

SAN CARLOS, ANÁLISIS DEL PROCESO DE RETORNO COLECTIVO DE FAMILIAS
VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA: 2009 - 2011

Cristian Andrés Mosquera Manco

Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

Agosto de 2016

SAN CARLOS, ANÁLISIS DEL PROCESO DE RETORNO COLECTIVO DE FAMILIAS
VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA: 2009 - 2011

Trabajo de grado para optar por el título en Derecho

Cristian Andrés Mosquera Manco

Asesora:

Dra. Mary Luz Tobón

Universidad Autónoma Latinoamericana

Facultad de Derecho

Medellín

Agosto de 2016

AGRADECIMIENTOS

A Dios y mi familia por apoyarme, motivarme y permitir cumplir con esta meta en mi vida. A mis padres María Abigail y Enoc que siempre han tenido la paciencia necesaria y el respaldo para hacerme entender que en la vida todas las metas son posibles. Y la comunidad del municipio de San Carlos, por enseñarme a ver y pensar la vida con otra perspectiva, y en especial, porque aprendí a valorar y disfrutar los momentos de la vida con grandes amigos.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. DIAGNÓSTICO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	14
1.1 Antecedentes históricos del desplazamiento forzado en Colombia.....	16
1.2 Causas actuales del desplazamiento forzado en Colombia.....	18
1.2.1 El Conflicto Armado como elemento generador del Desplazamiento Forzado.....	19
1.2.2 Las Condiciones Socioeconómicas como elemento generador del Desplazamiento Forzado.....	22
1.3 Conceptos fundamentales inherentes al Desplazamiento Forzado colombiano.....	23
1.4 Clases de Desplazamiento Forzado.....	31
1.5 Mecanismos estatales para la Prevención y Atención a las Víctimas del Desplazamiento Forzado.....	32
1.6 Cifras del Desplazamiento Forzado en Colombia.....	44
1.7 Otras Experiencias de Retorno Colectivo en Colombia.....	45
1.7.1 Estrategia Retornar es Vivir.....	46
1.7.2 Convenio Interadministrativo N° 1510 de 2012.....	49
1.7.3 Retorno Embera Chamí.....	52
1.7.4 Familias en su Tierra (FEST).....	54
2. CONTEXTO TERRITORIAL DEL PROCESO DE RETORNO EN SAN CARLOS	55
2.1 Ubicación y entorno.....	55
2.2 División territorial del municipio de San Carlos.....	56
2.3 Dimensión poblacional.....	57
3. SAN CARLOS Y SU ESTRECHA RELACIÓN CON LA VIOLENCIA	58
3.1 Referencias históricas del desplazamiento forzado en San Carlos.....	59
3.1.1 El desplazamiento Interno de las Hidroeléctricas (1965 – 1977).....	60
3.1.2 El desplazamiento Interno del Movimiento Cívico (1978 – 1985).....	62
3.1.3 El desplazamiento Interno Preventivo (1986 – 1997).....	65
3.1.4 El Desplazamiento del Conflicto Armado (1998 – 2006).....	67
3.2 Escenario para el retorno en San Carlos.....	82
4. CONTEXTO JURÍDICO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	85
4.1 Compendio normativo internacional referente al Desplazamiento Forzado.....	85
4.2 Análisis legislativo sobre el desplazamiento forzado en Colombia.....	106
4.3 Desarrollo jurisprudencial sobre el desplazamiento forzado.....	141
4.4 El bloque de constitucionalidad.....	175

5. PROYECTO DE RETORNO COLECTIVO: ALIANZA MEDELLÍN – SAN CARLOS	179
5.1 Características de la Alianza Medellín – San Carlos.....	180
5.1.1 Objetivos de la Alianza.....	181
5.1.2 Estrategias Implementadas en la Alianza.....	182
5.1.3 Instituciones y Entidades Participes en la Alianza.....	184
5.1.4 Parámetros para la Escogencia de los Beneficiarios de la Alianza.....	185
5.2 Presupuesto para la ejecución de la Alianza Medellín – San Carlos.....	186
5.3 Componentes de atención en la Alianza Medellín – San Carlos.....	187
5.4 Marco jurídico que impulsó la Alianza Medellín – San Carlos.....	188
5.4.1 Análisis de la figura jurídica que ha desarrollado la Alianza.....	189
5.5 Acciones transversales en la Alianza Medellín – San Carlos.....	197
5.5.1 Los escenarios de coordinación construidos en el marco de la Alianza.....	197
5.5.2 Utilización de espacios de coordinación de la Política de Desplazamiento.....	199
5.5.3 La Casa del Retorno.....	201
5.5.4 Reconstrucción del Proceso del Modelo de Intervención.....	201
6. COMPONENTES DE ATENCIÓN A LOS BENEFICIARIOS DE LA ALIANZA MEDELLÍN – SAN CARLOS	202
6.1 Componente de apoyo a la generación de Condiciones de Seguridad para el retorno.....	204
6.2 Componente de Atención en la Emergencia del retorno.....	211
6.3 Componente de Promoción del Desarrollo Económico Local.....	216
6.3.1 Suscripción de Alianzas para la coordinación entre las dependencias implicadas en el proceso de retorno colectivo.....	216
6.3.2 Gestión para la Vinculación de Oferta Complementaria.....	220
6.4 Componente de Vivienda Digna.....	222
6.5 Componente de Acompañamiento y Atención Psicosocial.....	229
6.6 Componente para la Reparación Simbólica y Reconstrucción de la Memoria.....	234
7. VOCES DEL PROCESO DE RETORNO COLECTIVO: ALIANZA MEDELLÍN – SAN CARLOS	239
8. CONCLUSIONES	246
REFERENCIAS	252

