

DESPLAZAMIENTO Y RETORNO

Balance de una política

LIBRO 1

**RETORNOS SIN PRINCIPIOS,
DESPLAZAMIENTOS SIN FINAL**

Evaluación de la política de retorno del gobierno de Álvaro Uribe



Equipo de investigación: Luz Piedad Caicedo, Daniel Manrique, Delma Constanza Millán Echeverría y Belky Mary Pulido Hernández.

Publicaciones ILSA

ISBN colección: 958-9262-28-7

ISBN este número: 958-9262-83-X

Coordinación editorial: Comité editorial ILSA
Diseño y Diagramación: Gente Nueva Editorial
Revisión de textos: María José Díaz Granados
Impresión: Gente Nueva Editorial
Bogotá, D.C., Colombia, Septiembre de 2006

© Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA)
Calle 38 No. 16-45. Teléfonos: (571) 2884772
Página web: www.ilsa.org.co
Correo electrónico: publicaciones@ilsa.org.co

El contenido de esta publicación es responsabilidad únicamente del equipo de investigación y del coordinador

Contenido

9	AGRADECIMIENTOS
11	INTRODUCCIÓN
17	MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO DE LOS RETORNOS DE POBLACIÓN DESPLAZADA EN COLOMBIA
17	Marco de referencia político: la Seguridad Democrática y el programa de retornos
20	Marco de referencia normativo para la evaluación de la política de retorno
20	Derechos de la población en situación de desplazamiento forzado
25	Normatividad nacional de atención a la población desplazada y oferta institucional
28	Especificidades de la política de atención a la población en situación de desplazamiento en lo relacionado con el retorno
28	Deberes del Estado durante la preparación y realización del retorno
32	Las responsabilidades del Estado para la consolidación y estabilización socioeconómica
38	Nuevo Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
42	Precedentes jurisprudenciales
43	Responsabilidad del Estado
44	Mínimos para el restablecimiento, la estabilización socioeconómica y la reincorporación
45	Acciones afirmativas y atención diferencial para garantizar equidad y no discriminación
46	Integralidad en el ejercicio de derechos
47	Derecho a la verdad, la justicia y la reparación
48	Componentes de la política de retorno del gobierno de Uribe explicitados en el Plan de Desarrollo

1

Procesos de retorno en el marco de la Seguridad Democrática y la reactivación económica

Los retornos y la seguridad

Los retornos y la reactivación económica

Disposición de recursos para el restablecimiento

Déficit en la atención en la fase de estabilización socioeconómica

Cumplimiento de lo establecido por la Sentencia T-025 de 2004

Destinación de recursos suficientes para proteger los derechos de la población desplazada

Adopción de medidas para superar las falencias en la capacidad institucional y garantizar el mínimo de protección de derechos

Derecho a la verdad, la justicia y la reparación

Evaluación de la política de retornos desde la perspectiva de la comunidad afrocolombiana de Bojayá, indígena del Alto Naya y campesina de San Carlos**Contenidos de los Principios Rectores, sentidos otorgados desde la experiencia de campo**

Principios relacionados con el antes del regreso o reasentamiento

Voluntad

Participación

Responsabilidad estatal

Principios relacionados con la reintegración

Dignidad

Seguridad

Participación

No discriminación

Recuperación, indemnización o reparación de propiedades o posesiones

Responsabilidad estatal

Características generales de los casos**Evaluación a partir de los casos**

79	Evaluación del proceso de retorno antes del regreso o reasentamiento
79	Criterio de voluntad
91	Participación
93	Responsabilidad estatal
94	Evaluación del proceso para la reintegración
94	Dignidad
98	Seguridad
101	Participación
103	No discriminación
105	Recuperación, indemnización o reparación de las propiedades o posesiones
107	Responsabilidad estatal

