

**Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en situaciones de desplazamiento urbano: el caso de Bogotá**

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES–  
Junio 2006

## **CARA INTERIOR DE TAPA**

Elaboración

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES-

Presidente

Marco Alberto Romero

Directora

Olga Lucía Fuentes

**GLADYS CELEIDE PRADA**

Investigación y redacción

Revisión

**GIMENA SÁNCHEZ GARZOLI**

Senior Associate for Colombia and Haiti

Washington Office on Latin America (WOLA)

Agradecemos al Instituto de la Universidad de Berna por su apoyo en la publicación de esta Guía.

We thank the Brookings Institution-University of Bern for support of the publication of this Guide.

Junio 2006.

## Contenido

- I. Introducción**
- II. El desplazamiento interno.**
- III. Características del desplazamiento en espacios urbanos.**
- IV. El caso particular de Bogotá**
- V. Asunción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en Colombia**
- VI. ¿Cuál es la utilidad práctica de los Principios Generales de aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en los casos de desplazamiento urbano?**
- VII. ¿Cuáles son las causas del desplazamiento interno hacia espacios urbanos, y qué consecuencias trae este tipo de desplazamiento sobre la vida de las personas, familias y comunidades afectadas?**
- VIII. ¿Cuáles son los PRDI cuya aplicación es pertinente a casos de desplazamiento urbano?**
- IX. ANEXO 1. CAJA DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS.**
- X. ANEXO 2. Directorio de Entidades, organismos y organizaciones.**

## I. INTRODUCCION

El 90% de los desplazamientos internos producidos en Colombia durante los últimos 20 años se han caracterizado por su flujo rural – urbano. De 1098 municipios que tiene el país, 1022, es decir, el 93%, han recibido población desplazada. De la cifra de desplazamiento oficialmente registrada a marzo de 2006 (1784626 personas), un 59% se concentra en los 50 primeros municipios con más alto nivel de recepción. De ellos, 23 (46%) son ciudades capitales de departamento, entre las que se incluye el Distrito Capital, entidad territorial que se ubica en el primer lugar de recepción con 114568 personas desplazadas entre 1995 y el 31 de marzo de 2006.

De otra parte, la continuidad del conflicto y la reconversión estratégica de las acciones de los grupos armados han dado lugar a que durante los últimos 6 años el desplazamiento al interior de los espacios urbanos se consolide como una nueva modalidad. En efecto, se ha registrado en este periodo una proporción significativa de personas que se han visto obligadas a migrar de manera reiterativa al interior de una misma ciudad.

Revisadas las circunstancias, es evidente que son las zonas urbanas los espacios que vienen soportando la presión demográfica y las demandas socioeconómicas generadas por el desplazamiento forzado de municipios y entidades territoriales aledañas, pero que además se ven obligadas a contener las dinámicas de movilidad forzada que de manera sistemática se producen al interior de su propia circunscripción.

A partir de esta caracterización del problema, en Colombia se ha venido consolidando un marco de respuesta gubernamental impulsada por el trabajo de la sociedad civil y fundamentada en el ejercicio ciudadano y la efectiva realización del acceso a la justicia. El basamento principal para la respuesta la constituyen los instrumentos internacionales de derechos humanos y entre ellos, de manera particular, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, tras su asunción en el ordenamiento jurídico. Pese a que ser desplazado interno no constituye una categoría legal, la situación de precariedad y urgencia generada por el desplazamiento si configura unas necesidades especiales, frente a las cuales los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han prescrito unas disposiciones básicas para orientar el tratamiento y la atención de personas afectadas desde un enfoque de derechos humanos con visión universal.

La fuerza vinculante que en el caso colombiano se ha reconocido a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y su aplicación específica a los casos de desplazamiento urbano, han sido el fundamento para la construcción de la presente guía. El alcance que se ha otorgado a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en el ordenamiento colombiano y el papel que éste ha jugado en la definición y estructuración de las políticas públicas de atención al desplazamiento, han marcado un punto de inflexión en las expectativas individuales y colectivas de las personas afectadas.

Este material esta dirigido tanto a aquellas personas que saben poco o nada del tema, como a quienes a través de su trabajo, vinculación cercana, o afectación directa han avanzado en un examen profundo de las circunstancias. En este sentido, existe la pretensión de que la guía se constituya en una herramienta efectiva de consulta y orientación, y en la pauta para encaminar acciones y activar instancias en la búsqueda de soluciones adecuadas a la situación de las personas desplazadas en Colombia.

La apuesta es por que el contenido de la Guía logre ser replicado, debatido e interpretado, y por que los resultados que se obtengan de estas discusiones redunden en una adopción adecuada de los temas en la agenda de la sociedad civil y en impactos positivos en la formulación y aplicación de las políticas públicas.



## **II. El desplazamiento interno**

La característica distintiva del desplazamiento interno es la movilidad humana producto de la coerción (dominación, restricción, presión) o con ausencia de la voluntad, que tiene lugar dentro de las fronteras nacionales. Las razones para huir pueden variar e incluyen el conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos y desastres naturales o desencadenados por el ser humano.

Las personas que se trasladan de un lugar a otro voluntariamente por razones económicas, sociales o culturales no se ajustan a la descripción de desplazados internos a quienes se aplican los Principios Rectores. En cambio, aquellas que son forzadas a dejar sus hogares o tienen que huir debido al conflicto, las violaciones de los derechos humanos y otros desastres naturales o provocados por el ser humano, sí se ajustan a la descripción del desplazado interno. En algunos casos, el desplazamiento interno puede ser causado por una combinación de ambos tipos de factores. A esta categoría se ajusta el desplazamiento de grupos o comunidades que se produce por la aplicación de políticas gubernamentales que afectan el sostenimiento económico en sus áreas de habitación tradicional y desarrollo vital.

El desplazamiento interno se presenta bajo varias modalidades si se tiene en cuenta la caracterización de las zonas de expulsión y de llegada: rural-urbano, urbano-urbano, intraurbano, e interveredal. También se clasifica en masivo, individual o unifamiliar, de acuerdo con el número de personas que se desplazan y su pertenencia a un grupo familiar. Es además evidente que el desplazamiento interno no afecta de manera homogénea a todas las víctimas, por cuanto se advierten factores demográficos diferenciales y grados de vulnerabilidad particulares respecto de cada grupo poblacional.

Al desplazarse forzosamente las personas enfrentan situaciones de alta precariedad y problemas específicos como la pérdida de bienes patrimoniales, la oportunidad de autogenerarlos, la fragmentación familiar, la ruptura de redes sociales, y todas las demás consecuencias inmediatas propias del evento mismo, como la inseguridad alimentaria o la exposición a enfermedades por condiciones de hacinamiento, circunstancias que debe afrontar de manera simultánea.

### III. Caracterización del desplazamiento interno en espacios urbanos

El desplazamiento urbano se define por la movilidad forzada de personas habitantes de zonas catastrales rurales (casco rural) o urbanas (casco urbano o ciudad), hacia zonas o espacios eminentemente urbanos. Dentro de esta descripción también caben los desplazamientos que se produce al interior de la misma ciudad o espacio urbano (interbarrial o intrabarrial, intercomuna o intracomuna, interlocalidad o intralocalidad).<sup>1</sup>

- **Expulsión de zona rural y asentamiento en contexto urbano (rural – urbano)**

En Colombia, las zonas rurales expulsoras son generalmente zonas de gran importancia para los actores armados, ya sea por sus riquezas naturales; por su proximidad o ubicación estratégica respecto de enclaves de economía legal o ilegal (infraestructura energética, cultivos de uso ilícito); por su proyección económica (agroindustrial y energética); o porque se constituyen en espacios o corredores de operación militar dado su valor en términos de la población como base social del actor armado enemigo.

Los desplazados de origen o extracción rural que se asientan en zonas urbanas se ven expuestos a grandes problemas para la recuperación o reconversión de sus proyectos de vida y para lograr condiciones de autosostenibilidad. Los espacios urbanos a los que se accede, generalmente se ubican en las zonas más deprimidas, zonas que coincidentalmente registran los más altos índices de delincuencia y homicidios, la percepción más alta de riesgo en relación con la ubicación de su vivienda, y las coberturas más deficientes respecto de la infraestructura y prestación de servicios públicos domiciliarios.

- **Expulsión de zona urbana y asentamiento en contexto urbano (urbano – urbano)**

Generalmente las situaciones de desplazamiento urbano-urbano se originan en contextos de vida de gran precariedad, ubicación en zonas marginales de alta concentración de población vulnerable con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI-, y con poca percepción de seguridad y presencia estatal. En estas condiciones tienen lugar las prácticas violentas propias de la urbanización del conflicto como la acción de agentes ilegales privados, la operación de milicias, los enfrentamientos entre grupos armados enemigos, y en general dinámicas de control territorial y posicionamiento que tienen en el desplazamiento una herramienta efectiva para su consolidación.

Dependiendo de la gravedad y la perentoriedad de las amenazas, y de los recursos y el apoyo con que cuenta, la persona decide desplazarse a otra ciudad o hacerlo entre las localidades, comunas o barrios de la misma. Existe un alto subregistro del desplazamiento urbano-urbano, por cuanto se tiene la percepción errada y desinformada, que este tipo de situaciones no se constituyen en un problema de obligatoria atención por parte del Estado, y en correspondencia las personas no acuden a solicitar ayuda a las autoridades.

- **Modalidad de desplazamiento Intraurbano**

Tanto las personas residentes o domiciliadas en espacios urbanos, como las personas desplazadas que se asientan en ellos, pueden ser afectadas por este tipo de desplazamiento. Se ha reconocido que un porcentaje representativo de los desplazamientos rural-urbano pueden determinarse posteriormente para el afectado o afectada, en uno o más desplazamientos urbanos, y esto se produce en virtud de ejercicios de violencia continuada basados en persecuciones, amenazas, atentados, y/o asesinatos selectivos, o en otros casos por la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Una de las características del desplazamiento intraurbano es su invisibilidad y por ende el carácter subrepticio que adopta; esto se hace más evidente en los casos de desplazamiento individual. En tanto que no existe percepción de seguridad y dados los trámites que se instituyen para interponer las denuncias o acceder a protección, son muy pocos los casos en los que se acude a los organismos judiciales o a las autoridades encargadas de la atención; por ello estos desplazamientos se producen de manera silenciosa en su gran mayoría.

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia T-268 de 2003. MP Gerardo Monroy Cabra.

En relación con las consecuencias perjudiciales existen algunas diferencias entre los tipos de desplazamiento enunciados. Pese a que ambos se configuran como violaciones a los derechos humanos, los efectos negativos que se producen para la persona que se desplaza forzadamente dentro del ámbito urbano en el que habita, son relativamente menores a los generados en la modalidad rural-urbano. El desplazarse dentro de la misma ciudad permite mantener algunos vínculos y actividades cotidianas, desarrollar movimientos en un ámbito geográfico reconocido, y recurrir a redes sociales conocidas de antemano. Sin embargo, en estos casos, y cuando el desplazamiento se origina en amenazas directas, también se produce la pérdida de los medios de trabajo y sostenimiento, y la fragmentación familiar; cuando se es amenazado la primera ruptura es respecto de la frecuencia del contacto físico con las personas, lugares y espacios habituales, entre ellos el sitio de trabajo. Distinta es la manifestación del problema cuando la causa no ha sido una amenaza directa individual o sectorizada. En estos casos, la posibilidad de un retorno rápido es mucho más clara.

Cuando el desplazamiento se produce entre ciudades es claro que, por lo menos, la persona cuenta con una experiencia de vida ciudadana que le permite desenvolverse con más facilidad que aquellas personas de extracción rural. Por esta misma razón se produce una rápida identificación de redes sociales e institucionales de apoyo, y se procede con más prontitud en la interacción con lo colectivo popular para la subsistencia. En muchos casos la llegada a otra ciudad viene precedida del aseguramiento del albergue temporal a través de familiares o amigos. El tener experiencia de vida en espacio urbano, representa para el desplazado la posibilidad de tener un conocimiento previo de la información sobre la oferta institucional de atención.

Existe también una relación directa de causalidad entre el hecho de formar parte o estar vinculado o no a una organización comunal, la decisión y forma de desplazarse, y por supuesto, la gravedad de las consecuencias que se generan. La persona o grupo familiar que no se afilia a procesos comunales de reivindicación y participación, tiende a abandonar el sitio de residencia a la más leve presión. Por el contrario la persona o grupo familiar que desarrolla actividades comunales y mantiene una relación cercana y continua con los procesos colectivos de su comunidad, tiene la posibilidad de resistir más el embate de las amenazas o los hechos de violencia en el lugar en el que reside, canalizando sus peticiones a través de liderazgos y recurriendo a conductos institucionales estatales.

Las manifestaciones más claras del desplazamiento intraurbano se han detectado en Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta y Barrancabermeja, como ciudades capitales o principales de los departamentos.

En Barrancabermeja, municipio del Departamento de Santander sobre el río Magdalena, considerada la capital de la región del Magdalena Medio, el fenómeno del desplazamiento intraurbano ha sido palpable. El origen político de sus pobladores, las fuerzas sindicales que históricamente allí se han asentado alrededor de la actividad económica petrolera, y el desarrollo de partidos políticos de izquierda, han configurado la ciudad en un baluarte político en disputa entre los grupos armados, y con ello, en un espacio de duras manifestaciones del conflicto. Los brotes de grupos de autodefensa en la década de los noventa, generaron en respuesta una dinámica violenta por parte de la subversión, expresada en desapariciones forzadas, asesinatos selectivos, amenazas y ataques a los poliductos, entre otras acciones. De otra parte, aún cuando su presencia se registra desde años anteriores, es a partir de 1998 que los grupos de autodefensa inician una fuerte ofensiva contra la población civil ubicada mayoritariamente en los barrios populares, a la cual consideran base social de la subversión.