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Entregas a beneficiarios del megaproyecto Retornar es Vivir.....	48
Figura 2. Capacitaciones a beneficiarios del Convenio N° 1510 de 2012.....	51
Figura 3. Mapa de la división política de San Carlos.....	56
Figura 4. Población expulsada del municipio de San Carlos.....	60
Figura 5. Guerrilleros del ELN en la vía Medellín – Bogotá, año 2000.....	68
Figura 6. Guerrilleros de las FARC-EP en zona rural del municipio de San Carlos.....	68
Figura 7. Contraste de las acciones de paramilitares y guerrilleros.....	69
Figura 8. Relación entre desplazamientos forzados y masacres en San Carlos en el periodo 1988 - 2000.....	71
Figura 9. Víctimas de desaparición forzada, asesinatos selectivos y masacres.....	72
Figura 10. Escuela minada en el municipio de San Carlos.....	78
Figura 11. Campos minados en el municipio de San Carlos.....	79
Figura 12. Militares que realizaron el desminado en el municipio de San Carlos.....	206
Figura 13. Mapa de afectación por artefactos explosivos, para noviembre de 2010.....	209
Figura 14. Mapa de afectación por artefactos explosivos, para diciembre de 2011.....	210
Figura 15. Entregas realizadas durante la emergencia de retorno en San Carlos.....	214
Figura 16. Acciones realizadas durante la emergencia de retorno en San Carlos.....	215
Figura 17. Resultados del componente de desarrollo económico local.....	219
Figura 18. Proyectos productivos urbanos.....	221
Figura 19. Vivienda del proyecto ALDEAS.....	225
Figura 20. Ejecución del componente de vivienda de la Alianza Medellín – San Carlos.....	229
Figura 21. Atención psicosocial a los beneficiarios de la Alianza Medellín – San Carlos....	230
Figura 22. Ejecución del componente de atención y acompañamiento psicosocial.....	234
Figura 23. Jardín de la Memoria en el municipio de San Carlos.....	237
Figura 24. Componente de reparación simbólica y reconstrucción de la memoria.....	238
Figura 25. Fotografía de Marleny y Elkin, beneficiarios de la Alianza.....	242

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Descripción del hecho violatorio y el correspondiente número de víctimas	44
Tabla 2. Descripción de la cantidad de víctimas por hecho violatorio reportado	45
Tabla 3. División administrativa de San Carlos	57
Tabla 4. Distribución presupuestal de la Alianza Medellín – San Carlos	187

INTRODUCCIÓN

Los procesos de retorno de la población desplazada, víctimas directas del conflicto armado colombiano, es un tema poco desarrollado en nuestro país, algo paradójico, tomando en cuenta el impacto que la guerra y la violencia interna ha tenido en la historia, habitantes y devenir de Colombia durante los últimos 50 años.

En el caso particular de Colombia, el desplazamiento forzado es un fenómeno que se ha presentado por causas económicas, políticas y sociales, pero al margen de los motivos, las consecuencias son las mismas, y se traducen en dinámicas históricas de desigualdad, inequidad, injusticia, impunidad y demás falencias que sufren las poblaciones más vulnerables del país, hechos que generan violencia y se constituyen en el factor principal que anima el desplazamiento forzado. En Colombia, los desplazamientos forzados se llevan a cabo principalmente en los municipios donde los actores armados no reconocen el derecho de neutralidad de la población civil; razón por la cual la amenazan, ejercen actividades que atentan contra su integridad y violan sus derechos básicos.

Por lo anterior, quiero compartir la experiencia que tuve como funcionario de la administración municipal de San Carlos, oriente antioqueño, en el cual viví durante los años 2010 a 2015, e hice parte del primer proceso de retorno colectivo de familias víctimas de desplazamiento forzado que se dio en el país. Este proyecto se denominó Alianza Medellín – San Carlos, pionero en este ámbito del conflicto armado, ya que construyó y cimentó las bases jurídicas, financieras y gubernamentales, para restablecer los derechos fundamentales de miles de personas víctimas de la

violencia; bajo parámetros de estabilización y restablecimiento socioeconómico, condiciones adecuadas de seguridad, acompañamiento gubernamental, garantías de no repetición y recuperación de las condiciones de dignidad.

Siguiendo la anterior premisa, este trabajo investigativo propone establecer cómo se planeó y adelantó el proceso de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos; además de definir el impacto sobre las 300 familias retornadas y los efectos que tuvo sobre la población que residía en el municipio de San Carlos para el momento de la ejecución del convenio. Noción que admite concretar una interrogante, alrededor de la cual gira todo el desarrollo de la investigación ¿Qué tan efectivo fue el retorno colectivo de 300 familias desplazadas mediante la Alianza Medellín – San Carlos, con el objetivo de restablecer sus derechos?, inquietud que permitirá determinar si el proceso de retorno en San Carlos puede servir como un modelo para futuros procesos de retorno en el país. En consecuencia, para poder dar respuesta a estas inquietudes, es necesario concretar un modelo metodológico conforme a la tesis planteada y especificar la estructura del trabajo académico, generando que se cumplan los objetivos señalados.

La presente investigación académica fue estructurada en 7 acápite de estudio, donde se desarrollaron temas generales, como un exhaustivo diagnóstico del desplazamiento forzado en Colombia, además de un amplio compendio normativo y jurisprudencial relativo al desplazamiento forzado, realizado cronológicamente para mayor comprensión de los lectores. Los otros elementos del trabajo hacen referencia directa al proyecto de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos; destacando un importante análisis de los diferentes periodos de violencia que se han presentado en el municipio de San Carlos, hecho que permitió conocer el contexto

territorial donde se adelantó el proceso de retorno, asimismo, una profunda investigación referida al programa de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos y sus diferentes componentes; finalizando, en una breve exposición de los pensamientos, expectativas y sentimientos de algunas de las familias beneficiadas con el citado proceso de retorno colectivo.

Respecto a la orientación metodológica utilizada para la construcción del trabajo de grado, es preciso tener en cuenta la práctica profesional y la vivencia personal ya descrita, con el fin de ajustar un enfoque metodológico que se acomode a esta característica, por esta razón, escogí el método de *Sistematización de Experiencias* como el más idóneo para desarrollar la investigación académica. El método de Sistematización de Experiencia me permite obtener aprendizajes críticos de mis experiencias, apropiándome analíticamente de las prácticas vividas y compartiendo con otras personas lo aprendido, según Jara Holliday (2010):

La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. La Sistematización de Experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora (p. 4).

Esta metodología investigativa exige plena comprensión y reflexión del estudiante con su tutor sobre el trabajo a desarrollar, adquiriendo el conocimiento a partir de la práctica para favorecer el intercambio de experiencias. También requiere trasladar los momentos vividos en San Carlos con las víctimas del desplazamiento forzado; al campo del conocimiento, definir los

aspectos más relevantes de la experiencia, además de construir un proyecto académico respaldado en interpretaciones y análisis normativos, jurisprudenciales y doctrinales del ordenamiento jurídico colombiano e internacional.

