

Política y Desplazamiento en la Frontera colombo-venezolana

Jenny Moreno

Profesor Dr. Asociado de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Instituto Pedagógico Rural Gervasio Rubio. Venezuela. Coordinadora del Núcleo de Investigación de Estudios Fronterizos de la UPEL-IPRGR.

1.El Conflicto en Colombia

Para empezar a abordar el tema de conflicto colombiano que afecta al objeto de este comentario, es necesario conocer por qué el país sufre de episodios extremos de violencia que han afectado las condiciones sociales, culturales y económicas de quien las vive. A finales del siglo XIX, en Colombia se observaban conflictos entre los principales partidos políticos que afectaban la economía y la política. Posteriormente¹, una vez producido el asesinato de Gaitán en 1948, surgieron los primeros enfrentamientos entre liberales y conservadores, que constituirán un primer paso para el posterior enfrentamiento entre tres polos: las guerrillas, las fuerzas militares colombianas y grupos paramilitares, que se han enfrentado por la consecución del poder y el territorio, generando violencia en diferentes zonas del país y que, relacionados con el narcotráfico para la financiación de la actividad criminal, han dejado muchas víctimas entre la población civil.

Según Erich Saumenth:

los movimientos guerrilleros colombianos, han coexistido amparados en 2 ejes: el discurso político y la acción armada, amparadas en ideologías marxistas – leninistas, es decir comunistas, que surgen para supuestamente liberar al pueblo de la opresión del gobierno y la empresa privada, y proteger el campesino. En su accionar armado se apoyaron la proliferación de la siembra de drogas ilícitas en las zonas rurales y el contrabando, para mantener su financiación, al igual que otros apoyos internacionales.²

Estas guerrillas impusieron su ley en zonas desamparadas por el Estado, ricas en recursos naturales. Los conflictos entre las fuerzas militares y la lucha por mantener el poder en las zonas entre ellas mismas, generaron diferentes tipos de desplazamiento forzado, por la

¹ Restrepo, Jorge A. y Aponte, David (2009): *Guerra y violencia en Colombia, herramientas e interpretaciones*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana

² Saumenth, Erich (2010): *Historia de la guerrilla en Colombia*, p.245, en <http://ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>

cantidad de muertes que se produjeron. Muchos ganaderos fueron afectados y también las empresas privadas, por lo que, en los años sesenta, el gobierno colombiano legalizó el armamentismo civil como forma de contrarrestar las acciones guerrilleras, propiciando la creación de los grupos paramilitares, quienes fueron otra fuerza de poder operante en diferentes lugares del país.

Estos grupos generaron³ más violencia aún: crearon miedo y caos en diferentes zonas rurales por la lucha librada a las guerrillas, lo que condujo a un éxodo masivo a las principales capitales del país; muchos civiles tuvieron que huir dejando sus pertenencias y con la incertidumbre de no tener un lugar fijo a donde llegar. Las muertes selectivas y los desalojos fueron el pan de cada día, para comunidades que por generaciones vivieron golpeadas por la violencia. Esto, en vez de disminuir, empezó a crecer drásticamente. En la figura 1 se relaciona los hechos victimizantes registrados en RUV (Registro Único de Víctimas) desde 1985 al 2015.

Figura 1

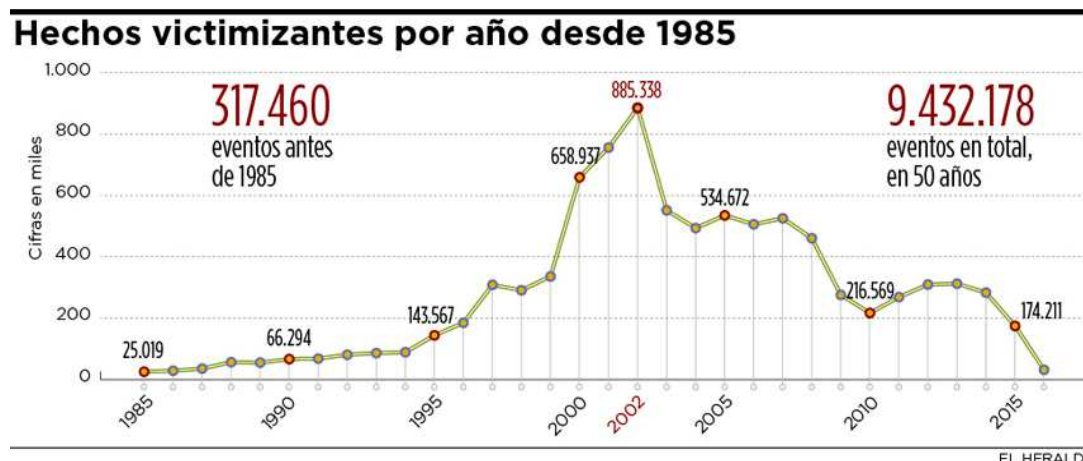


Gráfico 1. Hechos victimizantes por año desde 1985. Tomado de el periódico El Heraldó (2016), basado en el Registro Único de Víctimas RUV.