En este contexto. De acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo la estrategia de las autodefensas fue cortar el vínculo que habían establecido las guerrillas entre el casco urbano y el área rural, y lo lograron rodeando Barrancabermeja. Frente a esto, las guerrillas se vieron obligadas a replegarse en las zonas montañosas, como efecto de la presión en los barrios populares del puerto<sup>2</sup>. Las autodefensas consiguieron copar la ciudad y en el año 2000 expresaron públicamente sostener una guerra frontal contra la subversión, declarando objetivo militar a la delincuencia común, la clase política corrupta y todos aquellos que guarden algún vínculo con la guerrilla. El mismo informe de la Defensoría del Pueblo indica que Las amenazas a la población civil se han convertido en un mecanismo para generar terror, y muchos de los pobladores urbanos se han visto en la necesidad de cambiar de residencia y movilizarse silenciosamente dentro de la ciudad para salvaguardar sus vidas. Al mismo tiempo se ha llevado a cabo un gran número de asesinatos selectivos y desapariciones forzadas. Tan sólo en el registro de quejas

---

<sup>2</sup> Ver. *Desplazamiento Urbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades*. Defensoría del Pueblo de Colombia. ACNUR- EUROPEAID-.2004.

de la Defensoría Regional del Magdalena Medio, los asesinatos selectivos de los primeros seis meses de 2003 ascendieron a una decena y las desapariciones sobrepasaron los 20 casos.

#### **IV. El caso particular de Bogotá.**

Según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE- expuesta en 2003, el Distrito Capital es la ciudad más poblada de Colombia, con 6.865.997 de habitantes (15.3% del total nacional), y una tasa de crecimiento poblacional de 2.4% anual, también considerada una de las más altas del país.

Durante los últimos años Bogotá se ha mostrado como una entidad territorial eminentemente receptora de población desplazada. el Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social – SUR- indica que a Bogotá han arribado entre 1995 y marzo 31 de 2006, 114568 personas desplazadas las cuales conforman 29512 hogares. La red ubica a Bogotá dentro de los municipios que conforman la microregión receptora con influencia de la antigua zona de distensión.

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sisdhes) de CODHES, entre 1999 y septiembre de 2005 Bogotá ha sido el sitio de llegada de 259195 personas que huyen de otros lugares del país por causa de la violencia. Las cifras de recepción más altas registradas durante los últimos siete años en Bogotá se produjeron durante 2001 (53520) y 2002 (51737), y la más baja tuvo lugar en 2003 (13074). Sin embargo, visto en segmentos trimestrales, es el último trimestre del año 2000 el que se observa como el periodo de más alto nivel de recepción para Bogotá, con 23320 personas.

Respecto de los lugares de origen o expulsión se ha determinado que la población desplazada que tiene como destino final Bogotá, proviene de 27 departamentos del país. Sin embargo, sólo en cuatro de ellos se concentra el 64% del total de recepción: Tolima, Cundinamarca, Meta y Caquetá. Esta tendencia sobre el origen de expulsión se ha mantenido durante los últimos años en tanto que las dinámicas del conflicto armado así lo han determinado. Meta, Caquetá, Cundinamarca y Tolima han sido en este mismo periodo, territorio de fuertes operaciones de contrainsurgencia, y de asentamiento y control por parte de grupos de autodefensa, circunstancias que las consolidan como zonas expulsoras de población.

En cuanto a los lugares de asentamiento en Bogotá se tiene que los sitios en los cuales la población desplazada se ha ubicado de manera formal o informal, coinciden con aquellas zonas y localidades que registran baja cobertura en servicios públicos, precariedad e informalidad en la urbanización, faltas de vías normales de comunicación, un evidente abandono estatal, y como consecuencia de ello, altos índices de violencia. En efecto, de acuerdo con datos ofrecidos por la Unidad de Atención Integral al Desplazamiento (UAID) Bogotá a 2004, el 56.3% de la población registrada como desplazada en el Distrito Capital se encuentra asentada en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme.

En el mismo sentido, un informe presentado por la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá en 2003 (con datos recaudados hasta 2002), indicaba que las localidades con mayor NBI eran en su orden Ciudad Bolívar (26,1%), Usme (23,8%), San Cristóbal (17,8%), Bosa (17,1%) y Santa Fe (16,3%). A su vez se señalaba que esas localidades concentraban el mayor número de población clasificadas en estratos 1 y 2: Usme (100%), Ciudad Bolívar (95%), Bosa (93%), y San Cristóbal (85%).

En el caso de ciudad Bolívar, los barrios que albergan a más familias desplazadas son Jerusalén, Caracolí, Paraíso y Sierra Morena, y solo en el barrio Jerusalén son 254 los hogares de población desplazada (1143 personas aproximadamente) que se asientan.

## **V. Asunción de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en Colombia**

Las transformaciones en las políticas de atención al desplazamiento interno en Colombia, durante los últimos 10 años, se han sustentado en la interpretación e incorporación de las normas e instrumentos internacionales de derechos humanos, y muy particularmente de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

El Estado colombiano ha admitido los Principios Rectores de los Desplazamientos internos como un conjunto de normas que pese a no ser jurídicamente vinculantes, es decir pese a que su cumplimiento no se constituya por sí mismo en obligatorio, si reflejan y son consecuentes con las normas del Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho humanitario existentes, y por tanto, deben ser tenidos en cuenta como parámetros para la creación y construcción de normas y para la interpretación de las obligaciones estatales en el campo del desplazamiento y la atención a personas desplazadas.

Tras su incorporación como parámetros normativos y su asunción dentro del lenguaje de los derechos humanos, los principios han pasado a formar parte constitutiva de las definiciones de política pública, han logrado consolidarse como herramienta para la reivindicación en las acciones propias y autónomas de los grupos de población desplazada, y se determinan además como un parámetro de orientación de las acciones las organizaciones sociales que impulsan la garantía de los derechos de esta población.

A la fecha, la Corte constitucional colombiana ha expedido más de 34 acciones de tutela en favor de la población desplazada, cuyos argumentos y desarrollos legales tienen como parámetro las disposiciones contenidas a los Principios Rectores. (Ver ANEXO 1 La Caja de Herramientas Jurídicas).

## **VI. ¿Cuál es la utilidad práctica de los Principios Generales de aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en los casos de desplazamiento urbano?**

Cómo se anotó en líneas anteriores la protección y la asistencia a personas desplazadas internamente se fundamenta en la prevalencia de cuatro principios generales: i. igualdad de derechos e igualdad de obligaciones; ii. Aplicación universal; iii. Derecho a buscar y disfrutar de asilo; iv. Responsabilidad primaria del Estado.

La definición general y el alcance de cada uno de estos principios fueron desarrollados en la Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. El propósito de esta sección es que a partir de esos conceptos generales pueda desarrollarse un marco de aplicación específico para los desplazamientos que se producen hacia contextos y espacios urbanos.

### **• Aplicación universal**

Atender al principio de aplicación universal en el uso y observancia de los principios rectores es atender a la fuerza vinculante del derecho internacional. Esto se traduce en el deber que tienen todas las organizaciones internacionales, las autoridades de gobierno, los grupos insurgentes, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que entren en contacto con las personas desplazadas internamente, de respetar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos así como a los desplazados mismos.

Esta universalidad en la observancia y la aplicación deben desarrollarse desde una visión pro homine, y bajo esta perspectiva los principios no pueden ser utilizados como argumento para menoscabar, restringir o modificar desfavorablemente derechos consagrados en la legislación nacional. Es decir, si un país brinda a sus nacionales un espectro de derechos mucho más amplio que los consagrados bajo el derecho internacional, no se pueden eludir los compromisos con las personas desplazadas internamente acudiendo a la fuerza vinculante de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En los casos de desplazamiento internos hacia contextos urbanos existe una necesidad mucho más clara de que este principio de universalidad en la aplicación sea asumido por la comunidad receptora y el contexto social urbano en general, por cuanto se percibe que este tipo de reglas solo deben ser atendidas por las autoridades en su actividad pública, y no necesariamente por la población en general en sus relaciones sociales con las personas desplazadas.

Luego de ser asumidos dentro del ordenamiento interno colombiano los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han entrado a constituirse en el basamento general de las acciones en el tema de atención al desplazamiento, y a formar parte del lenguaje utilizado para hacer referencia o dar sustento a las obligaciones y responsabilidades determinadas. Sin embargo es necesario impulsar una difusión masiva de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos dirigida a revelar su utilidad práctica por parte de la población en general, y que permita su apropiación y aplicación en los casos en que se requiere.

### **• Igualdad de derechos e igualdad de obligaciones**

Pese a que el desplazamiento forzado se constituye en una situación especial, las personas desplazadas gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones y deberes que los demás ciudadanos del país. En este sentido, no pueden ser objeto de tratos discriminatorios; el trato diferente a personas desplazada solo puede redundar en su atención prioritaria y en una relación preferente acorde con el carácter urgente de sus demandas, nunca en maltrato, desconocimiento o marginaciones en relación con el resto de la población. En la práctica, dentro de la población desplazada existen cuatro grupos específicos que requieren atención especial debido a que están en un riesgo particular de sufrir violaciones de derechos humanos, ataques físicos y otros problemas de protección: los niños, especialmente los menores no acompañados; las mujeres, especialmente las madres gestantes o lactantes, las madres con niños pequeños y las jefes de hogar; personas con discapacidades; y personas ancianas.

Así mismo, las personas desplazadas tienen el deber de respetar los mandatos de la legislación nacional e internacional, y de actuar de acuerdo a estos ordenamientos. La situación de desplazamiento no justifica o excusa al

desplazado por la realización de actos criminales, y no se determina como una exención o atenuante para la aplicación de sanciones penales o para la atribución de responsabilidades.

Frente a la población desplazada asentada en espacios urbanos se presentan situaciones claras de discriminación y estigmatización. En general existe una actitud de desconfianza y prevención por parte de la población en los lugares de recepción o llegada; se expresa mucha duda respecto del origen o procedencia de las personas desplazadas, y en la mayoría de los casos se presupone una relación directa o indirecta con los actores armados. Esta predisposición genera escenarios adversos para la población desplazada, cierre de espacios de socialización y dificultades para la vinculación a redes comunitarias.

Este tipo de discriminaciones se revela para los niños o adolescentes, en el ámbito escolar. La estructura del sistema educativo se determina como una estructura discriminatoria para las personas desplazadas por cuanto en muchas de sus definiciones parte de exigencias que estas no están en capacidad de satisfacer, como el requerimiento de uniformes y textos escolares. También se torna discriminatoria en cuanto no se dispone de estrategias y metodologías que incorporen esquemas de aprendizaje adecuados a la situación y necesidades de los niños y adolescentes desplazados.

La exigencia del uso de uniformes para niños desplazados en edad escolar ha suscitado no pocas discusiones. Hay quienes consideran que debido a la precariedad económica de los hogares en situación de desplazamiento no es posible exigir la compra de uniformes escolares. Sin embargo, también tienen claro que estas circunstancias se constituyen en un episodio traumático para el niño desplazado que al verse desprovisto de un uniforme se autopercebe negativamente como diferente respecto del resto de sus compañeros.

El alcance del principio de igualdad de derechos y de obligaciones también enmarca la aplicación de medidas de acción afirmativa. Es decir, dada la situación de desigualdad y desventaja en que se encuentra la población desplazada, es necesario establecer ciertas disposiciones que generan un beneficio específico y particular a la población desplazada, de manera que consigan ubicarla en igualdad de condiciones frente al resto de la población. De acuerdo con la Corte Constitucional colombiana el derecho aun trato preferente se traduce en el “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno”, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”<sup>3</sup>.

El legislador colombiano ha contemplado la aplicación de este tipo de medidas para el desarrollo de varios de los componentes de atención a población desplazada, como la exención de cierto tipo de pagos económicos, la vinculación inmediata y la prestación gratuita de servicios de salud, y la definición de trámites más flexibles para el acceso a programas de vivienda. Sin embargo, existen dificultades de orden estructural que no permiten que los objetivos que se plantean estas medidas logren ser asumidos a cabalidad, como la falta de apropiaciones presupuestales suficientes.

- **Responsabilidad primaria del Estado**

La aplicación de este principio parte de presuponer que el ejercicio de los Estados es principalmente un ejercicio de soberanía y que este encarna responsabilidades específicas frente a quienes habitan el territorio, entre ellas la promoción de la seguridad, el bienestar y la libertad de las personas. Estas disposiciones se encuentran contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, han sido asumidas por la mayoría de los Estados a través de la ratificación de los mismos, y son incorporadas al ordenamiento interno a través de su integración a las leyes y demás herramientas normativas.

El hecho de que Colombia se haya instituido como un Estado Social de Derecho “le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda

sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.”<sup>4</sup>

Así, el orden de acciones que implica el tener la responsabilidad primaria sobre la realización efectiva y la protección de los derechos de la población desplazada, en un Estado como el colombiano, se define en la adopción e implementación de políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades. Pero también, en abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos o arbitrarios.

Las personas desplazadas internamente tienen el derecho a solicitar y recibir protección y asistencia de sus propias autoridades nacionales. Los Principios Rectores recalcan que esas personas no deberían ser perseguidas o castigadas por ejercer sus derechos a la protección y asistencia. En este sentido, se determina que respecto de las autoridades caben responsabilidades por acción, pero también por omisión de sus obligaciones.

Estas disposiciones se asocian de manera fundamental a la exigencia de una garantía de seguridad de la vida e integridad física de las personas desplazada en todas las fases y momentos del desplazamiento y hasta donde sus consecuencias lleguen a ser negativas. Esa garantía de seguridad debe atender, así mismo, la disposición de condiciones y el respeto por las libertades individuales de los desplazados a solicitar y recibir protección de terceros, como las agencias y organismos internacionales humanitarios, en aquellos casos en los que el Estado no se encuentre en capacidad o disposición, o se niegue deliberadamente a hacerlo.