109 **RECOMENDACIONES**

3

117 **SIGLAS**

119 **BIBLIOGRAFÍA**

ANEXOS

	Anexo I
125	Normatividad internacional sobre refugio y derechos humanos
	Anexo II
129	Normatividad general y sectorial en materia de desplazamiento forzado
	Anexo III
135	Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado
	Anexo IV
139	Retornos producidos después del 7 de agosto de 2002
	Anexo V
143	Metodología utilizada para el análisis de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en los municipios en los que se produjeron retornos
	Anexo VI
145	Bases para la estimación del déficit en la atención a la población retornada
	Anexo VII
147	Guía para las entrevistas en profundidad a miembros de las comunidades
	Anexo VIII
155	Metodología para la construcción de la matriz de evaluación

Agradecimientos

Este trabajo no se hubiera realizado sin la participación de las comunidades de Bojayá, Alto Naya y San Carlos.

La voluntad y el interés que demostraron en hablar con nosotros y ofrecernos las impresiones de su experiencia, relatada con tanto dolor como empeño en comprenderla y afán de reevaluarla para proponer sobre ella con la tenaz esperanza de continuar adelante. En cada uno de los lugares que estuvimos, en cada una de las conversaciones que sostuvimos con hombres, mujeres, jóvenes de ambos sexos, niños y niñas, encontramos la amabilidad, el afecto y la disposición para contar en detalle todo lo que han pasado. Sus palabras constituyen la base de este trabajo. Por eso nos sentimos enormemente agradecidas y agradecidos por el tiempo, saber y experiencia que las personas de las comunidades de Bojayá, Alto Naya y San Carlos compartieron con nosotros. Esperamos que este documento sirva de alguna manera como retribución a su voluntad y esfuerzo, que haya sido capaz de recoger todo lo aprendido y que no traicione el sentir de ninguna de las personas que trabajaron con nuestro equipo.

También agradecemos a las funcionarias y funcionarios de organismos del Estado y de entidades no gubernamentales que se sentaron a contar y explicar el trabajo que han realizado. Sus perspectivas nos permitieron comprender la complejidad de los procesos de retorno y reubicación.

La información relacionada con violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario fue posible gracias al acceso al Banco de Datos del Cinep.

Los compañeros y las compañeras del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA (en particular Olga Lucía Pérez y Elena Rey), y del Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia, PIUPC, de la Universidad Nacional, jugaron un papel fundamental en este trabajo de investigación. En la sugerencia de fuentes, en el trabajo de campo, en el procesamiento de información, y poniendo a nuestra disposición su lectura cuidadosa de los avances (y retrocesos). Su agudeza para señalar incoherencias y sugerir salidas, nos permitió dar forma a este proyecto.

Introducción

Un conflicto armado interno con más de cuatro décadas, como el de Colombia, produce hondas heridas en el tejido social de un país. Varias generaciones de colombianos y colombianas han vivido en un estado permanente de guerra y zozobra. Más patentes que las causas del conflicto, cada vez más complejo debido a su duración, son sus consecuencias: las víctimas que produce la confrontación armada, los desplazamientos forzosos masivos, la pobreza; son algunos de los efectos directos de la guerra que sufre la población más vulnerable del país.

Pensar la historia de Colombia desde la perspectiva de la crisis humanitaria del país y de sus habitantes, pone en primer plano la necesidad urgente de atender y resarcir a las personas que se han visto forzadas a abandonar sus tierras, sus pertenencias y sus proyectos de vida, obligados por la presión, las amenazas y las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario perpetrados por los actores armados del conflicto. Durante su visita al país, en enero de 2004, Kamel Morjane, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), advirtió que Colombia vive una crisis humanitaria y que el problema del desplazamiento interno es el tercero más grave en el mundo: sólo superado por Congo y Sudán. En Colombia hay más de tres millones de personas desplazadas y, en la medida en que el conflicto no se resuelve, las cifras aumentan.