Otro elemento necesario para verificar el cumplimiento de los objetivos de la investigación académica, se centra en indagar e investigar los diferentes procesos de retorno colectivo de víctimas de la violencia desarrollados en Colombia durante el conflicto armado, proyectos como la Estrategia Retornar es Vivir, el Convenio Interadministrativo N° 1510 de 2012, el Retorno Embera Chamí liderado por la Alcaldía de Bogotá, y Familias en su Tierra (FEST); permitirán realizar un comparativo con la Alianza Medellín – San Carlos, definir elementos comunes y establecer los puntos de vista, como las conclusiones de quienes ejecutaron las iniciativas de retorno. Teniendo en cuenta los escasos recursos bibliográficos concernientes a esta materia, ya que se trata de un tópico muy contemporáneo y poco estudiado por catedráticos y doctrinantes nacionales, el análisis bibliográfico arrojó dos textos relativos a los procesos de retorno de población desplazada, y en especial los realizados en el municipio de San Carlos “*Memorias desde el retorno. Sistematización de las prácticas de memorias impulsadas en los programas de retorno al municipio de San Carlos, Antioquia, entre 2009 y 2013*” (2013) y “*San Carlos: memorias del éxodo en la guerra*” (2011), iniciativas literarias desarrolladas por el Centro Nacional de Memoria Histórica, que concentraron valiosa información, sobre la problemática del desplazamiento forzado y el posterior retorno colectivo de las víctimas de este flagelo.

Constituido el anterior precepto, que resalta la dificultad para encontrar bibliografía y trabajos investigativos abocados al estudio del fenómeno del desplazamiento forzado y los

procesos de retorno colectivo en Colombia, es evidente y coherente la utilidad e importancia del presente trabajo académico para desarrollar esta temática dentro del país.

En el contexto actual del conflicto armado, *ad portas* de terminar la guerra interna que ha golpeado tan intensamente al pueblo colombiano, y de entrar en la etapa del postconflicto; es de máxima relevancia establecer las condiciones de reparación a las víctimas, por tal motivo, es necesario analizar y examinar a fondo el proyecto Alianza Medellín – San Carlos, y determinar los conceptos, lecciones y estrategias que como experiencia de retorno le ha dejado a Colombia, para definirlo como paradigma en futuros procesos de retorno colectivo e individual de víctimas de la violencia. Otros objetivos de la investigación se centran en establecer y especificar los aspectos positivos y negativos de esta iniciativa, situación que obligará al Estado a perfeccionar lo positivo y replantear las dificultades que se hubieren presentado en el regreso de los desplazados a sus tierras; no podemos desconocer que un proceso de retorno colectivo de población desplazada genera grandes retos.

Retornar es uno de los sueños más deseados por los campesinos en situación de desplazamiento forzado de la región del Oriente antioqueño y de muchas otras regiones pero ese sueño es poco probable por los diferentes impedimentos existentes (...) que van desde las pocas condiciones de seguridad hasta las múltiples trabas jurídicas existentes para la recuperación de las tierras, el territorio y la garantía integral de los derechos que les asiste (Villa, 2013, p. 7).

También es necesario explorar y entender la sinergia de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que permitieron la ejecución del proyecto de retorno colectivo, encabezados por la voluntad política y social de las administraciones locales de Medellín y San Carlos. El

retorno se materializó como alternativa válida para restablecer los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado; este aspecto abarca varios temas notables que serán objeto de estudio del trabajo investigativo, definir las políticas y el marco normativo que regula el conflicto armado y las víctimas, permitirá entender cómo se superaron las graves problemáticas que sufrió la Alianza Medellín - San Carlos, dificultades que tratare de precisar y socializar, ya que muy factiblemente surgirán en futuros proyectos de retorno colectivo.

Lo señalado hasta aquí, permite ver la relevancia del presente trabajo investigativo, que refleja parte de mi experiencia laboral en el municipio de San Carlos, aporta una reflexión personal para mi ejercicio profesional y además permitirá socializar con académicos, instituciones y comunidad en general; la importancia, marco legal y necesidad de adelantar procesos de retorno colectivo de víctimas del desplazamiento forzado, bajo la batuta y direccionamiento del Estado, contando con el acompañamiento de entidades no gubernamentales y la comunidad internacional.

1. DIAGNÓSTICO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

El Desplazamiento forzado es uno de los mayores flagelos que ha sufrido la población colombiana durante el conflicto armado, este desplazamiento interno se configuró como una violación a los derechos humanos y a la vez es consecuencia de otras, según fuentes oficiales, en nuestro país existen más de 6 millones de personas desplazadas forzosamente¹ y miles de refugiados en el exterior, todos afectados por la confrontación armada, convirtiendo a Colombia en uno de los países con mayor número de personas afectadas por el desplazamiento interno en el mundo. La problemática del desplazamiento forzado no solo implica enormes pérdidas en elementos materiales de las víctimas, también se ven afectadas las relaciones sociales, los proyectos de vida, e incluso, las raíces culturales; para la población campesina, como la de San Carlos, o indígenas quienes están ligados fuertemente con el desarrollo de la tierra y la producción de sus frutos, el desplazamiento supone un impacto material, pero también un ataque directo a la forma de vida, ocasionando una pérdida de identidad.

Es de vital importancia determinar las diferentes fases por las que la población desplazada se ve obligada a pasar, se estiman 4 momentos relevantes: antes de la salida, huida, recepción y reasentamiento; los periodos descritos hacen evidente el impacto que una familia o persona sufre con el desplazamiento forzado.

¹ Según datos consolidados por la Red Nacional de información (RNI), información al servicio de las víctimas; al 01 de febrero de 2016, en Colombia las víctimas del desplazamiento forzado ascienden a 6.682.254 personas. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>.

Por otro lado, la falta de reconocimiento a sus derechos implica que la situación de la población desplazada se extienda en el tiempo, aumentando el riesgo de producir dependencia o paternalismo cuando los mecanismos o políticas de atención y recuperación no sitúan a la población en una postura activa, que les permita reconstruir sus vidas de una forma digna y eficaz.