Esta gráfica refleja solo registros que tiene el gobierno sobre la población víctima del conflicto, pero muchos civiles por diferentes situaciones no logran quedar registrados, por no contar con los requisitos necesarios y por la cantidad de trámites necesarios para acceder a las ayudas, que, en ocasiones, ni estando en el sistema destinado para ellos llegan a las víctimas.

³ Restrepo, Jorge A. y Aponte, David (2009): *Guerra y violencia en Colombia, herramientas e interpretaciones*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Este tema es de sumo cuidado en el debate político interno de Colombia, ya que parecen estar sumergidas todas las fuerzas de seguridad ciudadanas en él.

Los tres grupos armados en Colombia: paramilitares, guerrillas y ejército nacional, son responsables de violaciones a los derechos humanos cada año, y de su aumento. Se espera que el proceso de paz en Colombia sea el inicio de una nueva situación donde los ciudadanos puedan vivir en un lugar más tranquilo.

2.Marco legal sobre el tema de los desplazados

Las migraciones forzosas de personas que huyen de la persecución se presentaron desde antes de las situaciones citadas, para Egea⁴ las migraciones se generan principalmente por dos razones: situaciones *libres*, motivados por razones económicas, motivadas por la necesidad de tener mejores oportunidades de vida, o por razones de *forzadas*, originadas por la violencia o por desastres naturales, en las que no tienen otra opción para resguardar la vida. Colombia, a finales del 2016, ocupaba el primer lugar a nivel mundial de desplazamiento interno, según la Agencia de la ONU para refugiados (ACNUR), en su informe sobre tendencias globales:

En Colombia, según el gobierno, había 7,4 millones de desplazados internos registrados al terminar 2016, cifra que representaba un aumento de aproximadamente medio millón respecto al comienzo del año, sin que se haya informado de retornos de desplazados internos ni de otras disminuciones. En consecuencia, Colombia seguía siendo el país con la población de desplazados internos más numerosa.⁵

Históricamente las situaciones de conflicto armado y desplazamiento han dado lugar a la violación de los derechos humanos. Existen, según Antonio Muñoz⁶, dos principios rectores del marco legal que rige la materia de los desplazados en Colombia; dichos principios contienen importantes disposiciones normativas, entre las que se encuentran, por ejemplo, la definición de desplazado, concepto definido de la siguiente manera:

⁴Egea, Carmen (2008): “Migraciones y conflictos. El desplazamiento interno en Colombia”, *Convergencia*, Vol.15, n°47.

⁵ ACNUR (2016): *Tendencias Globales, desplazamiento forzado*, p.36, en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152>

⁶ Muñoz Antonio (2009): *Los principios rectores de la legalidad en frontera*. México, Ediciones Trillas

se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente conocida.⁷

Es por esto por lo que se habla de la existencia de cinco variables⁸, para que una persona obtenga dicho título dentro del ordenamiento jurídico internacional y estos son: *i)* el desplazamiento debe ser violento⁹, *ii)* puede darse: con ocasión de conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano¹⁰, y *iii)* el desplazamiento de este tipo solo tiene lugar en el interior de las fronteras de cada país¹¹.

Para Ibañez y Velazquez¹², la situación de los desplazados viene creciendo en los años previos a la firma del documento de la paz, debido a factores como el miedo ante el futuro o la expectativa dentro de las zonas de mayor conflicto, por ello factores de la aglomeración de habitantes en las grandes ciudades es ahora el reto de los planificadores de políticas públicas.

En resumen, existen diferentes tipos de desplazamiento, pero para el objeto de este estudio solo se tomara el denominado desplazamiento forzado por conflicto armado, detallando a continuación en un cuadro resumen la normatividad internacional sobre el desplazamiento forzado.

⁷Saumenth, Erich (2010): *Historia de la guerrilla en Colombia*, p.5, en <http://ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>

⁸ “Reporte de las víctimas 2015”, *El Heraldo*, 2016.

⁹ Egea, Carmen (2008): “Migraciones y conflictos. El desplazamiento interno en Colombia”, *Convergencia*, Vol.15, n°47, pp.207-235.