La situación de millones de personas en situación de desplazamiento interno en el mundo, impulsó a las Naciones Unidas a dictar una normatividad para garantizar sus derechos: los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En ellos, el proceso de retorno es concebido como un derecho frente al cual existe el deber correlativo del Estado de

establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de las personas desplazadas.

La doble dimensión del derecho al retorno como fin y como medio, permite atribuir a las comunidades o familias desplazadas diferentes posibilidades de ejercicio de su derecho, de modo que no solamente se persigue el acceso a los bienes y servicios incorporados en la oferta institucional del gobierno, sino que involucra los derechos signados a la formulación misma de las políticas públicas, relacionadas no solamente con la atención al desplazamiento forzado sino con la solución de los conflictos socioeconómicos y armados que lo promueven.

Esta percepción permite concebir el derecho al retorno no como un efecto instrumental (mero regreso al lugar de salida), sino que involucra volver a la situación anterior al desplazamiento; entendiendo no sólo como recuperación de la actividad económica, sino también del entorno comunitario, del modo y el proyecto de vida, de la familia y de todo lo que se perdió: el retorno a los sueños que tenían antes de sus tragedias. Todas estas perspectivas conexas al contenido del derecho. Al derecho al retorno, inclusive, conciernen la lucha misma contra las razones que motivan el desplazamiento forzado en la guerra, y los procesos de verdad, justicia y reparación de las graves violaciones de derechos humanos a las que estas personas han sido sometidas.

La investigación que se presenta en forma de colección bajo el título **Desplazamiento y retorno, balance de una política**, se realizó con el auspicio de Consejería en Proyectos (PCS) y en el interés de conocer y evaluar la implementación y resultados de la política de retorno del gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el período comprendido entre el 7 de agosto de 2002 y el 27 noviembre de 2003. La investigación contó con un equipo interdisciplinario conformado por dos trabajadoras sociales (del Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia, PIUPC, de la Universidad Nacional), una antropóloga y un abogado (del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA).

El objetivo general de la investigación fue evaluar los procesos de retorno de población en situación de desplazamiento forzado adelantados por el gobierno del presidente Uribe Vélez. Para este fin se diseñaron indicadores de derechos humanos, construidos socialmente para el efecto con base en los estándares normativos nacionales e internacionales en materia de retorno, y aplicados a la ruta crítica del desplazamiento forzado en sus diferentes etapas. A partir de ello, se valoró el contexto y la lógica política implícita y explícita de cada retorno en el marco de la políti-

ca de Seguridad Democrática y de construcción del Estado Comunitario. Es decir, el proyecto realizó una evaluación basada en los criterios de personas en situación de desplazamiento, y teniendo como marco una perspectiva integral de derechos humanos y los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos. Para ello se propuso tomar tres casos que ofrecieran perspectivas étnicas y culturales distintas y, en cada uno de ellos, tener en cuenta el efecto diferenciado del desplazamiento en las personas por razones de género y de edad.

Los estudios de caso se hicieron con una metodología cualitativa basada en observación de campo, entrevistas en profundidad y grupos focales (o grupos de discusión). La reconstrucción de las narraciones desde distintas voces (étnicas, etáreas y según sexo), permitió un acercamiento a las percepciones de vida de la gente que son, en últimas, las que determinan si las condiciones en que se promovió y efectuó el retorno eran idóneas o no. A partir de estas narraciones, junto con los grupos focales y estudios sobre el efecto diferencial de la guerra en las mujeres, se infirieron los indicadores para la evaluación.

Los resultados de este trabajo se publican en cuatro libros. En el primero, titulado **Retornos sin principios, desplazamientos sin final**, se presenta un marco político y normativo, nacional e internacional, para los retornos de población desplazada. Se explicita el contexto político de Seguridad Democrática, bajo el cual la política de retornos ha sido pensada y ejecutada, y se explican los presupuestos normativos que garantizan los derechos de las poblaciones que, después de haberse visto forzadas a salir de sus territorios, deciden regresar. Dentro de los presupuestos normativos se exponen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como instrumento internacional específico de garantía de los derechos de la población en situación de desplazamiento, la normatividad internacional relacionada con el retorno, la normatividad nacional que delinea las responsabilidades del Estado en materia de retornos y la jurisprudencia más relevante en torno a este aspecto. También se presenta la oferta institucional y los componentes particulares de la política de retornos del presidente Uribe expuestos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario"*.