El desplazamiento forzado continúa arrojando cifras muy altas de personas afectadas, lo que indica que el gobierno nacional debe prestar mayor cobertura y ser más efectivo para atender las necesidades de este grupo poblacional. Hasta el momento uno de los mecanismos que ha encontrado el Estado para restaurar los derechos fundamentales de las víctimas de la guerra, y para este caso en específico, quienes han sufrido el desplazamiento forzado, han sido los procesos de retorno colectivo, con el amparo de este procedimiento se configuro la Alianza Medellín – San Carlos, como la primer iniciativa de retorno colectivo de desplazados del país; cumplir con las demandas de condiciones para el retorno son parte de los derechos que tienen las víctimas a rehacer sus vidas, incluyendo la recuperación del territorio y las condiciones de seguridad. Sin embargo, los procesos de retorno deben afrontar dificultades como los estigmas sobre los desplazados, las condiciones de inseguridad de los sitios donde pretenden regresar, los conflictos familiares que se presentan entre quienes quieren retornar o no, la actitud de desconfianza y rechazo de la población que no se desplazó frente a la nueva identidad de las personas que retornan con su condición de “retornados”; aspectos que hacen parte del contexto negativo para el retorno; por todo ello los procesos de retorno son procesos activos, y necesitan planificación y acompañamiento estatal.

1.1 Antecedentes históricos del desplazamiento forzado en Colombia.

Al observar y analizar la historia de Colombia, se encuentran dos patrones fundamentales, violencia y confrontaciones armadas, conflictos derivados de causas de toda índole: políticas, territoriales, regionales y económicas; hechos que han marcado la existencia de la Nación hasta el día de hoy, cuando aparentemente podría terminar el conflicto armado más largo y sangriento de Colombia.

Los largos y continuos enfrentamientos armados han generado diversas consecuencias en el territorio nacional, una de ellas es el desplazamiento forzado interno, fenómeno que ha afectado a millones de personas en nuestro país; históricamente se ha presentado con la violenta expulsión de comunidades negras, indígenas y colonos de sus tierras, y recientemente, con el desarraigo a los campesinos, habitantes de barrios marginales de las ciudades y pobladores de zonas de interés de los grupos armados.

Durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, los conflictos en Colombia mantuvieron un fuerte componente de expropiación de las tierras y de las posesiones de los contrarios ya vencidos, así como de usurpación de su mano de obra mediante el reclutamiento forzado de los peones y apareceros de las haciendas. De igual manera, desde la desilusión de la Gran Colombia, hasta 1861 las guerras civiles marcaron un periodo importante en la continuidad de la violencia en Colombia, con el correspondiente efecto de desplazamiento de miles de personas que huían de la violencia (Medellín, 2004, p. 22).

Los constantes desplazamientos forzados de comunidades, generaron la creación de nuevos centros poblados y localidades, en lugares alejados, donde sus pobladores solo buscaban desarrollar tranquilamente sus actividades agrícolas.

Todas estas guerras, conflictos regionales y locales, producto de mercados y circuitos económicos de la misma envergadura, unidos al comienzo de la penetración y explotación de la Quina y el Caucho en el oriente colombiano, así como del tabaco y el añil al interior de la frontera agrícola, siempre tuvieron como consecuencia, no bien documentada por cierto, innumerables procesos de desplazamiento de poblaciones en busca de seguridad hacia zonas no ocupadas del país. Esta población expulsada por las guerras, fundo nuevos centros poblados y frentes de colonización en Antioquia, Viejo Caldas, Cauca, Tolima y la vertiente cundinamarquesa hacia el Magdalena (...) (Medellín, 2004, p. 23).

Es factible deducir, que las causas que generaron la violencia y correspondiente desplazamiento forzado en nuestro país, durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, son muy distintas a los hechos que han ocasionado la crisis humanitaria que ha vivido Colombia por la violencia y el desplazamiento forzado durante los últimos 40 años, como lo sugiere Medellín (2004), quién en su obra arguye y demuestra que:

(...) el proceso general de reconfiguración demográfica y productiva del territorio nacional en el siglo XIX se encuentra íntimamente asociado a los desplazamientos forzados producidos por los innumerables conflictos de orden regional y nacional de la época.

Durante el siglo XX, el desplazamiento forzado continua alimentado el proceso de ordenamiento regional del País sobre todo a partir de: (i) la conformación de las guerrillas liberales que surgen como reacción a la persecución política iniciada por el gobierno conservador (1946 – 1953), (ii) el asesinato del candidato liberal Jorge Eliecer Gaitán (Abril 9 de 1948), y que dio origen a una revuelta popular conocida como el “Bogotazo”,

y (iii) a un periodo largo de violencia liberal – conservadora que dejó un saldo de cerca 300 mil muertos y más de dos millones de personas que tuvieron que huir de sus lugares de vivienda (p. 23 y 24).

Por lo tanto, es viable concluir Lozano (2004):

Este periodo quebranto las características regionales pre-existentes y extendió la violencia a grandes áreas del país. Además de la expansión de la gran propiedad, numerosas áreas pasaron a ser repobladas por liberales o conservadores, según quien ganara en el terreno militar. Cerca de trescientos mil títulos de propiedad cambiaron de manos en aquellos años. Fue en ese entonces cuando se produjo la transformación de Colombia desde una sociedad rural a una sociedad urbana (p. 24).

1.2 Causas actuales del desplazamiento forzado en Colombia.

En el acápite anterior se dilucidaron las causas y antecedentes históricos del desplazamiento forzado que se presentó en Colombia durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX; pero las razones que llevaron a los desplazamientos y expulsiones violentas internas durante los últimos 40 años, son muy distintas a las estudiadas hasta el momento, donde aparte de factores políticos imperaron elementos como el narcotráfico, el tráfico de armas, reclutamientos ilegales, extorsiones y el control de corredores y zonas estratégicas para los diferentes grupos armados.

Según lo reseñado por parte de Nieto y Robledo (2001):

Es a partir de los años 80 cuando puede decirse que la situación y el panorama de violencia cambian completamente en Colombia. Los años 80, es la década en la cual convergen de

una manera dramática varias crisis y procesos traumáticos de nuestra realidad nacional. Es la década, por ejemplo, de la irrupción del narcotráfico como nuevo actor social con pretensión de insertarse en la estructura de la sociedad colombiana y con poder, en ese sentido, de penetración de esta misma sociedad en todos sus ámbitos y grupos sociales, generando traumas desde el punto de vista de la organización de Estado, de las relaciones internacionales del país, y sobre todo, desde el punto de vista del desplazamiento del orden social interno, de la manera de interactuar los actores sociales, políticos y económicos tradicionales, institucionales o no institucionales, armados o no armados (p. 30).