- **Derecho a buscar y a disfrutar de asilo**

Las personas desplazadas internamente conservan también su derecho a la búsqueda y el disfrute del asilo en otros países. Las autoridades y el Estado deben estar en capacidad de asegurar la protección de los desplazados, la vigencia de sus derechos y la garantía de atención dentro del territorio nacional. Sin embargo, en los casos en que habiéndose realizado todas las acciones posibles, la vida del desplazado no pueda garantizarse dentro de los límites nacionales, este debe tener la posibilidad y las condiciones que le permitan solicitar y acceder al estatus de refugiado en un país diferente al de origen, bajo la protección de los gobiernos respectivos y con la garantía de goce de los mismos derechos ciudadanos de cualquier habitante o connacional. Los países de origen que restrinjan u obstaculicen los movimientos de los nacionales que buscan salir, no están actuando de conformidad con estos Principios aún si cumplen con todos los otros elementos. Los países en los cuales las personas buscan asilo no pueden usar los Principios Rectores como justificación para restringir el acceso o rehusarse a conceder la condición legal de refugiado. El hecho de que la asistencia humanitaria sea prestada a las personas internamente desplazadas en un país determinado no significa que los nacionales de ese país no puedan ser elegibles como refugiados.

Como hemos indicado, el desplazamiento y su desarrollo mismo se determinan por los móviles o causas que lo provocaron. En muchos casos los hechos causales no permiten el desplazamiento dentro del territorio nacional, y exigen la salida o el tránsito inmediato hacia otro país, situación en la cual se requiere de una fuerte intervención y apoyo institucional y organizacional. Así mismo, cada vez son más los casos en que la amenaza como medio violento persigue al desplazado hasta su lugar de asentamiento urbano y este se ve obligado a buscar la salida del país a través de la gestión del refugio o por la vía informal con el cruce furtivo de las fronteras nacionales.

Entre 1999 y 2005, se han desplazado a zonas de frontera colombiana 19512 personas, el paso a territorio vecino se convierte para los desplazados colombianos en la posibilidad de contener los estragos del conflicto y los efectos económicos y sociales generados por el desplazamiento. En su gran mayoría los desplazados de estas zonas buscan establecerse de manera informal en las poblaciones de los pueblos fronterizos y desarrollar alguna actividad económica para su sostenimiento y el de su grupo familiar.

Durante el año 2005 un número significativo de líderes de población desplazada asentados en Bogotá debieron salir del país debido a amenazas y hostigamientos contra su vida e integridad personal y contra miembros de su familia.

---

<sup>4</sup>.Ibidem.

- **Plena vigencia de los Derechos Civiles y Políticos**

En este contexto, además, deben ser de aplicación transversales en el desarrollo de acciones de atención y protección de los derechos de la población desplazada, el principio de no discriminación, y la garantía a los desplazados, en todo momento y lugar, de su libertad de pensamiento, religión o creencia, opinión, expresión, asociación, de su derecho al voto, y de la existencia de condiciones para ejercer y hacer valer sus derechos civiles y políticos. (**Principio rector 22**).

## **VII. ¿Cuáles son las causas del desplazamiento interno hacia espacios urbanos, y qué consecuencias trae este tipo de desplazamiento sobre la vida de las personas, familias y comunidades afectadas?**

Tal y como se indicó en anteriormente el desplazamiento forzado que se produce hacia contextos urbanos se configura en dos tipos de flujo migratorio: rural-urbano y urbano-urbano.

### **Sobre las causas:**

- **Flujo rural-urbano**

La expulsión de personas, familias y comunidades de las áreas rurales de un país en conflicto se determina principalmente por la importancia geoestratégica que tiene la zona en la consolidación de los objetivos de los actores armados, en tanto que:

- a. Constituye un corredor estratégico para las operaciones militares de la insurgencia, y la contrainsurgencia legal o ilegal, o para el tráfico de armas y drogas.
- b. Posee abundantes recursos naturales (maderables, energéticos, acuíferos o mineros) para la explotación.
- c. En su territorio o en proximidades se ubican enclaves de economía legal o ilegal (explotación de hidrocarburos, cultivos de uso ilícito, megaproyecciones agroindustriales).
- d. Por la aptitud de sus tierras para la implementación de megaproyecciones agroindustriales o energéticos.
- e. Por la existencia de sectores o personas concretas que son señaladas como base social del actor enemigo, y a las cuales es necesario expulsar.

En varios casos estas condiciones se producen de manera simultánea, y se suman a otros factores de orden estructural como la ausencia estatal, la lejanía respecto de los núcleos centrales de decisión política y administrativa, la falta de vías o medios de comunicación, o por su ubicación en líneas fronterizas.

Las estrategias básicas de desplazamiento aplicadas en esas zonas se determinan así mismo por el actor o agente desplazador. En este sentido se han identificado:

- Estrategias estatales de arrasamiento de las zonas de ocupación o influencia guerrillera;
- Estrategias paramilitares de desconexión por sustracción de materia de la real o presunta base social de la guerrilla por medio del terror y la aplicación de la violencia a “sangre y fuego” y ataques a grupos guerrilleros o frentes “vulnerables”, captación de la institucionalidad local; y
- El afianzamiento de retaguardias y zonas de expansión exentas de colaboradores, simpatizantes o “infiltrados” de la fuerza pública o de los grupos paramilitares, en este caso por parte de las guerrillas.

También existe una relación clara entre el perfil de la persona, familia o grupo desplazado y las estrategias, herramientas o medios que se utilizan para que se produzca el desplazamiento. Las amenazas directas se utilizan en el caso de líderes comunales, profesores, defensores de derechos humanos, autoridades locales y cualquier otra

figura pública que haya desarrollado cierto tipo de liderazgo o cuente con un reconocimiento o respaldo colectivo. Pero también existe el desplazamiento de hogares completos por amenaza de reclutamiento a los hijos o hijas, o por señalamientos de servir como colaboradores del actor armado enemigo. Las amenazas indirectas o indiscriminadas generalmente se ejercen sobre asentamientos, comunidades o núcleos poblacionales completos (veredas, corregimientos, resguardos indígenas, consejos comunitarios, rancherías, aldeas, etc) y se orientan al despojo temporal (por la inminente ocurrencia de enfrentamientos o combates) o permanente (para el despojo y apropiación de la tierra y los bienes muebles e inmuebles) del territorio.

- **Flujo urbano-urbano**

Los desplazamientos que se producen desde contextos urbanos hacia espacios igualmente urbanos, guardan gran similitud con los desplazamientos rural-urbano en lo que hace referencia a las causas substanciales. Existe en los móviles una línea determinante que se orienta a la consolidación del control territorial y de la economía legal e ilegal (venta de suministros, establecimientos de comercio, piratería, drogas, armas, prostitución, juegos de azar) por parte del actor armado predominante, a través de la amenaza, la imposición de conductas sociales, los sobornos, los chantajes, y en general el mantenimiento de un régimen de terror. Los espacios urbanos de los cuales se expulsa población a partir de prácticas violentas, se caracterizan por concentrar población vulnerable, mantener altos índices de criminalidad, población joven desescolarizada, altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas – NB-I, pandillaje, alto consumo de droga en población joven, altas tasas de embarazo en adolescentes, urbanización ilegal, ubicación periférica, y empleo u ocupación informal, entre otros factores.

Las causas que originan desplazamiento en este contexto abiertamente propenso a la acción irregular pueden resumirse en:

- Enfrentamientos por el control del tráfico de drogas y armas
- Reclutamiento forzado
- Amenazas
- Recuperación de zonas y localidades con presencia hegemónica del actor armado enemigo.
- Asesinatos selectivos y masacres
- Desapariciones
- Violaciones sexuales
- Cobro de sobornos a comerciantes y habitantes en general

La operación de grupos armados irregulares se desarrolla en alianza con pequeños ejércitos privados del narcotráfico, pandillas juveniles y grupos de delincuencia común. Se perciben acuerdos de protección mutua que no raras veces terminan involucrando a cuerpos policiales y de fuerza pública. Son comunes las vendettas y las purgas al interior de las organizaciones delincuenciales, así como los ajustes de cuentas. Los grupos delictivos conformados son los encargados además de identificar el asentamiento de población foránea o desplazada, que de acuerdo al actor que rija podrá ser expulsada de la zona.

En su mayoría los desplazamientos que se originan en estos contextos son de tipo individual o unifamiliar, afectando de manera más significativa a población joven.

**Sobre las consecuencias:**

En relación con las consecuencias que trae consigo el desplazamiento hacia contextos urbanos para las personas, familias y comunidades desplazadas, existen diferencias claras determinadas por el origen, la extracción y los patrones culturales de los afectados. No obstante, existe un marco de afectación común para ambos casos, que se revela con más fuerza o con más agudeza en un caso que en otro.

- Fragmentación de las redes sociales
- Fragmentación del hogar
- Pérdida de bienes muebles e inmuebles
- Pérdida de medios para la autosubsistencia
- Inseguridad alimentaria

- Propensión a enfermedades
- Marginalización

De acuerdo con la información que se ha recaudado en terreno, las personas desplazadas recurren en primer lugar a las redes familiares o de amigos, y en segundo lugar a la iglesia y a las entidades estatales. Esta dinámica responde a la existencia o el establecimiento de vínculos primarios de confianza, o a la falta de información u orientación para hacerlo, pero también, y de acuerdo a los móviles del desplazamiento, al recelo que se guarda y a la percepción de inseguridad que se genera respecto de ciertas entidades o instancias, en la Encuesta nacional sobre Desplazamiento ENADE, aplicada por Codhes, a la pregunta de ¿Cuáles han sido las razones para no declarar su situación ante las autoridades?, el 43% de las personas encuestadas no sabe o no responde, el 18% manifestaron no haber declarado su situación por motivos de seguridad, el 15% porque no cuenta con información o no conoce los trámites, y el 9% por que definitivamente prefiere no hacerlo.

- Para quienes han desarrollado toda su vida en espacios rurales, arribar como desplazado a una ciudad representa situaciones de profunda complejidad y precariedad. En la mayoría de los casos el desplazado rural debe enfrentar: i. de una parte, el desconocimiento del espacio al que se llega y de los patrones de socialización que allí se desarrollan, y de otra, las prácticas discriminatorias y de estigmatización por parte de la población residente; ii. las condiciones de marginalidad del espacio que empieza a habitar; iii. la falta de recursos económicos en un contexto donde se requiere con urgencia la adquisición de bienes y servicios; iii. la carencia de albergue, de alimento, y de vestuario adecuado a las condiciones climáticas..

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Desplazamiento (ENADE), aplicada por Codhes en 2003, dentro de la escala de priorización respecto de la destinación de los recursos, el principal gasto de las personas y hogares encuestados es el de alimentación en el 64% de los casos, 24% en vivienda y 5.4% transporte. Frente a esta tendencia los gastos en educación, salud y servicios públicos se registran como los más bajos en la escala de prioridad: 3%, 1%, y 3% respectivamente.

Esto se explica porque la pérdida de medios y espacios para autoproducción de alimentos determina para el hogar desplazado un aumento adicional sobre las cargas económicas que venía asumiendo en ese rubro, y un detrimento de las sumas destinadas a satisfacer otras necesidades, que en este marco de precariedad se convierten en subsidiarias. La encuesta también señala que en el 70% de los casos los hogares manifiestan no disponer de dinero para comprar alimentos, que el 9.1% de los hogares encuestados sólo consumen una comida al día y el 27.2% consume sólo dos comidas diarias. El 80.9% asegura que el incremento de precios en los alimentos dificulta su adquisición y por lo tanto su consumo. El 67% afirma que no hay disponibilidad de los alimentos. En el 87% de los hogares los alimentos se compran. El 8.2% proviene de donaciones. De producción propia un 3.6%. Alimentos recogidos en plazas de mercado o establecimientos públicos el 0.9%. Si es necesario reducir el gasto, el volumen, la frecuencia y la calidad de la alimentación para obtener agua potable, o prescindir de la educación para pagar el valor del acceso a la vivienda (arriendo o cuotas de crédito) el gasto en cada caso no es soportable y afecta la realización general y específica de derechos.

45% de los hogares encuestados afirman vivir en arriendo, esto justifica la priorización de la inversión en vivienda dentro del marco general de gastos. Dada la ubicación generalmente periférica de las viviendas, el pago de medios de transporte se convierte en una necesidad fundamental, toda vez que representa para los hogares la posibilidad de gestionar recursos económicos, bienes y servicios para satisfacer otras necesidades.

Los asentamientos urbanos de población desplazada generalmente se ubican en espacios de alta vulnerabilidad socio-económica.

- Para quienes se desplazan entre ciudades o al interior de una misma ciudad, los cambios en sus hábitos de vida y dinámicas de socialización también son drásticos, pero estos cambios dependen en gran medida de los móviles y causas del desplazamiento.

El desplazarse dentro de la misma ciudad permite mantener algunos vínculos y actividades cotidianas, desarrollar movimientos en un ámbito geográfico reconocido, y recurrir a redes sociales conocidas de antemano. Sin embargo, en estos casos, y cuando el desplazamiento se origina en amenazas directas, también se produce la pérdida de los

medios de trabajo y sostenimiento, y la fragmentación familiar; cuando se es amenazado la primera ruptura es respecto de la frecuencia del contacto físico con las personas, lugares y espacios habituales, entre ellos el sitio de trabajo. Distinta es la manifestación del problema cuando la causa no ha sido una amenaza directa individual o sectorizada. En estos casos, la posibilidad de un retorno rápido es mucho mas clara.

Cuando el desplazamiento se produce entre ciudades es claro que, por lo menos, la persona cuenta con una experiencia de vida citadina que le permite desenvolverse con más facilidad que aquellas personas de extracción rural. Por esta misma razón se produce una rápida identificación de redes sociales e institucionales de apoyo, y se procede con más prontitud en la interacción con lo colectivo popular para la subsistencia. En muchos casos la llegada a otra ciudad viene precedida del aseguramiento del albergue temporal a través de familiares o amigos. El tener experiencia de vida en espacio urbano, representa para el desplazado, en la mayoría de los casos, la posibilidad de tener un conocimiento previo de la información sobre la oferta institucional de atención.

Existe también una relación directa de causalidad entre el hecho de formar parte o estar vinculado o no a una organización comunal, la decisión y forma de desplazarse, y por supuesto, la gravedad de las consecuencias que se generan. La persona o grupo familiar que no se afilia a procesos comunales de reivindicación y participación, tiende a abandonar el sitio de residencia a la más leve presión. Por el contrario la persona o grupo familiar que desarrolla actividades comunales y mantiene una relación cercana y continua con los procesos colectivos de su comunidad, tiene la posibilidad de resistir más el embate de las amenazas o los hechos de violencia en el lugar en el que reside, canalizando sus peticiones a través de liderazgos y recurriendo a conductos institucionales estatales.

