el territorio nacional. Las principales experiencias a destacar en este periodo provienen de Bogotá y del departamento de Antioquia. En Bogotá y Medellín, los gobiernos han establecido un subsidio complementario de vivienda que permite a un grupo de desplazados acceder a la totalidad del costo de una vivienda de interés social. A su vez la Asamblea Departamental de Antioquia ha expedido una ordenanza para instituir la política pública departamental en función de los principios rectores de las Naciones Unidas. Estos casos muestran el potencial de una política concertada a nivel nacional entre gobierno nacional y gobiernos territoriales.
- En materia de protección se destaca la escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras y la ausencia de un enfoque de prevención de causas de desplazamiento, dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y en particular dentro de las operaciones militares y de seguridad adelantada por el Estado.

El auto 218 muestra los problemas estructurales de la política pública para el desplazamiento forzado y abre la posibilidad de nuevas experiencias de audiencia pública para examinar el informe que presentará el gobierno el 13 de septiembre de 2006, así como sobre los indicadores de seguimiento pensados desde un enfoque de realización de derechos.

La sociedad colombiana debe respaldar la gestión de la Corte en esta materia, porque con ello esta en juego la eficacia de la acción de tutela en Colombia, la existencia de una línea jurisprudencial garantista, que es producto del sistema de control constitucional independiente establecido en la Constitución de 1991 y, lógicamente, la suerte de los desplazados que es la misma suerte de Colombia como proyecto de nación. Desde una perspectiva de realización de derechos, la prueba de cumplimiento de esta sentencia no puede ser otra que la transformación de las condiciones de precariedad social que hoy viven las comunidades desplazadas.

### **3. La comunidad internacional y sociedad civil evalúan la política pública**

Entre el 14 y el 30 de Junio se produjo la visita del Señor Walter Kalin a Colombia, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos de los Desplazados. Las principales conclusiones de la misión indican la persistencia de una grave crisis humanitaria

En relación con el carácter del desplazamiento, el señor Kalin estima que población desplazada por la violencia en Colombia es de tres millones de personas, cifra que se ubica muy por encima de los datos oficiales. Igualmente se observa que el registro oficial no da cuenta de la magnitud del fenómeno, dado que *“algunos desplazados internos no saben que se deben registrar, otros no desean registrarse y otros sí lo desean pero los rechazan”*

Sobre las respuestas institucionales, la misión concluye que si bien el Estado colombiano ha logrado avances normativos importantes, entre ellos la incorporación de los principios rectores de las Naciones Unidas al ordenamiento jurídico interno, la situación concreta de los desplazados sigue siendo precaria por la ausencia de políticas adecuadas para atender efectivamente sus derechos. Al respecto el Señor Kalin señaló:

*“Colombia es un país con una legislación recomendable y con un marco de políticas muy amplio en materia de desplazamiento interno. Sin embargo, hay discrepancias claras entre lo que dice la ley y lo que se hace” “Lamento que los esfuerzos muchas veces se queden muy cortos para mejorar la situación de la mayoría de los desplazados que con frecuencia se convierten en los más pobres de los pobres”*

Del mismo modo, la misión llamó la atención sobre los problemas de mayor impacto en los últimos años. En primer lugar, constata la existencia de un impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre comunidades indígenas y afro colombianas, circunstancia que afecta gravemente tanto sus derechos culturales como aquellos sobre sus tierras. En segundo lugar, manifiesta su preocupación por el aumento del desplazamiento en zonas urbanas y zonas veredales o dentro de ellas mismas:

*“El desplazamiento urbano e intraurbano es un problema oculto que requiere de más reconocimiento y de estrategias nuevas para su atención por parte de las autoridades y de la comunidad internacional. Las personas que son víctimas de este tipo de desplazamiento no cuentan hasta ahora con posibilidades reales de protección a su seguridad física, sus derechos y necesidades, así como tampoco con mecanismos de búsqueda de soluciones duraderas a su situación”.*

Los resultados de la misión se corresponden con las evaluaciones realizadas por la sociedad civil sobre las recomendaciones de la ONU de los últimos años en relación con la política de desplazamiento forzado. Entre estas recomendaciones se ha destacado la reiterada observación acerca del cumplimiento a las órdenes de la Sentencia T - 025 de 2004, por parte de las diferentes entidades gubernamentales.