El cambio en el entorno y las fuentes de la confrontación armada en el país, produjeron dos causas relevantes que ocasionaron el desplazamiento forzado interno de millones de colombianos; el conflicto armado y las condiciones socioeconómicas de la población, emergieron como las principales razones para la existencia de este flagelo.

1.2.1 El Conflicto Armado como elemento generador del Desplazamiento Forzado.

El agresivo conflicto armado vivido en Colombia, se asemeja a la reyerta de cuatro luchadores dentro de un ring, en el cual ninguno logra sacar una ventaja definitiva que le garantice la victoria y simplemente se limita a ocasionarle el mayor daño posible al oponente, sin pensar en consecuencia alguna. Después de cavilar en la metáfora descrita, es necesario adaptarla al contexto político - bélico de nuestro país; en una esquina esta la subversión de extrema izquierda que no ha logrado la capacidad y apoyo suficiente para tomar el poder político y administrativo de la Nación; en otra esquina, los grupos armados de extrema derecha, sin contar con un proyecto político, simplemente actúan con el objetivo de hacer contrapeso a las guerrillas; en la tercera esquina, las

bandas criminales y carteles que solo tienen el interés de comercializar y lucrarse con el narcotráfico; y en la última esquina, las legítimas Fuerzas Militares del Estado. Pero quienes verdaderamente han sufrido los golpes de la reyerta descrita, víctimas de este incomprensible enfrentamiento, son los millones de civiles, campesinos, ciudadanos y comunidad colombiana en general, que han resistido a toda clase de agresiones y violaciones a sus derechos, inclusive, a la dramática situación del desplazamiento forzado.

Los años 80 coinciden, por otro lado, con un grado mayor de polarización del conflicto armado entre tradicionales protagonistas de éste en Colombia (Guerrillas – Estado) (...) La irrupción de nuevos actores de violencia como el paramilitarismo, las autodefensas, el sicariato, las bandas delincuenciales urbanas, las milicias de los barrios populares de las grandes ciudades, etc. Todo ello, además, en un contexto de pérdida progresiva de la legitimidad del Estado, de su capacidad para el ejercicio monopólico de la fuerza y de una crisis institucional aguda, especialmente de su aparato de justicia (Nieto y Robledo, 2001, p. 30).

La relación entre el conflicto armado y el desplazamiento forzado es innegable, convirtiendo el desarraigo y destierro de la población civil, en una práctica muy común y normal de los grupos armados ilegales, acto que les permite cumplir con sus objetivos militares y sociales a cabalidad, teoría también desarrollada por el investigador Medellín (2004):

A pesar de que existen muchos y muy variados argumentos sobre los intereses o las razones que explican la presión de los grupos armados sobre la población civil para provocar su desplazamiento, todos ellos pueden ser agrupados en dos categorías, a saber, el control social y el control territorial. No existe ningún otro factor capaz de explicar con algún grado de relevancia la expulsión de tal cantidad de personas, familias o comunidades (p. 27).

Este desalentador contexto del conflicto armado, tuvo como una de sus consecuencias el desplazamiento forzado, sin importar que este desarraigó ocurriera en el campo, veredas, pueblos o barrios de cualquier ciudad de Colombia; afectando la vida, integridad y sueños de los colombianos, exponiéndolos a graves situaciones de vulnerabilidad y amenazas; pero es en este punto, donde el Estado como garante de los derechos y el respeto por la dignidad humana, está en la obligación de crear los mecanismos, instituciones y políticas públicas que eviten que se siga presentando la problemática del desplazamiento forzado, además de reparar y resarcir efectivamente los derechos de las víctimas que ya lo sufrieron.

En los últimos diez años la magnitud del desplazamiento forzado es creciente, como también es mucho más amplio su reconocimiento, la adopción de los avances internacionales en el tema y las arduas labores de ONG colombianas y extranjeras para visibilizarlo y pedirle al Estado una acción eficiente para su prevención atención (Medellín, 2004, p. 25).

La difícil situación de orden público, dejó para las víctimas del conflicto armado, como única alternativa de supervivencia, el desplazamiento forzado, a pesar de que en muchos casos trataron de evitar su salida de diferentes formas. La relación entre el lugar de origen, el lugar de destino y la modalidad del desplazamiento condicionan la experiencia acaecida, también influyeron la capacidad económica, edad y género que tuvieran las personas o familias expulsadas; las abruptas salidas, obligaron a improvisar refugios que en muchos casos resultaron muy hostiles, la solidaridad familiar y comunitaria no siempre resistió los tiempos prolongados ni las múltiples necesidades que demanda la población despojada de sus fuentes de sostenimiento. Por lo general, las personas y comunidades desalojadas por las armas de sus tierras, arribaron a los cinturones de miseria de las grandes ciudades, enfrentándose a un mundo desconocido marcado por el

desempleo, el hambre, el estigma, la violencia y el rechazo; entorno que obligó a los desplazados a recurrir a las entidades del Estado, que en la mayoría de los casos los sometían a la dinámica de la burocracia institucional, con una atención lenta y con respuestas que no satisfacían las necesidades inmediatas.

1.2.2 Las Condiciones Socioeconómicas como elemento generador del Desplazamiento Forzado.

El control de bastas y amplias zonas del territorio nacional, envuelve la posibilidad de disponer de recursos naturales o geoestratégicos (Petróleo – Electricidad – Agua) de gran importancia para la financiación y sostenimiento del conflicto armado, atendiendo a los intereses económicos de grandes capitales nacionales y transnacionales. De la detallada realidad, es necesario extraer los ejemplos que el autor Medellín (2004), plantea:

- Recursos agrícolas con alto potencial de explotación (climas y suelos de buena aptitud para los emprendimientos productivos como el Urabá, las sabanas de Córdoba y Sucre, la Sierra Nevada o el Magdalena Medio).
- Zonas de cultivos ilícitos (coca y amapola en el oriente colombiano, en la vertiente oriental de la cordillera oriental y en la vertiente hacia el Océano Pacífico de la cordillera occidental).
- Recursos naturales de extracción (oro, petróleo, carbón y maderas como en Arauca, Cesar, Casanare y Choco).
- Grandes proyectos de inversión para la construcción u operación (embalses, carretables, oleoductos, como en Antioquia, el Urabá chocoano, Nariño, Cundinamarca, Norte de Santander, Arauca, etc.).