Una vez establecidos los contenidos normativos, se evalúa la política de retorno del presidente Uribe teniendo en cuenta los informes presentados por su gobierno en 2003 y 2004 ante el Congreso de la República, y los mínimos de atención a la población desplazada establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025. Luego, se analiza en detalle la

atención y cumplimiento de los Principios Rectores por parte del gobierno en los retornos promovidos a Bojayá (Chocó) y San Carlos (Antioquia), y la reubicación de la comunidad del Alto Naya en Timbío (Cauca).

Para este análisis se construyó una matriz de evaluación con los indicadores que se infirieron de los tres estudios de caso. Los indicadores corresponden a los contenidos que las personas, desde sus perspectivas étnico culturales le otorgan a los criterios establecidos como Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, relacionados con el regreso o reasentamiento y con la reintegración: voluntad, seguridad, dignidad, participación, no discriminación, reintegración y recuperación, e indemnización o reparación de las propiedades o posesiones abandonadas o de las cuales fueron desposeídos. Completa este primer libro una serie de recomendaciones para la implementación de una política de retornos garante de los derechos de las personas en situación de desplazamiento.

Los otros tres libros presentan cada uno de los casos que se estudió en profundidad: **Eterno retorno, permanente desplazamiento** hace el balance del proceso de retorno de la población afrocolombiana de Bojayá (Chocó), desplazada tras la masacre del 2 de mayo de 2002. **El limbo en la tierra** presenta y evalúa el proceso de reubicación en Timbío (Cauca) de la población indígena desplazada del Alto Naya. Y el último, **Retornar no sólo es volver**, analiza el retorno de la población campesina a San Carlos en el oriente antioqueño.

El estudio de estos tres casos se propuso analizar el efecto, los alcances y el impacto en la ejecución de los procesos de retorno de población en situación de desplazamiento, contrastándolos con los indicadores construidos. Mediante un trabajo de recuperación histórica del desplazamiento de la comunidad retornada, se dio cuenta de los factores y agentes desplazantes y de las condiciones de vida en los sitios de llegada; además se analizó el papel de las entidades estatales, ONG, iglesias, agencias de cooperación y del sistema de Naciones Unidas involucradas en estos procesos. Cada uno de estos estudios hace una descripción detallada de la oferta recibida por las poblaciones desplazadas y presenta una evaluación de la acción de retorno según la matriz diseñada.

El equipo de investigación desarrolló los protocolos para la elaboración de los estudios de caso, debatió la estrategia metodológica para la elaboración de los indicadores con todo el equipo de ILSA y sostuvo una interlocución con la Mesa de Trabajo «Mujer y Conflicto Armado», para recoger su experiencia en el análisis del impacto del desplazamiento en las mujeres y afinar la mirada en el trabajo de campo.

Es evidente que el desplazamiento forzado es una de las problemáticas más urgentes para atender en nuestro país, y que su resolución o agravamiento depende en gran medida de los desarrollos y salidas del conflicto armado en Colombia. Por eso, **Desplazamiento y retorno, balance de una política** quiere hacer un aporte a la objetivación y comprensión de la situación precaria e indigna que sufre buena parte de la población colombiana, hombres y mujeres, niñas y niños, que han visto vulnerados sus derechos fundamentales a causa de las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario por las que fueron obligados a desplazarse. A través de tres casos muy significativos, presenta una metodología de evaluación con la esperanza de que se convierta en una herramienta de trabajo útil para que las comunidades y pueblos puedan exigir sus derechos, en especial, el de un retorno digno y seguro.