Pero la política del gobierno nacional no tiene como prioridad el cumplimiento de estas recomendaciones, sino el cuestionamiento de las oficinas que las producen. En este sentido, diversas voces de la sociedad colombiana ha visto con gran preocupación los mensajes que se produjeron desde altos funcionarios del gobierno nacional, durante los primeros meses del año 2006, en dirección a cuestionar el mandato integral y la propia continuidad de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La manifestación mas elocuente de esa voluntad política fue planteada por el propio Vicepresidente de la República, responsable de la política de derechos humanos, ante la sesión del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el pasado 19 de Junio. Refiriéndose a la Comisión de Derechos Humanos, el señor Francisco Santos señaló que su acción se ha visto interferida

*“por asuntos que no correspondían a la esencia misma de su mandato. Se privilegiaron los instrumentos del señalamiento sobre la construcción de mecanismos de cooperación. Se privilegió la denuncia política sobre la construcción de herramientas efectivas de protección de los derechos humanos. Se privilegio la estigmatización sobre el fortalecimiento de la capacidad institucional en aquellos países con problemas”.*

A partir de este planteamiento, el Vicepresidente presentó la perspectiva de revisión del mandato de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Sin embargo, estos anuncios han generado importantes reacciones a nivel nacional e internacional. Tales reacciones se han traducido en importantes pronunciamientos de la Unión Europea, de Organizaciones de Derechos Humanos y de un amplio espectro de sectores sociales y políticos de la sociedad colombiana.

Múltiples e importantes razones justifican la continuidad del mandato integral de la OACNUDH en Colombia:

- El balance positivo de los aportes realizados por la OACNUDH frente al Estado y la sociedad civil colombiana, a través de los procesos de asistencia técnica, monitoreo de la situación humanitaria, divulgación pública de estos hechos, producción y evaluación de recomendaciones en materia de derechos humanos y derecho humanitario.

- La continuidad del conflicto armado interno y la negativa de todas las partes enfrentadas de desconocer el derecho internacional humanitario y las normas que protegen a la población civil. Además en medio de este conflicto persiste crisis humanitaria de carácter estructural, tal como lo muestra el mapa de desplazamiento forzado en todo el territorio nacional.
- El país inicia un proceso de acercamiento a procesos de justicia transicional en medio del conflicto y esto demanda un urgente esfuerzo nacional e internacional para proveer a las organizaciones de la víctimas de las granitas para el reclamo de sus derechos.
- Las evaluaciones de la Corte Constitucional sobre las responsabilidades gubernamentales en materia de política de desplazamiento forzado, muestran preocupantes niveles de incumplimiento de las órdenes de la sentencia T-025 de 2004, y con ello de las recomendaciones de la OACNUDH en esta materia.
- La continuidad de elevados índices de impunidad y por las constantes amenazas a las organizaciones y personas dedicadas a la defensa y protección de los derechos humanos

Por último, tiene relevancia las gestiones de la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento Forzado, creada por Viva la Ciudadanía, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, la Conferencia Episcopal, CODHES y varias personalidades de la vida nacional, entre ellos Luis Jorge Garay, Eduardo Cifuentes Muñoz, Monseñor Hector Fabio Henao, Patricia Lara, Orlando Fals Borda, Luis Evelis Andrade, José Fernando Isaza, Cecilia Castillo y Rigoberto Menchú como acompañante internacional.

En su primera etapa, la Comisión ha avanzado en la formulación de una propuesta de indicadores de seguimiento a la política pública, concebida en términos de satisfacción de derechos y orientada a realizar una evaluación social del cumplimiento de las obligaciones que frente a la población desplazada tiene el Estado Colombiano. Con esta labor, la Comisión de Seguimiento espera desarrollar un aporte complementario al esfuerzo principal que desarrollan las organizaciones de la población desplazada, las instituciones de control y los organismos internacionales.

La propuesta de indicadores de seguimiento construida por la Comisión de seguimiento fue entregada a la Corte Constitucional, el pasado 23 de Agosto, como un aporte desde la sociedad civil colombiana para avanzar en una medición clara del cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025 y los autos de seguimiento expedidos en 2005.