- Corredores de comunicación fluvial o terrestre, entre los valles interandinos, y entre las cordilleras y el mar (para el tráfico de armas, explosivos, precursores, coca, amapola, y el transporte de tropas, como el Río Atrato, la Sierra Nevada, Huila, Tolima, Alto Naya, Sumapaz, el Nudo de Paramillo, los ríos del Oriente colombiano, etc.) (p. 29).

El Manejo de las condiciones socioeconómicas, que encierran las tierras en Colombia, han generado el desplazamiento forzado de comunidades enteras; otro elemento a considerar es que este fenómeno se ha presentado principalmente en zonas rurales, distinto al conflicto armado que ha ocasionado desplazamientos forzados, tanto en el campo, como en los barrios de las ciudades de Colombia; “por eso cuando la gente huye, los terratenientes y comerciantes regionales, muchos inversionistas nacionales o internacionales, simpatizantes o familiares de los combatientes vencedores o simples oportunistas, pueden apropiarse o adquirir por un costo mínimo la tierra abandonada” (Medellín, 2004, p. 29). Esta forma de despojar a las víctimas de sus tierras y propiedades, prolifera en zonas como las sabanas de Córdoba y Sucre, el Magdalena Medio y Urabá; donde los jefes paramilitares de la zona, se volvieron grandes terratenientes.

1.3 Conceptos fundamentales inherentes al Desplazamiento Forzado colombiano.

En esta fase de la investigación y con sus presupuestos básicos ya expuestos, es necesario definir varios términos conceptuales relacionados al desplazamiento forzado: Conflicto Armado Internacional, Conflicto Armado Interno, Víctima, Desplazados Internos, Desplazamiento Intraurbano, Desplazamiento Rural a Cabeceras Municipales, Desplazamiento Rural a Centros Urbanos, Refugiado, Migración, Retorno Colectivo, Derechos Humanos, Derechos

Fundamentales y Política Pública; que servirán de guías dentro del proceso investigativo, permitiéndonos entender y cumplir de manera reflexiva los objetivos del presente estado del arte.

Lo cotidiano del conflicto armado, acostumbró a la población colombiana a convivir con la guerra, sin conocer sus aspectos generales, características o la adecuada definición que tiene este término. El Derecho Internacional Humanitario, establece dos clases de conflictos armados, el primero es el Conflicto Armado Internacional definido como, Convenios de Ginebra (1949):

(...) Aparte de las disposiciones que deben entrar en vigor ya en tiempo de paz, el presente Convenio se aplicará en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que surja entre dos o varias Altas Partes Contratantes, aunque una de ellas no haya reconocido el estado de guerra. El Convenio se aplicará también en todos los casos de ocupación total o parcial del territorio de una Alta Parte Contratante, aunque tal ocupación no encuentre resistencia militar (Artículo 2).

Según esta disposición, un conflicto armado internacional es aquel en que se enfrentan ‘Altas Partes Contratantes’, entendiendo este término como Estados y se presenta cuando uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro Estado, sin tener en cuenta las razones o la intensidad del enfrentamiento. Las normas pertinentes del Derecho Internacional Humanitario pueden ser aplicables incluso si no hay hostilidades abiertas. Además, no hace falta que se haga oficialmente una declaración de guerra o un reconocimiento de la situación.

Y la segunda clase de conflicto armado, que desafortunadamente ha sido la constante por décadas en Colombia, y que para el presente trabajo académico es importante entender, es el Conflicto Armado Interno, en los términos de los Convenios de Ginebra (1949) en el que se

determina que: “(...) conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes” (Artículo 3). Como se suscita el conflicto bélico en Colombia, se hace hincapié en la participación de más de dos grupos armados no gubernamentales (o al margen de la Ley); según la situación, puede haber hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre esos grupos únicamente; retractando notoriamente la violencia y enfrentamientos entre el gobierno de Colombia, las guerrillas de izquierda, los grupos paramilitares, los carteles de la droga y las bandas criminales emergentes.

Para hacer una distinción entre un conflicto armado en el sentido del Artículo 3, de los Convenios de Ginebra de 1949 y formas menos graves de violencia, como las tensiones, los disturbios interiores, los motines o actos vandálicos, la situación debe alcanzar cierto umbral de enfrentamiento, establecido en otro instrumento internacional, como el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1949), primer Tratado Internacional dedicado exclusivamente a las situaciones de conflicto armado interno, que precisó:

(...) los conflictos armados que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo (Artículo 1.1).

Los mayores afectados del enfrentamiento armado colombiano son las víctimas, que en nuestro país ascienden a casi 8 millones², según fuentes oficiales; teniendo en cuenta esta estadística, resulta fundamental entender por Víctima, según Beristain (2012):

A toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas las lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario (p. 22).

Esta definición es aceptada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pero no especifica los varios tipos de víctimas que existen, como víctimas directas y víctimas indirectas; las víctimas directas son las que sufrieron la violencia, por ejemplo la persona torturada, desaparecida o desplazada forzosamente; por otra parte, las víctimas indirectas son aquellas que por sus lazos familiares o sociales sufren también los efectos y consecuencias del conflicto armado. Para desarrollar el concepto de víctimas indirectas, refiriéndose a los familiares o personas cercanas a las víctimas directas, la Organización de Naciones Unidas, a través de la Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General del 16 de diciembre de 2005 determinó que:

(...) Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización” (...) “Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o

² Según datos consolidados por la Red Nacional de información (RNI), información al servicio de las víctimas; al 01 de febrero de 2016, en Colombia las víctimas del conflicto armado ascienden a 7.902.807 personas. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>.

condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima (Aparte V, Literal 8).

Un proceso de retorno colectivo, como la Alianza Medellín – San Carlos, elemento importante dentro del desarrollo del presente trabajo académico; se sustenta en las familias y personas que fueron expulsados de sus fincas y propiedades. Factores como el conflicto armado interno o las condiciones socioeconómicas del territorio, son la fuente generadora del flagelo del desplazamiento forzado; según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos definieron por Desplazados Internos en O'Donnell, Uprimny y Valencia (2002):

(...) las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de 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 ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (p. 333).