## INDICACIONES 1.

### **¿Qué podemos hacer para dar a conocer la situación de las personas desplazadas que se asientan en espacios urbanos?**

- Confirmar si realmente se trata de un caso de desplazamiento interno e indagar sobre el origen o procedencia del hogar o persona afectada, el tiempo y el lugar en que ocurrieron los hechos y su desarrollo, para poder establecer que tipo de violaciones se presentaron.
  - Una vez confirmado que se trata de un caso de desplazamiento interno, se debe indagar sobre si la persona el grupo familiar o comunidad ha puesto su caso en conocimiento de las autoridades, organizaciones sociales, u organizaciones o agencias internacionales.
1. En caso negativo, en la medida de lo posible se debe indagar las razones por las cuales el hecho no es conocido por las autoridades, organizaciones o entidades.
    - a. Falta de información o desconocimiento
    - b. Falta de recursos para desplazarse a realizar la diligencia
    - c. Miedo o desconfianza
    - d. Simplemente considera que no debe hacerlo

Si se responde afirmativamente a las opciones a y/o b es necesario ofrecer información, apoyo y orientación para que la persona (jefe de hogar o representante adulto) se dirija a las autoridades o entidades encargadas de la atención. En los casos en que la respuesta es c, se requiere de un procedimiento particular y discreto, que permita determinar si la desconfianza o el miedo son infundados o basados en la desinformación, o si por el contrario se trata de personas en verdadera situación de riesgo.

2. Si el caso es de conocimiento de las autoridades y entidades pertinentes, y la persona no ha sido atendida, es necesario conocer fecha y lugar en que se presentó la información, para con estos datos poder solicitar ante las instancias formales establecidas información sobre la respuesta o el apoyo que se ofrecerá (tiempo, modo y lugar), y respecto de las razones por las cuales no se ha ofrecido.

3. Si la persona ya ha recibido atención, es pertinente preguntar ¿qué tipo de ayuda se ha recibido?, y analizar en qué condiciones de calidad de vida se encuentra el hogar desplazado en relación con aspectos como seguridad alimentaria y nutrición; vivienda y habitabilidad; salud y agua potable; educación; y vestuario. Es decir, identificar cual es la atención que demanda el hogar o persona desplazada. Una vez obtenida esta información debe orientarse al afectado o afectados, para que esta información se ponga en conocimiento de la entidad u organismo encargado de la atención, y solicitar apoyo.

## VIII. ¿Cuáles son los PRDI cuya aplicación es pertinente a casos de desplazamiento urbano?

La estructura o el orden interno de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como cuerpo normativo, responde de manera coherente y abstracta a las etapas de desarrollo de los Desplazamientos Internos. De este modo, dentro del grupo de 30 principios, se identifica varios subconjuntos dispuestos así: i. Principios generales. Principios 1 - 4 (que hemos desarrollado en la sección XX); ii. Principios relativos a la protección ante los desplazamientos; iii. Principios relacionados con la protección de la integridad física y la seguridad de los individuos; iv. Principios relativos a la preservación de la familia y la comunidad; v. Principios relativos a la protección de los derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este último grupo se encuentra un subconjunto de principios (20 y 22) que hacen referencia a la protección de libertades básicas; vi. Principios relativos a la asistencia Humanitaria; y vii. Principios relativos al retorno, el reasentamiento y la reintegración.

Si bien la importancia general del conjunto de Principios es evidente, para nuestro propósito es fundamental establecer un marco práctico de aplicación de los principios pertinentes y adecuados a las circunstancias de desplazamiento en espacios urbanos, que nos permita identificar situaciones críticas e instancias y herramientas de solución.

### 1. La protección durante el desplazamiento

Los principios 5 al 9, relacionados con la protección al desplazamiento, hacen alusión a la prevención que debe ejercerse respecto de situaciones o condiciones que generen desplazamiento forzado, y a los criterios que deben atenderse cuando el desplazamiento se determine como una medida de seguridad implementada por las fuerzas regulares del Estado debido a razones militares de carácter imperativo e ineludible.

Frente a estas disposiciones en el caso colombiano se han precisado acciones correlativas al modo y al origen de los desplazamientos en el territorio nacional. Así, en la Ley 387 de 1997 se ha dispuesto que las medidas de prevención son pautas orientadas a anticipar los riesgos que puedan generar el desplazamiento, a fortalecer los vínculos y la colaboración de la población con la fuerza pública y a mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas y los bienes patrimoniales de la población desplazada, entre otras

Básicamente, este tipo de acciones comprende la elaboración de diagnósticos de las causas y agentes que generan el desplazamiento por la violencia, de las zonas del territorio nacional donde se producen los mayores flujos de población, de las zonas receptoras, de las personas y comunidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas que ello genere. Pero también, y con base en ello, el diseño y adopción de medidas sociales, económicas, jurídicas, políticas y de seguridad, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado.

En este mismo sentido, la Ley 387 en su artículo 7, instituyó la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral de la población desplazada, que entre sus funciones preventivas tiene la de orientar y tramitar jurídicamente aquellas situaciones de conflicto comunitario que potencialmente puedan generar en desplazamiento, y de minimizar aquellos factores susceptibles de constituir procesos embrionarios de persecución o violencia. También es función de estos comités el evaluar las condiciones de la población en relación con las Necesidades Básicas Insatisfechas que eventualmente pueden precipitar su desplazamiento, y tomar conforme a ello las medidas asistenciales del caso.

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado (Sisdhes) de Codhes, durante el 2005 el desplazamiento interno en Colombia afectó 754 de los 1121 municipios del país (67%), y a 31 de los 32 departamentos. Dentro de estas entidades territoriales algunas se han caracterizado por ser eminentemente receptoras de población, y otras por observar altos niveles de expulsión. Sin embargo, las dinámicas y transformaciones del conflicto han generado procesos geográficamente complejos en términos del impacto del desplazamiento, en los que ciertas zonas o regiones son escenarios de producción de ambos tipos de manifestación de la violencia. El examen de las zonas de mayor expulsión de población muestra que estos índices se presentan en contextos regionales en los que hay fuerte presencia de la fuerza pública y de los grupos armados, cuyos enfrentamientos erosionan las más mínimas garantías para hacer valer los derechos ciudadanos, precisamente porque se han convertido en teatros de operación en los que se ponen a prueba estrategias bélicas.

## **2. La protección de la integridad física y la seguridad de los individuos, comunidades y líderes**

Los principios rectores 10 al 15 se relacionan directamente con los derechos a la vida, la integridad física y la seguridad de las personas desplazadas. Básicamente señalan protección para los desplazados en relación con conductas delictivas y transgresoras de los derechos humanos como el homicidio, el genocidio, las ejecuciones sumarias, o arbitrarias (es decir, aquellas frente a las que no media un debido proceso u oportunidades de contradicción), las desapariciones forzadas e incluso el secuestro o la detención no reconocida con amenaza o resultado de muerte.

También se enuncian dentro de las prohibiciones que contempla este conjunto de principios, los ataques o cualquier otro tipo de violencia que se ejerza sobre la población desplazada, la privación de alimentos, su utilización como escudos frente al eventual ataque a objetivos militares o para proteger, facilitar o impedir operaciones bélicas, el ataque a sus asentamientos y el uso de artefactos explosivos antipersonal o minas de efecto indiscriminado.

La necesidad de aplicación de estos principios en contextos de desplazamiento urbano se sustenta en la ocurrencia reiterativa de episodios y conductas violentas hacia la población desplazada, que en muchos casos han provocado redesplazamientos, como las amenazas, los hostigamientos y los atentados de que han sido víctimas líderes de organizaciones de población en situación de desplazamiento en Bogotá y otras ciudades principales del país como Cali, Bucaramanga y Cúcuta. Los redesplazamientos son movimientos casi imperceptibles, (determinados por los móviles violentos a partir de los cuales se origina), y por lo mismo, en la gran mayoría de los casos no son registrados por las autoridades. La escasa información respecto del paradero o residencia de muchas de las personas desplazadas que se encuentran en Bogotá se presenta como la más grande dificultad para detectar sus redesplazamientos.

De acuerdo con un informe presentado por la Defensoría del Pueblo de Colombia<sup>5</sup>, durante el año 2004 se presentó una crítica situación de riesgo de varios líderes sociales y defensores de los derechos humanos de organizaciones de desplazados en Bogotá, quienes venían siendo hostigados y atacados a través de llamadas telefónicas anónimas, sufragios y panfletos amenazantes, citación bajo amenaza, Intentos de retención y retención efectiva de familiares, atentados en el lugar de origen y en Bogotá, y solicitud de información por parte de los actores armados respecto a sus bases y paraderos.

La protección de la vida y la integridad física de las personas desplazadas también ha sido objeto de tutela por parte de la Corte Constitucional en situaciones específicas, como la puesta en consideración en 2001 por un docente que se vio obligado a desplazarse por amenazas de un grupo armado, y al solicitar autorización de traslado ante el magisterio para seguir ejerciendo su labor, solo se le ofrecía el cambio a otro municipio donde operaba el mismo actor armado. La Corte en esta ocasión consideró que si bien la autorización de traslado es un acto discrecional basado en las necesidades del servicio, esta discrecionalidad se veía reducida frente a los riesgos graves y amenazas contra la vida del trabajador, que en este caso había sido tácitamente reconocido como persona desplazada.

## **3. La preservación de la familia y la comunidad y los individuos**

Los principios rectores 16 y 17 reconocen la importancia de preservar la unidad familiar pese al hecho mismo del desplazamiento. La unidad familiar provee un nivel significativo de seguridad a los miembros del hogar y se revela en respaldo moral, económico y afectivo cuando las circunstancias son apremiantes. Una de las características del desplazamiento interno es su efecto desintegrador de redes sociales y grupos familiares. Este efecto se manifiesta tanto en las circunstancias propias del hecho crítico del desplazamiento, como en las consecuencias que se generan una vez producido el hecho.

Los asesinatos, los enfrentamientos, las amenazas, y el reclutamiento de hombres y mujeres adolescentes por parte de los grupos armados, son en su orden los principales motivos a los cuales los hogares afectados le atribuyen su desplazamiento interno en Colombia. El asesinato de un integrante de la familia es sin duda alguna el factor con

---

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia. Op.Cit. 2004.

más alto impacto negativo sobre la unidad familiar. De acuerdo con la ENADE el 47,5% de los hogares desplazados encuestados atribuyen su situación de desplazamiento a las amenazas, el 19% a los enfrentamientos armados, el 13% a asesinatos y masacres, el 6,4% al reclutamiento forzado, el 4,2% a las desapariciones forzadas, el 3,3% a la extorsión y el secuestro, y el 1,4% a las persecuciones políticas.

Según datos la ENADE aplicada a 298 hogares en Bogotá, el 8% manifestó haber perdido por lo menos uno de sus integrantes en los hechos de desplazamiento (homicidio) y un 20% señaló la ruptura familiar como consecuencia de las mismas circunstancias. El 36% de los hogares presentó jefatura femenina, el 16% de las cabezas de hogar son separados o divorciados y el 14% enviudaron.

Por estas razones resultan válidas y vigentes las prescripciones del Principio Rector 17, especialmente en lo que hace referencia a las acciones de reunificación de los hogares desplazados y respecto de las gestiones que en este sentido deben ser entabladas por las autoridades competentes.

La unidad familiar también se rompe durante el tiempo posterior al desplazamiento; en este caso la ruptura es generalmente provocada por las circunstancias de precariedad económica que determina la pérdida de bienes materiales y empleo, por el cambio de contexto social, y en general por todas aquellas situaciones a que se ve expuesto el núcleo familiar con ocasión del desplazamiento. Muestra de la incidencia de estos factores es la significativa cifra de hogares desplazados que presentan jefatura femenina

La afectación originada en el cambio de contexto social y cultural se evidencia de manera más fuerte en unos grupos poblacionales que en otros. Así, por ejemplo, entre los años 2003 y 2004 las comunidades indígenas Embera Katío, que habitan el bajo Atrato Chocoano (Norte del Departamento del Chocó), denunciaron el suicidio de 14 menores de edad Embera, como consecuencia del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Varios de estos suicidios mantenidos lugar en inmediaciones del casco urbano del municipio de Río Sucio, segunda ciudad del departamento del Chocó, a dónde los indígenas han llegado desplazados en los últimos años. Para la comunidad Embera los suicidios se producen por el efecto de un Jai (espíritu maligno) que se ha originado por el conflicto que los hombres han desencadenado en su tierra sagrada. Otra visión de los hechos considera que los suicidios de estos jóvenes se producen por la pérdida de expectativas y por el cambio abrupto de su entorno de vida.

En contextos urbanos como el de Bogotá, el conflicto viene atacando de manera brutal a la población más joven, a través del asesinato, las amenazas, el reclutamiento forzado y en general la imposición de un régimen de control ilegal de las conductas. Organizaciones No Gubernamentales y dirigentes políticos, han denunciado que entre el año 2000 y el 2004, se han presentaron alrededor de 309 asesinatos de jóvenes en Altos de Cazucá, un grupo de barrios marginales ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar, en los límites entre el Distrito Capital y el municipio de Soacha.<sup>6</sup> La más reciente denuncia habla de 600 jóvenes desaparecidos en los últimos 3 años de los cuales 170 corresponde a lo que va corrido del año 2006.<sup>7</sup>

El municipio de Buenaventura, importante puerto sobre el pacífico y una de las principales ciudades del departamento del Valle del Cauca, ha sido también el escenario de un conflicto que tiene a la población joven entre la gran mayoría de sus víctimas. En abril de 2005, varias organizaciones sociales denunciaron la masacre de 12 jóvenes y la desaparición de 12 más, habitantes de barrios populares del puerto. Estos jóvenes fueron encontrados con signos de tortura, amordazados, sin algunos de sus órganos y ajusticiados con tiro de gracia. Cuatro de estos jóvenes tenían parentesco con un líder comunitario afrocolombiano, cuyo grupo familiar ha venido siendo asesinado y hostigado de manera sistemática.