¹⁰ ACNUR (2016): *Tendencias Globales, desplazamiento forzado*, en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152>

¹¹ Muñoz Antonio (2009): *Los principios rectores de la legalidad en frontera*, México, Ediciones Trillas.

¹² Ibañez, Ana María. y Velásquez, Andrea: *El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2008.

3. Normas Jurídicas sobre Desplazamiento Forzado.

Artículo 17 del Protocolo II de 1977

Este artículo se refiere a la prohibición de los desplazamientos forzados: esta norma se constituye en una de las pocas a nivel internacional que se encuentra referida a la grave violación de derechos humanos que sufren las personas que abandonan sus hogares o sus sitios habituales de trabajo en razón de los conflictos armados internos. Ni los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, ni el derecho internacional de los refugiados, consagran de manera tan expresa esta problemática.

Decreto 1165 de 1997

La presente norma de carácter general crea la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia: y de igual manera se crea el cargo de consejero presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia, quien tendrá la función de coordinar el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Información y atención integral a la población desplazada por la violencia, de conformidad con los lineamientos que señale el gobierno nacional, para lo cual realizará diversas funciones en lo atinente a la regulación y protección de los desplazados durante las etapas de prevención, asistencia humanitaria de emergencia y retorno voluntario a sus antiguos hogares.

Decreto Presidencial 489 de 1999

Teniendo en cuenta que mediante el Decreto No 387 del 3 de marzo de 1997, en su artículo 1o se suprimió la Consejería para la atención de la población desplazada por la violencia, el presente acto administrativo decidió asignar a la red de solidaridad social entidad adscrita al departamento administrativo de la Presidencia de la Republica, las anteriores funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la atención de la población desplazada por la violencia, funciones que se detallaron mediante el Decreto 2569 de 2000, estudiado en el siguiente apartado

Decreto 250 de 2005

El decreto en mención establece, en primer lugar, unos principios orientadores que muestran la forma en la cual se desarrollaran las estrategias y planes del Plan Nacional de Atención integral a la Población Desplazada –PNAIPD.

Ley 387 de 1997

Ley por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Se distingue el concepto de Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

Documento Copes 2804 de 1995

Este documento hizo parte del programa social del gobierno Samper y su política de protección y promoción de los derechos humanos presentada en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones de los años 1995-1998. Se caracteriza, por incluir estrategias en contra de los desplazamientos traducidas en: retorno voluntario, consolidación y sostenibilidad socio- económica, acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia y acceso a los programas sociales del gobierno. En el mismo sentido, ya desde esta fecha se incorporan importantes criterios para enfrentar el desplazamiento, entre ellas: la participación comunitaria, la participación y complementariedad de los tres entes territoriales, el enfoque diferencial, la no discriminación y derechos de los desplazados. Sobre la cuestión del desplazamiento se mencionan aspectos tales como: sus antecedentes, cifras de desplazados, personas más afectadas según su género, oferta institucional para afrontar el fenómeno, etc., todos estos datos con fundamento en

información suministrada por la Conferencia Episcopal colombiana. El documento propone la creación del Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, creado luego por la ley 387 de 1997.

Documento Conpes 2924 de 1997

El gobierno nacional consciente del drama que afrontan los desplazados en el sector rural impulsa una política pública de protección, denominada el Contrato Social Rural, y se busca además actualizar a las nuevas necesidades el documento Conpes 2804 de 1995 sobre el tema de desplazamiento.

Documento Conpes 3057 de 1999

Se tiene que el anterior documento Conpes abogó por una nueva estructura estatal, que hiciera frente al desplazamiento y por ende se crearían nuevas instituciones con nuevas funciones. El presente documento se propone reorganizar y simplificar el marco institucional de la política actual y fortalecer los sistemas de información sobre el desplazamiento forzado en el país. “Este plan de acción es parte de la estrategia de Democratización y Desarrollo Social del Plan Colombia y, en particular, desarrolla el objetivo de recuperar las responsabilidades centrales del Estado en relación con la promoción y el respeto por los derechos y la dignidad humana” (República de Colombia 1999a: 4), al paso que el gobierno busca efectivizar el respeto y cumplimiento de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Principios Rectores sobre los desplazamientos internos.

Ley 1190 de 2008

Esta ley declara el año 2008 como el año por la promoción y defensa de los derechos de la población desplazada por la violencia en Colombia. Entre otros temas, la presente ley introduce en su cuerpo normativo muchas de las recomendaciones previstas en los diferentes documentos Conpes antes estudiados, especialmente se

tienen en cuenta las disposiciones del Conpes 250 de 2005 y la creación del Plan Nacional Integral para la Población Desplazada.