Este enunciado abarca claramente las situaciones vividas dentro de nuestro país; igual no podemos desconocer que la Corte Constitucional ha realizado un importante compendio jurisprudencial definiendo que es el desplazamiento forzado, como debe atenderse y exigiendo que el gobierno nacional asuma su responsabilidad ante esta grave problemática, tema que será objeto de análisis dentro de la presente investigación.

La problemática del desplazamiento forzado produjo varios fenómenos que atentaron contra la integridad de la sociedad civil, circunstancias que dependían de las condiciones económicas, territoriales y sociales de las confrontaciones armadas; así surgieron el

Desplazamiento Intraurbano, el Desplazamiento Rural a Cabeceras Municipales y el Desplazamiento Rural a Centros Urbanos.

Según Medellín (2004), el Desplazamiento Intraurbano es el “desplazamiento al interior de las grandes y medianas ciudades de Colombia” (p. 29), donde las personas y comunidades víctimas deben cambiarse de un sector de la ciudad a otro, debido a las amenazas, hostigamientos o presiones de los grupos ilegales sobre ellos.

El Desplazamiento Rural a Cabeceras Municipales, se presenta cuando las comunidades asentadas en las veredas o corregimientos de los diferentes municipios, se ven obligados abandonar sus tierras, fincas o predios, para desplazarse a la cabecera municipal a donde pertenece territorialmente la vereda o corregimiento de origen; este hecho es generado por el conflicto armado.

Por su parte, el Desplazamiento Rural a Centros Urbanos aparece durante los movimientos de población rural campesina, residente de veredas y corregimientos de determinado municipio, que como consecuencia de las confrontaciones armadas y la presencia de grupos al margen de la Ley, deben dejar forzosamente sus tierras, fincas o predios, trasladándose a las grandes ciudades y capitales de departamento.

Siguiendo el contexto relativo a las víctimas de los diferentes conflictos armados, es pertinente definir el concepto de Refugiado, y de acuerdo con la Convención de Ginebra (1949) sobre el Estatuto de los Refugiados, es toda persona que:

(...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él (Artículo 1A, numeral 2).

A diferencia de los refugiados, la Migración acontece de forma voluntaria, cuando las personas deciden trasladarse “no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones” (Edwards, 2015, Párr 6). Los migrantes continúan recibiendo la protección de su país de origen.

La noción de Retorno Colectivo debe ser adecuadamente entendida, porque será uno de los principales ejes de análisis de este trabajo académico, es por esto que se ha tipificado como el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento a través de la generación de oportunidades y alternativas de retorno al lugar de donde se vio forzada a salir, bajo la garantía de los principios de Voluntariedad, Seguridad y Dignidad (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012). Como se ha dicho, tratare de determinar si la Alianza Medellín – San Carlos, sería un modelo efectivo para iniciar masivamente procesos de retorno colectivo, garantizando la recuperación plena de los derechos de las víctimas, haciendo necesario pensar el retorno desde un horizonte de reparación y no simplemente desde la cesación de la condición de

desplazamiento, ofreciendo otras posibilidades y retos para la acción institucional, y especialmente, para la posibilidad de rehacer la vida de la población afectada.

Las víctimas del conflicto armado y en general los colombianos han visto la vulneración de sus derechos constantemente, el Estado y los grupos insurgentes no han medido sus acciones para determinar el nivel de afectación que han tenido sobre la sociedad colombiana, pero académicamente y en temas tan sensibles como los relacionados a las víctimas, es necesario hacer una diferenciación entre derechos humanos y derechos fundamentales. Los Derechos Humanos desde el punto de vista jurídico son “aquellos que poseen las personas por el solo hecho de serlo y que conllevan una serie de facultades cuya titularidad es irrenunciable” (Barbosa, 2002, p. 55).

Es adecuado indicar que los derechos humanos son normas de obligatorio cumplimiento y deben respetarse por los Estados, organizaciones políticas, sociales, insurgentes o civiles; debido a su naturaleza universal individualizada en cada ser (Barbosa, 2002).

Por otra parte, los Derechos Fundamentales se definieron como “aquellos que se configuran como formas de participación de los individuos, bien objetiva o colectivamente en los procesos de formación de la voluntad general” (Elejalde, 2002, p. 271), al interpretar la definición, hace referencia a la relación individuo – comunidad - Estado; es por esto, que si una persona tiene derecho a la vida, los demás tenemos el deber de respetársela y el Estado la obligación de garantizar el ejercicio de ese derecho.

Y por último, es imperioso precisar el concepto de Política Pública, poco conocido por la comunidad en general, pero que produce fuerza vinculante para el gobierno nacional y todos los entes territoriales, la investigadora Luisa Fernanda Cano de la Universidad de Antioquia, lo definió como el “flujo de acciones y decisiones intencionalmente coherentes y racionalmente focalizadas a fin de resolver, de manera puntual, un problema definido como público” (Citada por Chinchilla, 2010, Párr. 3) por lo tanto, es el mecanismo más idóneo que tiene el Estado para trazar políticas y establecer medidas para solucionar una problemática que se presente en el país, generalmente las políticas públicas han conllevado la creación de leyes para que regulen una temática en especial, por ejemplo la Ley 1448 de 2011, nombrada como la Ley de las Víctimas.

1.4 Clases de Desplazamiento Forzado.

El entorno del desplazamiento forzado determina dos clases, la primera es el desplazamiento individual y la segunda es el desplazamiento masivo. El desplazamiento individual ocurre cuando una persona o grupos familiares, afectados por las amenazas, extorsiones o presiones de grupos armados ilegales se ven obligados a dejar sus propiedades, trabajos, estudios, etc., con la idea de salvaguardar sus vidas e integridad, esta modalidad es utilizada contra líderes campesinos, sindicalistas, políticos, activistas de derechos humanos y empleados públicos; y además, es muy difícil de detectar para las autoridades, si las víctimas voluntariamente no deciden denunciar el desplazamiento .

Y en segunda instancia, el desplazamiento masivo, expresamente consagrado en el Decreto Nacional N° 2569 del año 2000 “(...) Se entiende por desplazamiento masivo, el

desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas” (Artículo 12); este suceso ha ocurrido con mayor frecuencia en el país, donde comunidades, veredas y corregimientos enteros han sido desplazados forzosamente por los grupos al margen de la Ley, convirtiendo en sus principales víctimas a los campesinos o familias que viven en los barrios populares de las principales ciudades de Colombia.