---

<sup>6</sup> Resolución Defensorial regional No. 003 Bogotá, agosto 14 de 2002

<sup>7</sup>

**Ante las situaciones adversas que viene atravesando la población juvenil, organizaciones como La Asociación de Afrocolombianos Desplazados – AFRODES- han venido implementando un conjunto de programas que entre otros objetivos tiene, el de fortalecer los valores y las raíces culturales de la población joven e infantil afrocolombiana desplazada en las ciudades de Bogotá, Buenaventura, Tumaco y Quibdó, pero además el de desestimular a los jóvenes para que no accedan ante propuestas sugestivas de los grupos armados de pertenecer a sus filas. El programa fomenta la formación y capacitación de grupos de danza, música y teatro para jóvenes, así como los debates en cineforos, el empoderamiento y la participación política de las mujeres. Igualmente, el programa ha establecido dentro de sus metas la capacitación y la orientación jurídica para desplazados, el desarrollo de microempresas asociativas en distintas ramas comerciales, y en este momento la organización se encuentra gestando la fundación de una entidad que ofrecerá microcréditos para el impulso de proyectos productivos a través del establecimiento de Bancos de confianza.<sup>8</sup> Para el apoyo a mujeres cabeza de hogar y familias desplazadas en general, Afrodes ha implementado, además, un jardín infantil en Soacha que alberga 120 niños hijos de desplazados habitantes de Altos de Cazucá.**

En relación con el reclutamiento forzado de niños y jóvenes el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar viene desarrollando un programa de acciones de protección integral para el restablecimiento de vínculos familiares. Se tiene que a la fecha el ICBF ha atendido 2.263 menores desvinculados de los grupos armados.

---

<sup>8</sup> Entrevista a Jattan Mazzot Ilele, líder afrocolombiano de Afrodes. Mayo 2006

## INDICACIONES 2

### **¿Qué podemos hacer para proteger la unidad familiar de la población en situación de desplazamiento en sitios urbanos?**

Adelantar acciones de apoyo y orientación pueden contener o evitar la posibilidad de una ruptura de la unidad de las familias desplazadas, o superar su ocurrencia. Dentro de las causas de ruptura familiar hemos identificado algunas que se producen en el hecho mismo del desplazamiento como, por ejemplo, el asesinato de un integrante de la familia o el reclutamiento (generalmente de jóvenes y menores de edad) para las filas de los actores armados. Otras son generadas por las condiciones de precariedad que trae como consecuencia el desplazamiento, sumada a la percepción de desarraigo y a los avatares que genera el llegar a la ciudad o el espacio urbano. En efecto, para muchas familias desplazadas la falta de recursos económicos ha determinado relaciones de intolerancia al interior del hogar, violencia intrafamiliar y en algunos casos hasta el suicidio.

- Frente a las situaciones de reclutamiento forzado y cuando no se tiene información del paradero del joven o niño víctima del desplazamiento, puede ofrecerse orientación para la búsqueda de apoyo profesional y acceso a información en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, especialmente en relación con el registro de jóvenes atendidos, igualmente se puede recurrir al Comité Internacional de la Cruz Roja, la Defensoría del Pueblo o las instancias del Ministerio Público.

- El apoyo y la orientación en la búsqueda de soluciones económicas, alimentarias y de salud, puede evitar que se consoliden situaciones de ruptura y violencia intrafamiliar. En este sentido, es necesario allegar información a las familias, si no la tienen, sobre la oferta de atención en las Unidades de Atención y Orientación, en las Unidades Integrales de Atención al Desplazamiento. Así mismo se debe impulsar de manera muy activa la vinculación de las mujeres a núcleos de formación y capacitación, y a redes de participación política y empoderamiento.

- Impulsar la construcción colectiva de proyectos integrales para la atención, que logren articular ejes de atención primordiales y cuyos contenidos de desarrollo correspondan en gran medida a los cánones culturales de los hogares, familias y comunidades involucradas

- Es necesario fomentar la formación de jóvenes en procesos culturales y de fortalecimiento de capacidades sociales organizativas, especialmente en grupos de población asentada, que desarrollen la consolidación de responsabilidades conjuntas e individuales, de acercamiento e integración con la ciudad y la vecindad.

#### **4. La protección de los derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Las condiciones adversas que se generan con el desplazamiento forzado guardan una relación directa de afectación respecto del disfrute y realización efectiva de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). La protección necesaria de estos derechos es prescrita bajo los principios rectores 18, 19, 21 y 23.

En su contenido, el principio 18 señala que las personas desplazadas tienen derecho a un nivel de vida adecuado. El alcance de este concepto en el marco constitucional colombiano determina la exigencia respecto de la realización efectiva y la protección de ciertos derechos sociales que, de acuerdo con la Corte Constitucional, se caracterizan por carecer de una eficacia directa, en tanto su cumplimiento no depende solamente de su consagración en el texto constitucional, sino también de una decisión política condensada en su desarrollo legislativo, que depende, a su vez, de que existan recursos económicos y técnicos que permitan hacer realidad los servicios prestacionales que lo componen .

Así mismo, y en tanto que la prescripción del Principio 18 parte de que el desplazamiento forzado genera per se condiciones de vida altamente inadecuadas, el fundamento argumentativo y de derecho de la exigencia de un nivel de vida adecuado descansa en las mismas bases conceptuales de la figura del mínimo vital y en este sentido, llega a integrar los mismos elementos que constituyen el concepto de vida digna, entre ellos la consideración de que es necesario actuar positivamente y oportunamente para proteger la vida de las personas, previendo las circunstancias negativas y los daños irreversibles que se pueden causar, y que no es preciso esperar a que se configure el daño.

Para el caso de las personas desplazadas esto se traduce en la garantía de que se disponga asistencia humanitaria y que se pueda acceder a ella. Los principios relacionan como componentes mínimos de asistencia los alimentos esenciales y agua potable, el albergue y la vivienda básicos, el vestido apropiado, y los servicios médicos esenciales y de saneamiento. De acuerdo con la Corte Constitucional colombiana es necesario atender a dos criterios para definir cual es el nivel mínimo de satisfacción de los derechos constitucionales de la población desplazada:

- a. El respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados.
- b. La satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados.

En esa medida y al igual que frente a cualquier otro nacional, habitante del territorio colombiano, i. las autoridades deben abstenerse de realizar acciones que atenten o desconozcan el núcleo esencial de los derechos fundamentales de la población desplazada. Así también es claro que dadas las circunstancias que genera el desplazamiento gran parte de las obligaciones estatales que se contraen implican necesariamente gasto público o destinación de recursos.

**Una de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional al gobierno nacional en la Sentencia T-025, y que propende por la satisfacción del derecho al nivel de vida adecuado que tiene la población desplazada, fue la de que “se concluyeran las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos” Bajo este presupuesto, el Gobierno Nacional debió emprender un proceso de actualización y depuración del registro de población desplazada a través de una convocatoria masiva de carácter nacional, con el objetivo de poder identificar el paradero y estado de los inscritos, y a partir de ello hacer entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a aquellos hogares que nunca la recibieron o la recibieron parcialmente.**

- La lectura de estas disposiciones debe integrarse a la interpretación de los **Principios 24 a 27, relativos a la Asistencia Humanitaria**, en tanto que es a través de esta provisión que las autoridades satisfacen el deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. La asistencia humanitaria hace referencia tanto a la ayuda humanitaria de emergencia que debe ofrecerse al momento del desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima necesarios durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno. Para la prestación de esta asistencia los principios establecen criterios de cumplimiento que a su vez se derivan de esencialmente de los Principios Generales de aplicación (desarrollados en líneas anteriores), y en general responden a la base fundamental humanista del Derecho Internacional Humanitario, que debe erigir las acciones civiles en el ámbito de los conflictos. Su observación, entonces, se predica respecto de todos los actores involucrados.

- Igualdad (humanidad e imparcialidad sin discriminación)
- No desvío de ayuda.
- Responsabilidad primaria del Estado.
- Derecho de los organismos internacionales y otros órganos competentes a ofrecer la ayuda, de los afectados a recibirla y de las autoridades a facilitarla.
- Respeto de las personas y organizaciones que prestan la ayuda, así como de las acciones e instrumentos a través de las cuales se presta.

Teniéndolos como base, en adelante analizaremos los componentes enunciados en los **Principios relativos a la protección de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)** (18, 19, 21 y 23), integrando de manera armónica las directrices que en el mismo sentido relacionan tanto los **Principios Relativos a la Ayuda**

**Humanitaria**, como los **Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración**, en la medida en que su aplicación sea atinente a los casos de desplazamiento en contextos urbanos.

### **Acceso a alimentos esenciales**

La provisión de alimentos esenciales básicos conserva en contextos urbanos una importancia fundamental. La satisfacción de las necesidades alimentarias en este escenario configura uno de los problemas más graves, toda vez que los cambios en el acceso al alimento y los procesos de adaptabilidad al mismo, implican no sólo la difícil vinculación a nuevos circuitos y esquemas económicos, sino también transformaciones profundas en usos y costumbres. A continuación podemos observar algunos de los resultados de la ENADE en el tema de seguridad alimentaria.

- La llegada a los ámbitos urbanos representa una ruptura de las condiciones para la satisfacción del derecho a la alimentación de las personas desplazadas originarias de áreas rurales. En primer lugar, la pérdida de los medios de autoproducción lleva al grupo familiar a la consecución de los productos alimentarios, prioritariamente a través de la compra (acceso indirecto). De acuerdo con la Enade, el 84% de 1933 hogares encuestados respondieron que la destinación prioritaria de los ingresos familiares es la adquisición de productos alimentarios; en contraste, el 1% de la misma muestra, da prioridad al gasto en la satisfacción de las necesidades en salud. Respondiendo a la pregunta sobre el tipo de adquisición de los alimentos un 76% manifiesta comprarlos, el 7,2% dice recibirlos a través de donación, y sólo un 3,2% manifiesta que lo obtiene a través de producción propia.

- Las posibilidades de consumir alimentos (criterio cuantitativo: proporción y número de veces al día) se reducen de manera visible, como quiera que (i) el nivel de ingresos es dramáticamente inferior frente al que se ostentaba antes del desplazamiento, (ii) los alimentos en el medio urbano tienen un costo más alto, y (iii) las oportunidades para integrarse al mercado de trabajo o generar medios de subsistencia son especialmente escasas.

Cabe anotar que en los casos en que se hace posible el consumo de alimentos en proporciones básicas, su valor nutricional y proteico es bajo (criterio cualitativo: valor nutritivo e inocuidad). La variación negativa en la frecuencia de consumo de ciertos alimentos de contenido nutricional esencial, genera vulnerabilidad frente a diferentes afecciones, propensión a enfermedades infecciosas, y en general, un deterioro en la salud.

- Conforme a estudios del PMA, antes del desplazamiento la dieta familiar generalmente consiste en carne, arroz, legumbres, huevo, leche, yuca y plátano, mientras que después del desplazamiento se reduce a yuca y plátano, sin alcanzar normalmente las 2100 Kcalorías/día, que se considera como un mínimo adecuado en situaciones de emergencia. Puede observarse, entonces, una mayor proporción de consumo de alimentos energéticos y un bajo consumo de importantes micronutrientes como el calcio, el hierro y la vitamina A.

Desde una visión amplia, la disposición de programas integrales para la alimentación demanda la vinculación del componente de seguridad alimentaria a otros componentes básicos como el acceso efectivo a educación y la garantía de la plena vigencia de los demás derechos sociales, de manera que no se permita la generación de una dependencia física y mental respecto de ciertas medidas asistenciales, si no que por el contrario se desarrolle autonomía y capacidad de sostenimiento propio en los beneficiarios<sup>9</sup>. Desde otro punto de vista es necesario desarrollar acciones en varios sentidos, incluyendo el asistencial, de manera que puedan catalizarse situaciones potenciales de producir daños irreversibles en la salud física y mental de los afectados.

Frente al problema el gobierno nacional y los gobiernos locales han venido desarrollando varias iniciativas. Algunas de ellas se plantean a largo plazo otras se establecen como medidas de emergencia para situaciones coyunturales. El Distrito Capital viene implementando el programa Bogotá sin Hambre, un conjunto de estrategias orientadas, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, al diseño, implementación e institucionalización de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá en el marco de la Ciudad – Región y que buscan La reducción de

---

<sup>9</sup> Ver Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. *Alrededor de “Bogotá sin indiferencia, Bogotá sin hambre: la perspectiva de derechos en el Plan de Desarrollo de Bogotá”*,

la vulnerabilidad alimentaria y nutricional de la población en Bogotá D.C.<sup>10</sup>, especialmente de los más pobres. Dentro de la población beneficiaria, la población desplazada se ha establecido como uno de los grupos prioritarios al lado de los niños y niñas, los jóvenes, las mujeres embarazadas y lactantes, los adultos mayores y los habitantes de la calle.

Gracias al desarrollo de esta iniciativa más de 9 mil familias de población desplazada asentadas en Bogotá, se vieron beneficiadas entre 2004 y 2005, con Bonos Anuales canjeables por alimentos; otras accedieron a los comedores comunitarios, y un buen número de ellas a los planes de alimentación escolar y de agricultura urbana.

**Quizá uno de las emergencias más graves que se ha enfrentado en relación con la seguridad alimentaria en el marco de situaciones de desplazamiento en contextos urbanos, ha sido la de la Comuna 13 en la ciudad de Medellín durante el año 2003. Simultáneamente con la atención de las personas que consiguieron desplazarse y guarecerse en albergues y otros espacios habilitados, las autoridades locales debieron implementar brigadas de alimentación, y distribución de alimentos no preparados para las personas y familias que durante varios días quedaron en medio del fuego cruzado entre los dos grupos armados.**

### **Acceso a agua potable**

Otra de las fuertes falencias en cuanto a la satisfacción de un nivel de vida adecuado para la población desplazada asentada en espacios urbanos es la provisión de agua potable. Este es quizá uno de los componentes que menos se toma en cuenta en los casos de atención y provisión de ayuda humanitaria.