Esta propuesta ha sido discutida con especialistas de diferentes campos de la política pública, con instituciones de la comunidad internacional, con los organismos de control a nivel nacional y con una serie de organizaciones de desplazados y de derechos humanos.

En una segunda etapa, la Comisión se propone realizar una evaluación sistemática y social de los contenidos de la respuesta gubernamental, a pública a partir del examen sectorial, territorial y diferencial de las respuestas institucionales, desde la perspectiva de los derechos de los desplazados y desplazadas. Con ello se busca generar un aporte complementario a las diferentes iniciativas que trabajan por la vigencia de los derechos de las personas desplazadas.

### **Paz y desplazamiento forzado**

El conflicto armado sigue su curso violento en Colombia. El gobierno nacional, con el apoyo de Estados Unidos, insiste en soluciones militares, las guerrillas mantienen sus acciones armadas y los grupos paramilitares oscilan entre el incumplimiento del cese hostilidades, la burla al proceso de desmovilización y su rechazo a la sentencia de la Corte Constitucional sobre la Ley de Justicia y Paz. Entre tanto, la población civil sigue en la mira de todos las partes enfrentadas en la guerra interna.

Sin embargo, se proyectan escenarios posibles de guerra y paz que deben ser considerados en la perspectiva de prevenir causas de desplazamientos, de proteger a la población afectada, atender a las víctimas, restituir derechos y reparar a la población desplazada<sup>21</sup>:

- 1) **Rupturas:** Se rompen el proceso con las AUC, no se inicia la negociación con el Eln y las Farc no dialogan con Uribe (ni siquiera para un acuerdo humanitario).
- 2) **Negociación parcial:** Continúa el proceso con las AUC (hay muchos intereses públicos y privados en juego), se inicia la negociación con el Eln (¿Qué se negocia?), pero las Farc sigue ausentes de la negociación política (aunque podría darse el acuerdo humanitario).
- 3) **Negociación simultánea:** Además de negociar con las AUC y el Eln, el gobierno abre una mesa de diálogo y negociación con las Farc luego de pactar y cumplir un “intercambio” humanitario. Sería la primera vez en la historia del conflicto armado que un gobierno negocia con todos los actores de la guerra.

Sin embargo, hay varias amenazas que se ciernen sobre el país, en cualquiera de los tres escenarios:

- 1) La creciente intervención militar de Estados Unidos a través del Plan Colombia y el Plan Patriota,
- 2) El Tratado de Libre Comercio (también con USA)

---

<sup>21</sup> Ver, Rojas, Jorge, ¿Hechos de paz? En [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

- 3) Un régimen presidencialista que tiende a concentrar todos los poderes (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Constitucional, Consejo Nacional Electoral, Consejo Nacional de la Televisión, Junta del Banco de la República, Contraloría, Procuraduría, Registraduría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Congreso de la República)
- 4) Las reformas tributaria, del régimen de transferencias y de privatización de ECOPETROL, Seguro Social y otras empresas del Estado, en desarrollo de un modelo económico que concentra la riqueza y acelera el empobrecimiento de la mayoría de la población.

¿A cuál escenario le debe apostar la sociedad civil y cómo enfrentar estos y otros obstáculos para la paz? Paradójicamente es más fácil decir guerra. El reto es construir escenarios políticos para la paz.

Por lo pronto, la Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz acaba de convocar su V Plenaria para el mes de octubre con propuestas concretas, como convertir las elecciones territoriales de octubre de 2007 en un plebiscito nacional para exigir el cese de hostilidades, respeto a la población civil y conversaciones de paz. También propone esta expresión diversa y plural de la sociedad civil instar a los países de América Latina a crear un Grupo de Contadora por la paz de Colombia, al gobierno y las guerrillas a pedir los buenos oficios del Secretario General de Naciones Unidas y a los gobiernos de Estados Unidos y Europa a actuar en función de la paz y no de la guerra.

En todo caso, es necesario construir una agenda humanitaria que permita incluir en eventuales procesos negociación a la población desplazada, que como sujetos humanitarios, representan el mayor número de personas afectadas por el conflicto armado.