Ley 1450 de 2011

La presente norma de carácter legal, crea el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: “Prosperidad para Todos”, que se expide por medio de la presente ley, cuyo objetivo es consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población

Decreto 2569 de 2000

Mediante este decreto se atribuyen funciones a la red de solidaridad social, tales como: verificar el buen funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada –RUPD–, promover entre las instituciones miembros del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada los proyectos, cuya finalidad sea prevención y atención integral a los desplazados, entre otras actividades a fines.

Documento Conpes 3115 de 2001

El presente Conpes realiza una sucinta referencia al Conpes 3057 de 1999, del cual se dice ha sido de gran trascendencia nacional e internacional destacándose de su contenido el Plan Nacional Integral. Este nuevo documento 3115 de 2001 se dirige a realizar una distribución presupuestal a través de los programas y proyectos de las entidades del orden nacional, dentro de los cuales cabe la posibilidad de brindar beneficios a la población desplazada y mejorar la respuesta integral al problema por parte del Estado. Esta distribución incluye programas de vivienda rural y urbana, crédito para proyectos productivos, empleo de emergencia, subsidios para salud y educación, titulación y distribución de tierras, capacitación, atención psicosocial y protección.

Documento Conpes 3400 de 2005

Este documento luego de reconocer la magnitud de la problemática del desplazamiento, sugiere como una forma de superar los problemas de la población desplazada, centrar los esfuerzos de la política pública en seis aspectos a saber: generación de condiciones para el auto sostenimiento y la superación de la situación de desplazamiento, en especial dentro de la fase de consolidación socioeconómica, coordinación de acciones y estrategias de atención a la población desplazada entre el nivel nacional y el nivel territorial: generación de mayores compromisos presupuestales por parte de los entes territoriales, capacitación de funcionarios encargados de atender a la población desplazada en todos los niveles del gobierno, diseño de instrumentos de recolección y administración.

Documento Conpes 3616 de 2009

En dicho documento, se refiere un proceso que puede entenderse como una política reforzada en la fase tres del desplazamiento: consolidación y estabilización socio- económica, etapa que como se estudió en los primeros Conpes pasaba algo inadvertida, puesto que las políticas tenían un enfoque meramente asistencialista que no permitía una cobertura de las etapas de estabilización y consolidación. Incluso trata de establecer procesos productivos sostenibles al interior de la población desplazada, actitud que resulta altamente plausible bajo el entendimiento de que solo cuando los desplazados sean incorporados en los procesos económicos y en la actividad económica del país se podrá hablar de una política pública integral con referencia a la satisfacción de los derechos fundamentales de esta población.

El resumen de estos documentos constituye un cuadro de las leyes, decretos y documentos que desde el Estado colombiano se emiten para resguardar los derechos de los ciudadanos en situación de desplazados. El avance es sustancial en aspectos cada vez más ambiciosos, como la seguridad social, la atención psicológica, la inserción dentro del sistema educativo,

pero aún faltan más esfuerzos para hablar de una verdadera igualdad social dentro del territorio colombiano.

4.Consideraciones finales

Se pueden interpretar como consideraciones finales de estos aportes legislativos en un área tan delicada y sensible para la población colombiana y del mundo en general, que todos los esfuerzos no son suficientes hasta que no existe ni un solo desplazado ni un solo ser humano que deba salir corriendo de su hogar por temas de seguridad. Este tema de los desplazados es como una enfermedad que debe ser tratada con todas las mediciones que desde el Estado se tienen para lograr su completa cura. Las ideologías y las discusiones del proceso de formulación de políticas públicas debe tener un solo objetivo, lograr una Colombia y un mundo más amable donde reine la paz y las oportunidades en igualdad de condiciones para todos.

Son múltiples las necesidades, pero de acuerdo a esta revisión documental se puede apreciar un aporte interesante por parte del Estado colombiano en uno de los temas que tiene mayor debate a nivel internacional como lo es el desplazamiento forzado, los aportes económicos parecen ser una de tantas variables, pero la transformación en el fondo de la ayudas y del estatus para poder acceder a mayores beneficios por parte de los ciudadanos que pasan por esa difícil situación de tener que salir de manera expedita de su territorio es una de las contribuciones más grandes que se tienen en materia de derechos humanos. El avance es sustancial, pero no suficiente, se deben continuar los esfuerzos para que todos los ciudadanos de Colombia puedan vivir en paz.

El debate debe continuar hasta que no exista ni un solo desplazado en ninguna parte del mundo y la academia, desde la investigación, debe aportar luces, apuntando hacia donde se deben dirigir las acciones en materia de políticas públicas para lograr un mundo más amable y feliz.

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.