El problema se hace aún más agudo si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el IDEAM, instituto de Estudios, en la actualidad el 50% de la población urbana de Colombia sufre problemas de suministro de agua y en el año 2025, el 69% de la población enfrentaría riesgos de desabastecimiento. Las altas tarifas, la mala calidad del servicio y el incremento en la contaminación son algunos de los factores que motivan el estado crítico. Gran parte de los municipios del país observan una baja inversión (pública y privada) en infraestructura sanitaria y saneamiento básico; a esto se suma la carencia de redes de alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales, la proliferación de pozos sépticos de estructura y diseño inadecuados, redes de alcantarillado en mal estado, el vertimiento de residuos líquidos industriales sin tratamiento previo, y el uso y disposición inadecuada de agroquímicos. En términos de la prestación del servicio, el suministro en cabeceras municipales lo hacen empresas municipales en un 67%, el 22% otras empresas oficiales y el 11% empresas particulares.

De acuerdo con el reporte de IDEAM, 22'464.114 habitantes de los municipios analizados, solo a 12'000.000 (55,3%) tienen suministro de agua no apta para el consumo humano, en tanto que no cumple con parámetros biológicos y fisicoquímicos. De estos 12 millones, 1'847.618 personas (14,9%), consumen agua de pésima calidad (Coliformes totales y E. Coli). En conclusión solo el 28,4% de la población muestreada recibe agua con calidad aceptable.

Con este panorama y dadas las condiciones y sitios de ubicación mayoritariamente urbanos de la población desplazada en Colombia, el consumo de agua no potable y el acceso restringido a la provisión son falencias explícitas que requieren de la más fuerte intervención en la atención.

Aún cuando en el caso de Bogotá se observan los más altos niveles de cobertura en la prestación del servicio público de acueducto (**en zonas legales**), se dice que su crecimiento demográfico y urbanístico, y el consecuente incremento del suministro de agua potable demanda un porcentaje significativo de uso de las aguas superficiales de la región en la que se ubica, que ha generado conflictos por la demanda con otros entes territoriales, y que determina muy altos costos para los usuarios.

Un reciente estudio de la UNESCO reseña algunas conclusiones en relación con el D.C.:

---

<sup>10</sup>Definición extractada de la página Web oficial del Programa *Bogotá sin Hambre*.  
<http://www.pnud.sytes.net/bsh/queesbsh.htm>

- El consumo de agua para el suministro de agua potable de Bogotá es cada vez más alto y conflictivo con otros usos de la región. .
- La contaminación de las aguas del río Bogotá con las aguas residuales de la ciudad no tendrán solución en el corto plazo debido a los altos costos que implica su tratamiento. Mientras tanto se puede hacer mucho por el control de los vertimientos industriales al sistema de alcantarillado urbano.
- En Bogotá se están alcanzando niveles de cobertura en la prestación de los servicios públicos domiciliarios casi completa. Pero la población considera que las tarifas son muy altas. Este debate se puede complicar aún más con la participación privada en la prestación de los servicios.

Si se tiene en cuenta que la gran mayoría de los asentamientos de población desplazada se ubican precisamente en aquellas zonas marginales de la ciudad, no legalizadas, hay que concluir que la situación para la población desplazada es de riesgo inminente frente a la contracción de enfermedades producidas por el consumo de agua no potable y por la falta de saneamiento básico.

De acuerdo con un reciente estudio de la Conferencia Episcopal Colombiana y la Universidad de los Andes de una muestra de 2.322 aplicada en 48 municipios en 22 departamentos del país, cerca del 19% de las personas reporta haber contraído una o más enfermedades nuevas desde el desplazamiento. De estas enfermedades, las más comunes son fiebre (75.4%), diarreas (53.3%) y problemas respiratorios (32.5%); enfermedades relacionadas con problemas de nutrición, y condiciones de vida precarias, en especial, deficientes condiciones de saneamiento básico de los hogares<sup>11</sup>.

### **Acceso a albergue y vivienda básicos**

A la luz del principio 18, es necesario observar el tema de alojamiento desde dos aspectos fundamentales: La provisión de albergue temporal y el acceso a vivienda.

La provisión de albergue temporal es otro de los puntos problemáticos respecto de la atención en primera fase o fase de emergencia. Siendo un componente de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, ha sido señalada como una de las acciones a impulsar por los comités territoriales y los gobiernos locales en concurso con las autoridades nacionales, especialmente en los casos de desplazamiento masivo.

De acuerdo con el Plan de Atención a la Población Desplazada, es necesario brindar apoyo alimentario y de albergue temporal a aquellas personas y hogares desplazados bajo la modalidad individual y familiar que lo requieren por encontrarse en situación de urgencia extrema y porque su admisión en el registro se encuentra en trámite. En los eventos masivos de desplazamiento, se debe brindar la ayuda humanitaria de emergencia, dirigida a satisfacer las necesidades básicas de alimentación, albergue temporal, abastecimiento de cocina, atención en salud y control de los factores de riesgo, saneamiento básico, atención psicosocial y demás componentes necesarios.

Sin embargo, ha sido claro en el caso colombiano que la gran mayoría de entidades territoriales no se encuentran preparadas ni en sus recursos ni en su infraestructura para responder a las demandas que genera la llegada de desplazados a su entorno geográfico. En este sentido muy pocos cuentan con espacios habilitados a prevención para la atención de posibles desplazamientos, pese a que cada Comité para la Atención Integral a la Población Desplazada debe formular su Plan de contingencia, tomando como referente los Planes Municipales y Departamentales de Atención y Prevención de Desastres, e integrarlos a los Planes Integrales Únicos (PIU).

Las actividades de la agencia para la Acción Social en este tema se orientan a “brindar apoyo en la coordinación de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral Población Desplazada – SNAIPD, responsables del tema Habitacional, en el marco del proceso de estabilización socioeconómica, a través de programas orientados a la satisfacción de las necesidades habitacionales, promovidos por las Entidades Territoriales con el apoyo de los comités de atención de población desplazada en concurrencia con los programas de vivienda social que desarrolle el Gobierno Nacional”.

---

<sup>11</sup> Ver Ibáñez, Ana et al. Hacia una política preactiva para la población desplazada. Conferencia Episcopal. Universidad de los Andes. Bogotá. Pag. 42. Mayo . 2006.

**Quizá de los procedimientos más atinados en materia de alojamiento temporal han sido los acordados en 2002 para la atención de desplazamientos de población indígena. La Red de Solidaridad Social (RSS), el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo convinieron que para la provisión de albergue a desplazamientos masivos de población indígena serían utilizadas las casas de paso de las organizaciones indígenas en capitales y municipios. Así mismo se consideró que la ubicación y la habilitación de esos espacios serían concertadas con las familias indígenas. La RSS se comprometió a cubrir los costos de hospedaje, mediante auxilios para arrendamiento y por los períodos determinados por la Ley. También se previó que en caso de no existir los espacios suficientes, es deber de los alcaldes y las entidades de apoyo local ubicar un lugar seguro que disponga de condiciones adecuadas. En todo caso el desarrollo de estas acciones debe contar con el concurso de las correspondientes autoridades indígenas locales y regionales, las alcaldías, las entidades de salud, la RSS, la diócesis, las ONG y los organismos internacionales con competencias en apoyo humanitario.**

**Otras acciones plausibles en relación con la provisión de albergue temporal fueron las implementadas dentro del plan de contingencia para enfrentar los desplazamientos producidos en la comuna 13 en Medellín. En esta ocasión se establecieron convenios con hoteles de la ciudad para proveer alojamiento, se adecuaron oficinas de la administración municipal. Dado que los desplazamientos se originaron en el enfrentamiento entre dos grupos armados, se procedió a la ubicación de las personas desplazadas en sitios diferentes, dependiendo del actor o grupo que produjo su desplazamiento.**

### **La política de vivienda para población desplazada**

La política de vivienda implementada para población desplazada en Colombia hoy, es el resultado de las reivindicaciones y los procesos adelantados por la población desplazada, las organizaciones no gubernamentales y el desarrollo jurisprudencial que del alcance de los derechos de esta población ha realizado la Corte Constitucional Colombiana. Estas acciones han conseguido que la política de vivienda hoy se determine para los desplazados bajo un enfoque de acción afirmativa, con procesos internos flexibles que toman en cuenta especificidades poblacionales como el género y la etnia, y que en general intentan responder a los criterios de habitabilidad.

Sin embargo, persisten en la política problemas estructurales comunes a los demás componentes y ejes sectoriales para la atención de desplazados, como la falta de asignaciones presupuestales suficientes y coherentes con la demanda.

Las órdenes impartidas por la Corte en la sentencia T-025 y sus posteriores autos se derivan de la integración de mandatos normativos nacionales e internacionales, que determinan un trato especial y prioritario para a la población desplazada. En este sentido la Corte ha aclarado:

*Estas órdenes implican la realización de esfuerzos adicionales de tipo presupuestal y administrativo que se concreten en medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados, sin perjuicio de que haya continuidad y progresos en los programas dirigidos a la población vulnerable en general*

No obstante estos mandatos, la discrecionalidad con que se opera para la designación y ejecución del gasto ha definido una suerte de inamovilidad para el monto de los recursos destinados a la atención del desplazamiento, de manera que la ejecución y los indicadores se cifran básicamente en la disponibilidad. En el caso de la política de vivienda, en lugar de adoptar una salida económica que redunde en el incremento en los recursos que se destinen, el gobierno ha implementado una estrategia de ampliación de la cobertura partiendo de la misma base económica, lo que ha generado, por supuesto, un detrimento en los montos a asignar.

El tope máximo de los montos a asignar por cada subsidio de vivienda se redujo en los 3 últimos años; en el caso de vivienda urbana pasó de 25 SMLV a 21, y en el caso de vivienda rural de 18 SMLV el gobierno pasó a ofrecer sólo 15 como tope máximo. Más allá de que estemos de acuerdo con una política de subsidios o no, esta reducción de hasta un 16% en cada subsidio representa para los beneficiarios un incremento significativo de su endeudamiento, y mayores dificultades para la consecución de una vivienda, que además de surtir los requisitos instituidos para ser

aceptada como opción de compra (ubicación, legalización, etc), clasifique dentro de los valores económicos establecidos.

### **Servicios médicos esenciales y de saneamiento**

La garantía efectiva del derecho a la salud implica: (i) disponibilidad de establecimientos, personal médico idóneo y capacitado, dotación y cupos para el acceso; (ii) gratuidad o bajos costos respecto del pago de servicios; (iii) utilización de procedimientos adecuados, pertinentes y oportunos; y, (iv) disposición de tratamientos individuales y colectivos que propendan por la rehabilitación afectiva y psicológica de las víctimas, permitan superar el trauma y estimulen la reinserción social.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, la Ley 715 de 2001 y el Decreto 2284 de 2003 la atención inicial de urgencias a población desplazada deberá ser prestada, independientemente de su capacidad de pago, en forma obligatoria por parte de las instituciones públicas o privadas que presten servicios de salud, aún cuando no se haya efectuado la inscripción del usuario en el Registro Oficial. Las entidades promotoras de salud (EPS), las administradoras del régimen subsidiado (ARS), las entidades transformadas o adaptadas y aquellas que hagan parte de los regímenes de excepción, a la cual se encuentre afiliada la persona en situación de desplazamiento serán las encargadas de el pago de los servicios prestados por concepto de atención inicial de urgencias. La entidad territorial receptora, por su parte, cubrirá el pago de atención inicial de urgencias de aquella población no asegurada.

La población en situación de desplazamiento por la violencia que no se encuentre afiliada a ningún régimen, tiene derecho a la prestación de los servicios de salud en las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas que defina la entidad territorial receptora, por nivel de atención, de acuerdo con su capacidad de resolución y excepcionalmente por instituciones privadas, previamente autorizadas por la entidad territorial cuando no exista oferta pública disponible. La asistencia debe ser coordinada por el director local de Salud, el director del hospital o el gerente de la Empresa Social del Estado, quienes primero facturan el costo de la atención a los desplazados con los fondos destinados a la población vinculada, hasta acceder a los recursos del Fosyga.

En términos de asistencia médica los desplazados tienen derecho a la prestación gratuita de: atención de urgencias, vacunación según el esquema del país, detección oportuna de enfermedades transmisibles, hospitalización médico quirúrgica, atención prenatal y del parto, servicios de ayuda diagnóstica, atención odontológica, tratamiento y procedimientos quirúrgicos, ambulatorios y de rehabilitación, transporte de los pacientes hacia centros de mayor complejidad y suministro de medicamentos.

La gran mayoría de entes municipales que deben recibir población desplazada no tienen los elementos y recursos para enfrentar y resolver situaciones de emergencia: son casi siempre entidades territoriales pequeñas, sin medios suficientes para garantizar condiciones dignas de acogida. No hay capacidad para proveer de alimentos, abrigo, refugio, agua y saneamiento básico además de atención sanitaria. Tampoco es posible garantizar atención en salud mental, pese a que en las personas se presentan con mucha frecuencia trastornos de ansiedad, depresiones y estrés postraumático, por los hechos mismos que originaron el desplazamiento como, por ejemplo, el haber sido testigo de una masacre.

De otra parte, la situación de indefensión de médicos, enfermeros y personal sanitario en general ha sido una constante. Como mecanismos violatorios figuran las sindicaciones de colaboración presunta con uno u otro actor armado, la atención bajo medidas coactivas, el secuestro o la retención, el ataque a ambulancias o la utilización de estas con distintivos falsos.

Varios problemas se enfrentan en la ruta de acceso a salud por parte de la población desplazada. De acuerdo con el estudio realizado por la Conferencia Episcopal y la Universidad de los Andes, aunque el acceso a servicios de salud mejora como resultado de la afiliación a través de la RSS al régimen de salud y el cubrimiento es superior frente a la población pobre, los hogares desplazados presentan una mayor incidencia de enfermedades, las cuales se asocian con deficientes niveles de nutrición y condiciones de vida precarias. El análisis demuestra que a pesar de que los

hogares cuentan con un mejor acceso a servicios públicos, como resultado de la mayor oferta de estos servicios en las ciudades, las características, el tipo y la tenencia de la vivienda, sufren un impacto considerable.

En efecto, el problema no radica en la afiliación o no afiliación a un régimen de seguridad social en salud, sino en que no existe en la mayoría de los casos la posibilidad efectiva de recibir tratamientos en hospitales de segundo o tercer nivel, dar continuidad a tratamientos médicos, o recibir los medicamentos recetados. En muchos casos las personas desplazadas afiliadas al régimen de salud manifiestan, igualmente, no demandar servicios médicos, desesperanzados por la imposibilidad de obtener o adquirir los medicamentos necesarios. Así también, las personas dejan de demandar atención médica cuando se trata de afecciones que no consideran de gravedad.

Atendiendo estas precisiones, tenemos que las demandas más claras en el tema de salud se relacionan con un punto específico: La destinación de recursos presupuestales que permitan el acceso al sistema, la realización de procedimientos de mediana y alta complejidad, la continuidad en tratamientos médicos y el acceso a medicamentos.

### **Protección del Derecho a la Educación de la población desplazada**

El derecho a la educación se fundamenta en la observación y cumplimiento de varias obligaciones: (i) disponibilidad de establecimientos, personal docente idóneo y capacitado, dotación y mobiliario, y cupos para el acceso; (ii) gratuidad o bajos costos respecto del pago de derechos educativos; (iii) flexibilidad en la exigencia de requisitos y formalidades para el ingreso y la permanencia; (iv) fijación de contenidos y metodologías adecuados y adaptables a las circunstancias individuales y familiares; y, desde un enfoque de reparación, (v) disposición y estimación de incentivos que compensen las pérdidas, y de procesos que reconstruyan la capacidad cognitiva y afectiva, estimulen la reinserción social y permitan superar el trauma<sup>12</sup>.

Las prescripciones contenidas en el Principio Rector 23 en relación con el tema del Derecho a la Educación se condensan en cinco importantes aspectos, que a su vez se articulan o corresponden a los criterios descritos:

- Universalidad del derecho
- Gratuidad y obligatoriedad de la prestación en el nivel de la básica primaria.
- Respeto de cánones culturales, étnicos y religiosos.
- Enfoque de género.
- Prestación oportuna del servicio.

Respecto de los problemas en términos de la protección del derecho a la educación de la población desplazada, las causas se centran en la falta de recursos económicos para el sostenimiento alimentario, la compra de útiles y uniformes escolares, y el pago de transporte. Estas circunstancias son mucho más palpables en los contextos urbanos. Ya habíamos anotado que el surgimiento de nuevos gastos, como por ejemplo el transporte, que comporta el habitar en las ciudades, se determina para los desplazados como un detrimento para la inversión en otros rubros de la canasta familiar. Esta situación genera deserción escolar y por ende ruptura de la permanencia en el Sistema Educativo.

Es necesario anotar que en términos de la cobertura en la gratuidad el Estado colombiano ha ampliado esta exención hasta 9º grado de educación secundaria o hasta los 15 años de edad del estudiante, en correspondencia con la Constitución Política.

De acuerdo con el Estudio de Conferencia Episcopal y la Universidad de los Andes, Aunque la asistencia educativa mejora con respecto a los municipios de origen, está por debajo de la población pobre urbana

---

<sup>12</sup>Prada, Gladys et al. *En La Política Pública en escenarios de restablecimiento: análisis del reasentamiento y el retorno de comunidades forzosamente desplazadas*. Consultoría Para Los Derechos Humanos y el Desplazamiento Codhes. Bogotá. 2004. Policopiado.

En este sentido son importantes las medidas adoptadas en el Distrito Capital para fortalecer la continuidad de los escolares en el Sistema de Educación, como las políticas de comedores comunitarios y escolares, o las que viene desarrollando el Gobierno Nacional a través del Programa Familias en Acción.

### **Protección de la propiedad**

Un elemento de fundamental importancia para la realización de los derechos de la población, desplazada es el relativo a la protección de sus bienes patrimoniales. Con el desplazamiento forzado también se ha producido el despojo el abandono y la usurpación de los bienes patrimoniales de un gran porcentaje de esta población.

La Encuesta Nacional de Desplazamiento de CODHES 2003, estima que entre 1996 y 2003 4.8 millones de hectáreas fueron abandonadas en medio de la violencia; En 2004 la Contraloría General de la Nación estimó en 1'063.424 las hectáreas fueron abandonadas y valoró las pérdidas en 978,7 millones de dólares; La RSS estima que una tercera parte de la población era propietaria o poseedora de tierras antes de ser desplazada; El sistema de Información RUT de la Sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Colombia registra en 2004 1'081.999 Hectáreas abandonadas, correspondientes a 49.750 hogares con un promedio de hectáreas por hogar de 21,74.; Según estudio del Centro Nacional de Consultoría en 2003, el 65% de los hogares encuestados reportaron abandono de tierras.

En el caso colombiano, a esta cruda realidad se suma que, en general, un porcentaje significativo de colombianos ostentan una propiedad precaria sobre sus bienes, y esto se constituye en un factor determinante para la preservación de un orden antijurídico y de impunidad. En efecto, la preponderancia de derechos no formales sobre la tierra (posesión, ocupación y mera tenencia), generalmente ejercidos por población de escasos recursos con vinculación al minifundio y a la economía campesina, contribuye de manera indiscutible a la apropiación de la tierra por parte de los grupos armados ilegales<sup>13</sup>.

Así mismo, operan de manera simultánea algunas iniciativas legislativas que se constituyen en un retroceso y van en contravía de los propósitos de seguridad en la tenencia que establecen los principios rectores y que fueron incorporados a la Ley 387.

El principio rector 21 desarrolla directrices para la protección de los bienes y la propiedad de la población desplazada. En Colombia, la aplicación de este principio se ha visto instrumentalizada en el Decreto 2007 de 2001, que estableció medidas especiales para garantizar en los casos que así lo demanden, el reconocimiento de los derechos patrimoniales de las comunidades, en particular los derechos adquiridos en calidad de propietario, poseedor, mero tenedor y ocupante.

El proceso de protección instituido en virtud del decreto 2007, se desarrolla a través de los Comités de Atención como entidades del orden local, y se inicia con un diagnóstico de riesgo que a su vez debe elaborar el mismo comité. El decreto tiene limitaciones por cuanto no opera en el caso de propiedades urbanas abandonadas o despojadas, pero su desarrollo e implementación ha permitido un debate enriquecedor alrededor del tema, y un gran avance en la contención de las causas.

**Para la protección de los derechos económicos sociales y culturales de personas desplazadas en Buenaventura, Solidaridad Internacional viene desarrollando un proyecto que busca lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada generando opciones que permitan dinamizar la economía en la población receptora, y propiciando un crecimiento sostenible de la comunidad en general. El proyecto desarrolla cinco líneas de trabajo: Construcción de vivienda, Proyectos productivos, atención psicosocial, fortalecimiento comunitario y Relacionamiento institucional.<sup>14</sup>**

<sup>13</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Colombia. Hechos del Callejón No. 13. Abril de 2006. pg. 16

<sup>14</sup> Tomado de Buenas Prácticas para Superar el conflicto. PNUD. Colombia. 2006. En <http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/>

## INDICACIONES 3

### ¿Qué podemos hacer para proteger los derechos económicos, Sociales y Culturales de los individuos, familias y comunidades en situación de desplazamiento urbano?

Si se tiene conocimiento de un caso de desplazamiento urbano, y ya han podido ser adelantadas acciones como las contenidas en el cuadro **1 de indicaciones (Pág.)**, que permiten obtener información básica de los afectados como tipo y tiempo de desplazamiento, origen geográfico, y grado de asistencia estatal, entre otra. Entonces es importante:

1. Concentrarse en apoyar, en primer lugar, la solución de la necesidad más apremiante. En este sentido, como se señala en el cuadro 1 de indicaciones, es necesario identificar las necesidades y condiciones de vida de la persona, grupo familiar o comunidad de manera que puedan atenderse oportunamente aquellas situaciones potenciales de generar daños graves e irreversibles, como las amenazas directas a la vida y la integridad física, las afectaciones de salud (incluyendo seguridad alimentaria), o la ubicación de la vivienda en inminente zona de riesgo (deslizamientos, construcciones en mal estado).
2. Conocer el directorio de entidades, organismos y organizaciones que tienen responsabilidades o desarrollan labores de atención. Esta herramienta sectorizada facilita la búsqueda de apoyo y orientación.
3. Cerciorarse de la satisfacción de los mínimos esenciales de los derechos de la población desplazada, contenidos en los principios rectores y reafirmados en la Carta Básica de Derechos<sup>15</sup>. En este sentido, en la medida de lo posible, se debe indagar y/o observar si la persona, familia o comunidad desplazada:

- **Tiene acceso a vivienda.** En relación con el acceso a vivienda es necesario tener en cuenta que dependiendo del momento del desplazamiento en que se halle la persona, grupo familiar o comunidad, se han dispuesto modalidades de acceso. Así, en un primer momento se debe tener la posibilidad de contar con un albergue o alojamiento temporal (corto y mediano plazo). Esta responsabilidad se haya en cabeza de las autoridades nacionales y locales, y se debe traducir en la adecuación de sitios públicos para la prestación, la contratación de sitios privados, o la adjudicación de recursos para el pago de arrendamientos. En un segundo momento, las necesidades se dirigen a la búsqueda de un espacio de vivienda permanente ya sea a través de la reubicación o el retorno al lugar de origen. Frente a este tipo de demandas el Estado debe ofrecer condiciones al desplazado para aplicar a programas de acceso a vivienda (mejoramiento, construcción en terreno propio, adquisición de vivienda nueva o usada) o de garantizar las condiciones para que el retorno se cumpla bajo los parámetros establecidos: voluntariedad (expresión de la voluntad del desplazado, seguridad (garantía de seguridad para la vida e integridad física) y dignidad (satisfacción de condiciones básicas de vida en el lugar de retorno). Este último elemento involucra el apoyo económico e institucional para la reconstrucción física del espacio de vivienda, la reconstrucción o formulación de proyectos de autosostenimiento, y el aseguramiento de la salud y la educación para el grupo familiar.

- **Tiene acceso a agua potable.** Es decir, si se tiene provisión de agua para el consumo, el aseo y la preparación de alimentos, o si se tienen los recursos para adquirirla, y pagar su costo no genera la imposibilidad de adquirir otros bienes de primera necesidad.

- **Tiene acceso a alimentos** adecuados en cantidad y calidad respecto de sus integrantes (bebes lactantes, niños y niñas en edad escolar, mujeres en embarazo o lactancia, adultos mayores) y en relación con sus cánones etnoculturales. Es decir, si se cuenta con alimentos suficientes para que cada uno de los miembros del grupo familiar o comunitario pueda alimentarse y consumir las raciones diarias de alimento de manera que no se corra riesgo de desnutrición; si los alimentos que se consumen poseen un contenido

---

<sup>15</sup> Una de las disposiciones adoptadas por la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia T-025 de 2004, fue la de exigir la difusión de una Carta Básica de Derechos de la Población Desplazada. El propósito de este mandato es el de dar a conocer de manera masiva a la población desplazada los derechos que le deben ser protegidos en la situación especial por la cual atraviesa. El contenido de esta carta se encuentra disponible en [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co).

alimentario y nutricional satisfactorio o aceptable, o si por el contrario son de un bajo valor nutricional, o pueden ocasionar daño a la salud (por ejemplo, alimentos en descomposición, o no aptos para el consumo); y si su calidad y composición se homologa de alguna manera a la dieta alimentaria que se consumía antes del desplazamiento.

- **Tienen acceso a salud.** Es decir, si en caso de padecer o contraer una enfermedad, de sufrir un accidente, o de requerir servicios médicos con carácter urgente (exámenes, procedimientos quirúrgicos en general o tratamientos especiales) pueden obtenerlos. Además de corroborar que las personas se encuentran afiliadas a algún régimen de seguridad en salud, es necesario averiguar si se requiere de medicamentos específicos y si se cuenta con la posibilidad de obtenerlos de manera gratuita.

- **Tienen acceso a educación.** Sobre este aspecto debemos cerciorarnos de si existen niños en edad escolar y/o adolescentes que han visto interrumpida su permanencia en el sistema educativo y no han reanudado sus estudios; también es necesario averiguar las causas a las que se debe esta situación:

- No se ha otorgado cupo escolar
- Se tiene cupo pero no se cuenta con recursos para
  - Pago de pensión y/o matrícula
  - Pago de transporte y alimentación
  - Para adquirir útiles escolares y uniformes
- Se tiene cupo pero la ubicación geográfica de la institución demanda para la familia un esfuerzo desproporcionado en tiempo (traslado) y recursos (costos transporte)
- Los menores deben trabajar para ayudar a sus padres con los gastos
- Los menores deben permanecer en casa cuidando a sus hermanos más pequeños y desempeñando labores del hogar.

- **Cuenta con una fuente de recursos.** Se debe examinar si la persona, el grupo familiar o la comunidad afectada cuenta con una fuente (provisión, donación, subsidio) de recursos económicos para el sostenimiento. En el contexto urbano la existencia de estas fuentes es fundamental si se tiene en cuenta que se reducen ostensiblemente las posibilidades de obtener alimentos a través de la producción propia o el intercambio, y se aumenta la necesidad de adquirirlos, y de obtener otro tipo de bienes a través de la compra (servicios públicos, medicamentos, por ejemplo).

- **Cuentan con documentos de identidad.** En algunos casos el carácter intempestivo del desplazamiento da lugar a que la persona no pueda contar con documentos de identidad ya sea por pérdida, olvido o sustracción. En otros casos lo que se evidencia es que la persona nunca ha contado con ellos. Si bien la falta de estos documentos no debe ser justificación para negar la atención, la identificación es un derecho, y es necesario entonces que se proceda en el apoyo a la gestión para que el desplazado la obtenga, pues además facilita el acceso a la atención y la prestación de servicios básicos.

4. Es muy importante que en la elaboración de este diagnóstico y en la búsqueda e impulso de soluciones se convoque el trabajo y la experiencia de las mujeres (jóvenes, madres y cabezas de familia), de manera que se logre su participación en el diseño y aplicación de estrategias para superar las falencias.

## 5. El regreso, el reasentamiento y la reintegración

### Reasentamiento e integración.

Los principios rectores del 28 al 30 desarrollan disposiciones en torno a tres importantes temas el retorno, el reasentamiento y la reintegración, y el deber estatal de facilitar la acción de los organismos internacionales.

En el contexto del desplazamiento forzado de personas, el reasentamiento es definido como la posibilidad de permanecer y construir nuevas redes en el lugar de llegada a través de la integración o la asimilación local. Factores como la motivación del desplazamiento, el apoyo o la intervención del Estado o de terceros, y el tiempo de permanencia, imprimen al proceso de reasentamiento características específicas y fundamentales. En tal sentido, se distingue entre reasentamientos voluntarios y reasentamientos involuntarios o inducidos, así como entre reasentamientos o asentamientos temporales y reasentamientos permanentes.

En términos generales cualquier intervención que se relacione con la posibilidad de restablecer derechos para población vulnerable, como las personas en situación de desplazamiento, debe acompañarse de la asunción de responsabilidades por parte de los entes territoriales. En este orden, la consulta con la comunidad y la orientación sobre las opciones más adecuadas en el escenario del reasentamiento, deben ser un fase ineludible del proceso, orientada desde todo punto de vista a atender un enfoque integral de derechos para el goce de los derechos humanos por parte de todos aquellos que voluntariamente hayan decidido permanecer reasentados en determinado espacio urbano.

Pero además, y en la medida que las circunstancias sigan haciendo imposible el retorno, el acceso de la población desplazada a servicios y a una vivienda adecuada debe guardar, desde un enfoque de reparación, todo el carácter de un proceso de restitución: la devolución de lo perdido.

En Colombia, los desplazamientos forzados ocurren sin que se tengan en cuenta los parámetros de la normativa internacional de protección y de los protocolos de construcción de proyectos de desarrollo. Entre otras consecuencias de ello se tiene que las tasas más altas de recepción de población desplazada corresponden a ciudades principales e intermedias. Esta tendencia, motivada principalmente por los imaginarios construidos alrededor de la capacidad de oferta laboral de los centros urbanos, ha provocado el colapso de los esquemas institucionales locales, mostrándolos como obsoletos para afrontar una grave crisis humanitaria.

Los reasentamientos en ámbitos urbanos, caracterizados por la espontaneidad y la desorganización, revelan un particular modelo de urbanización. En efecto, el desplazamiento contribuye a la consolidación de nuevas experiencias sociales y formas de interacción familiar, vecinal y urbana, así como nuevos modelos de transacción económica y de interacción social, donde se difuminan las fronteras entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, las situaciones de hecho y de derecho<sup>16</sup>.

Así, la reconstrucción de un proyecto de vida se forja en la lucha por la inclusión en la ciudad. El nuevo escenario impulsa al desplazado a formar parte de la masa productiva por la vía más expedita (comercio informal, organización comunitaria de base), como estrategia de supervivencia. En las ciudades, ante la escasez de suelo urbanizable y asequible, el migrante sólo puede acceder a la periferia, ya que por la informalidad y el bajo costo es la única que permite al desplazado destinar recursos a otras necesidades vitales como las alimentarias o las de transporte.

### Retorno

Volver al lugar de origen con todas las garantías y apoyos que se requieren es en principio la mejor alternativa para una persona internamente desplazada. Retornar representa para las personas en situación desplazamiento la

---

<sup>16</sup> Véase, Gloria Naranjo, “Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El ‘reasentamiento de hecho’ y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización”, en Martha Nubia Bello (comp.), Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo, Bogotá, ACNUR / Universidad Nacional de Colombia, 2004.

oportunidad de continuar con su proyecto de vida, y de ejercer sus derechos ciudadanos volviendo a ser parte fundamental del tejido social de su comunidad.

La opción del retorno está definida por la probabilidad de regresar al lugar particular de salida o expulsión, es decir, a aquel que era identificado y asumido, antes del desplazamiento, como el lugar de habitación o de residencia habitual y desarrollo de labores.

Para efectos de su programa de retornos, el gobierno colombiano ha interpretado el retorno como:

[...]el regreso a la localidad de residencia o al lugar donde se realizaban las actividades económicas habituales, entendiendo este como el de domicilio en los términos del código civil, es decir la residencia con el ánimo de permanecer en ella o el equivalente al entorno del municipio o vereda, en el cual se desarrollaban las actividades habituales y se tienden las redes sociales y familiares, de una persona u hogar que se hubiese desplazado por las circunstancias descritas en el artículo Primero de la Ley 387/97<sup>17</sup>.

Pero el retorno no es en realidad una opción si los retornantes no cuentan con las debidas garantías. En especial, cabe destacar que el retorno debe ser un acto voluntario, seguro y digno. En otras palabras, los desplazados no pueden ser forzados a regresar, ni incitados a hacerlo a sitios en los cuales no estén aseguradas condiciones de habitabilidad y seguridad que hagan sostenible la permanencia.

Las obligaciones estatales en materia tanto de reasentamiento como de retorno se derivan del contenido normativo de los derechos humanos a la libre circulación y a escoger libremente el lugar de residencia. En este orden de ideas, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas enunció “el derecho de los desplazados de regresar a sus hogares” (Resolución 876 del 19 de Octubre de 1993, sobre la situación en Abjasia), mientras que la Subcomisión sobre la Prevención a Discriminaciones y Protección a las Minorías afirmó “el derecho de los refugiados y las personas desplazadas de regresar con seguridad y dignidad a su país de origen y/o dentro del mismo, a su lugar de origen o de escogencia” (Resolución 1994/24, párrafo 2)<sup>18</sup>. Además, un instrumento internacional como el Convenio 169 de la OIT establece este derecho para el caso específico de los pueblos indígenas y tribales:

Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. (Organización Internacional del Trabajo. Convenio 169. Art. 16. Numeral 3.)

El Principio Rector 28 consigna que la obligación sobre las condiciones para el retorno recae en las autoridades competentes nacionales, y se traduce en proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar (Principio Rector 28).

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana se pronunció en la Sentencia T-025 de 2004, así:

[...]en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso

<sup>17</sup> Área de gestión y atención a población desplazada. Red de solidaridad social. Guía para el apoyo a los procesos de retorno de población desplazada. Bogotá, 2003. Pág. 6

<sup>18</sup> Citadas en Compilación de normas sobre desplazamiento forzado, Bogotá, ACNUR / Codhes / OACNUDH, 2001, p. 116.

individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.

De otro lado, la Guía para la Aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos indica que las soluciones duraderas en materia de restablecimiento pueden ser alcanzadas cuando las personas desplazadas reanudan vidas estables y seguras. En este sentido, contempla como responsabilidades de las autoridades nacionales contribuir a la disposición de condiciones para conseguir el retorno o el reasentamiento seguros, facilitar la reintegración comunitaria, y recuperar las propiedades y posesiones abandonadas, u obtener una compensación u otro tipo de reparación en los casos donde resulte imposible recuperarlos.

De acuerdo con ese documento el Estado está en la obligación de buscar la resolución pacífica de los conflictos, tomar medidas para garantizar el respeto por los derechos humanos y el derecho humanitario, proporcionar el tránsito seguro de las personas desplazadas, y ofrecer asistencia adecuada y protección a la integridad física durante el tránsito y una vez realizada la reubicación. Tiene en cuenta también que en la mayoría de los casos los hechos motivo del desplazamiento han generado destrucción de bienes públicos, y que por tanto las acciones de las autoridades locales y del orden nacional deben concentrarse en su recuperación. Y, por último, sugiere la incorporación e integración de las organizaciones comunitarias en los escenarios de adopción de decisiones a fin de garantizar que los procesos sean exitosos.

**Los retornos exitosos son sin embargo muy escasos, tal y como se desprende de una breve revisión de lo sucedido en Colombia en los últimos años. Baste considerar que durante la administración de Andrés Pastrana Arango (1999- 2003) el índice de retorno de comunidades disminuyó en un 40% (de un 11% para 2001 pasó a un 6.5% en el 2002) como resultado de la degradación y permanencia del conflicto en vastas zonas del país<sup>19</sup>; y que la administración de Álvaro Uribe Vélez ha dado continuidad a la estrategia de retornos en medio de la guerra al incluir en el Plan Nacional de Desarrollo la meta de retornar 30.000 familias a partir de un programa piloto<sup>20</sup>.**

---

<sup>19</sup> Red de Solidaridad Social, “Informe al Congreso de la Republica: Enero 2002 a Febrero 2003”, Bogotá, febrero de 2003, p. 5.

<sup>20</sup> Véase, Ley 812 de 2003 “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: Hacia un Estado comunitario”, Capítulo II, artículo 8°.

## ANEXO 1

### CAJA DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron acogidos por el legislador colombiano al ser determinados como base interpretativa y de aplicación de la Ley 387 de 1997, estatuto que regula el desplazamiento forzado y la atención a desplazados. A esto le sigue la línea argumentativa construida por la Corte Constitucional en el tema del desplazamiento forzado, en desarrollo de la cual los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han pasado a integrar el Bloque de Constitucionalidad. Es decir, que pese a no haber sido aprobados mediante un tratado internacional, la Corte consideró que los “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento y la atención a personas desplazadas por parte del Estado”.

Desde 1997, antes de ser expedida la Ley 387, y hasta la fecha, el alto tribunal ha emitido 34 decisiones jurisprudenciales (como respuesta a acciones de tutela) a través de las cuales ha dado protección a los derechos fundamentales de la población desplazada, definiendo parámetros y términos para la atención, y reafirmando las responsabilidades y obligaciones que reposan en cabeza del Estado y sus entidades. Cada decisión proferida se identifica en sus razones jurídicas con el sustento mismo de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

En febrero de 2004 la Corte, basada en la interposición de 108 acciones de tutela por parte de población desplazada, expidió la sentencia T-025. Esta decisión es quizá un ejemplo único en el mundo en términos de protección jurídicas de derechos de población vulnerable, y ha marcado un punto de inflexión en el desarrollo del sistema general de atención integral a la población desplazada en Colombia, pues pese a las decisiones judiciales adoptadas con anterioridad y a la respuesta gubernamental ofrecida, este se había configurado, de acuerdo con la Corte, en un estado de “cosas inconstitucional”. Es decir, no existía una relación de correspondencia y coherencia entre la dimensión que había alcanzado el problema para el país, y el esfuerzo presupuestal e institucional llevado a cabo.

En este sentido, y conservando su competencia hasta tanto no se haya superado tal situación a través de la realización efectiva de los derechos de la población desplazada, la Corte ha trazado en los dos últimos años parámetros y correctivos específicos en la atención, a través de órdenes suplementarias a las principalmente adoptadas en la Sentencia T-025, y ha promovido un debate plural con la convocatoria e incorporación de miembros de la sociedad civil a las audiencias públicas adelantadas, e impulsando una fuerte participación de la población desplazada en el proceso.

En términos generales las órdenes de la Sentencia T-025 se orientan a:

- apropiar recursos suficientes para superar la crisis humanitaria que implica el desplazamiento forzado;
- Caracterizar las necesidades y derechos de los desplazados;
- Satisfacer los niveles mínimos de protección de sus derechos fundamentales;
- Ofrecer oportunidades para la participación efectiva de sus representantes en los procesos de adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional;
- Adoptar medidas para corregir las falencias detectadas en el funcionamiento del SNAIPD (incluyendo la elaboración de un plan de acción detallado);
- Respetar, promover y garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación; y establecer parámetros e indicadores para la permanente evaluación de la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado.

En su fundamentación la Corte define cada uno de los derechos constitucionales vulnerados a la población desplazada en el estado de cosas inconstitucional declarado, y acudiendo a la figura del Bloque de Constitucionalidad, establece la correspondencia interpretativa de cada uno de ellos con el alcance de los principios rectores, así :

- El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas (i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia. (Principios rectores 1, 8, 10 y 13).
- Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse” (Principios rectores 2, 4 y 9).
- El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo. (Principios rectores 5, 6, 7, 14 y 15).
- Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos” y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento. (Principios rectores 1 y 8).

Los derechos económicos, sociales y culturales. (El alcance mínimo de estos derechos ha sido interpretado de conformidad con los Principios 3, 18, 19, y 23 a 27).

El derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia. (Principios rectores 16 y 17).

El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes. (Principios 1, 2 y 19).

El derecho a la integridad personal, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento. (Principios rectores 5, 6 y 11).

El derecho a la seguridad personal, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. (Principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15).

La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia. (Principios 1, 2, 6, 7 y 14).

- El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales. (Principios 1 a 3, 18, 21, 24 y 25).
- El derecho a una alimentación mínima, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. (Principios 1 a 3, 18 y 24 a 27).
- El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación. (Principios 13 y 23).
- El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de

alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. (Principios 18 y 21).

El derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil. (Principios 6, 7, 11, 13 y 21).

El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias. (Principio rector 20).

El derecho a la igualdad, dado que (i) a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación y (ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta. Lo anterior no excluye, como se ha visto, la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de quienes se encuentran en condiciones de desplazamiento, lo cual de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado. (Principios 1 a 4, 6, 9 y 22).

En conjunto, las decisiones adoptadas por la Corte se dirigen a enfrentar los problemas y vacíos de la política de atención, respondiendo a patrones estructurales como el flujo mayoritario de desplazamiento hacia las áreas urbanas. En este sentido, la Corte hace un llamamiento a los organismos y entidades estatales respecto del mejoramiento en los niveles de coordinación interinstitucional, de manera que la atención y los procedimientos logren adecuarse a la situación de los desplazados, propendiendo por la flexibilización en el acceso, la promoción y divulgación de la oferta estatal, y la orientación para lograrla; la agilidad y la integralidad en la respuesta; el establecimiento de esquemas de atención efectivos en situaciones de emergencia que respondan a la dinámica de ciudad y a la extracción rural de la mayoría de los desplazados.