1.5 Mecanismos estatales para la Prevención y Atención a las Víctimas del Desplazamiento Forzado.

El Estado colombiano se vio superado por la crisis humanitaria que ha tenido que sobrellevar con el desplazamiento forzado y la atención a las víctimas que lo han sufrido, es evidente la improvisación y falta de organización que tuvo el gobierno nacional para atender las expulsiones masivas que se presentaron en los momentos más álgidos del conflicto armado interno; pero también es meritorio mencionar que los mecanismos y medidas para evitar y asistir el desplazamiento forzado han mejorado, haciendo más efectiva la reacción del Estado en la búsqueda de soluciones que mitiguen los efectos del conflicto armado en la población desplazada.

Las labores encaminadas a la prevención y protección de las víctimas del desplazamiento forzado, están orientadas a evitar que en las zonas del territorio colombiano que se encuentran en alto riesgo por la presencia de grupos ilegales o enfrentamientos armados, ocurran incidentes de desplazamiento; y en los lugares donde ya se presentó el desplazamiento, el objetivo es aminorar el efecto sobre la población perturbada.

Después de considerar el contexto de las estrategias adoptadas por el gobierno colombiano para prevenir y atender el desplazamiento forzado; es factible establecer que las medidas generadas se hicieron de una forma lenta, pero integral, tratando de abarcar la mayor cantidad de sectores del ámbito social y político nacional.

Esta teoría es respaldada por el desarrollo normativo y jurisprudencial que en materia de desplazamiento forzado ha tenido Colombia durante los últimos 20 años, donde sobresalen normas como la Ley 387 de 1997, el Decreto Nacional N° 2569 de 2000, la Ley 1190 de 2008 y la más importante, en la que se identificaron los errores legales del pasado, la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas; pero este avance normativo no fue rápido y siempre estuvo bajo la lupa de la Corte Constitucional, por intermedio de acciones de tutela, hasta el punto de determinar un estado de cosas inconstitucional, a través de la Sentencia T-025 de 2004, debido a la inhumana situación adolecida por los desplazados.

Para identificar una serie de acciones claras y directas destinadas a prevenir y atender el desplazamiento forzado, es necesario analizar la Ley de Víctimas (Congreso de Colombia, 2011), allí encontraremos tres grupos de medidas que buscaban cumplir este objetivo; medidas dirigidas a la prevención y protección; reparación; y ayuda humanitaria, atención y asistencia a las víctimas.

Las medidas de prevención y protección, definidas en los Artículos 31 y 32 de la Ley 1448 de 2011, determinan las estrategias de seguridad pública para todas las víctimas del conflicto armado, en especial, donde se adelanten procesos de reparación, atención prioritaria en procesos

de restitución de tierras (González, 2011), o zonas de alto riesgo de confrontación armada; la referida Ley precisó las medidas especiales de protección así:

Las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal, atendiendo a la jurisprudencia y normatividad existente sobre la materia.

Estas medidas podrán extenderse al núcleo familiar, siempre que ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, exista amenaza contra los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal del núcleo familiar y se demuestre parentesco con la víctima. El estudio técnico de nivel de riesgo gozará de carácter reservado y confidencial.

Cuando las autoridades judiciales, administrativas o del Ministerio Público tengan conocimiento de situaciones de riesgo señaladas en el presente artículo, remitirán de inmediato tal información a la autoridad competente designada de acuerdo a los programas de protección, para que inicien el procedimiento urgente conducente a la protección de la víctima, de acuerdo a la evaluación de riesgo a la que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 1°. Los programas de protección contemplados en la presente Ley, se desarrollarán en el marco de los programas existentes en la materia, al momento de expedición de la presente Ley, y garantizando su coherencia con las políticas de seguridad y defensa nacional.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativo pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que

intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios.

Lo anterior sin perjuicio de las medidas de protección contempladas en esta ley de acuerdo al análisis de riesgo.

Parágrafo 3°. La definición de las medidas de protección para las mujeres víctimas deberán tener en cuenta las modalidades de agresión, las características de los riesgos que enfrentan, las dificultades para protegerse de sus agresores y la vulnerabilidad ante ellos (Artículo 31).

Las medidas de reparación tienen un enfoque de restablecimiento y recuperación de las condiciones sociales, económicas y comunitarias de las víctimas del conflicto armado, bajo parámetros de dignidad y respeto por sus derechos; la Ley de Víctimas pretende reparar de forma adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por los daños que la población ha sufrido como resultado de las violaciones (González, 2011). Para efectos de la presente Ley, no deben confundirse las medidas de reparación con las de asistencia, aunque estas últimas también tengan aspectos reparadores; de igual forma, del Artículo 69 al 152 se detallaron 7 acciones de reparación y los procedimientos para solicitarlas:

- Restitución de la tierra. “(...) El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente” (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 72).
- Restitución de vivienda. Esta medida privilegia a las mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población discapacitada desplazada; “(...) Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda (...)” (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 123).
- Indemnización por vía administrativa. “El Gobierno Nacional, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, el trámite, procedimiento, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización individual por la vía administrativa a las víctimas (...)”. (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 132 y siguientes).
- Medidas de rehabilitación. Son los mecanismos integrales que el Estado debe emprender para el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas “(...) La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las

víctimas en los términos de la presente ley” (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 135 y siguientes).

- **Medidas de satisfacción.** Tienen como meta proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima; su adopción deberá hacerse con plena participación de las personas afectadas, garantizándose un enfoque diferencial en su aplicación (González, 2011), así lo dispone la Ley de Víctimas: “(...) El Gobierno Nacional, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá realizar las acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido (...)” (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 139).
- **Garantías de no repetición.** El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas es el encargado de establecer el alcance de cada una de las medidas, con la meta de garantizar la no repetición de los hechos violentos, además de designar la entidad responsable de implementarlas (González, 2011), medidas consagradas en el Artículo 149 de la Ley de Víctimas.
- **Medidas de reparación colectiva.** “(...) Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva (...)”. (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 151 y 152).

Y por último, las medidas de ayuda humanitaria, atención y asistencia a las víctimas, tres necesidades imperiosas que contempla y perfecciona la Ley de Víctimas; que en muchos aspectos han sido reguladas en distintas leyes y jurisprudencia:

- Medidas de ayuda humanitaria. Definidas de la siguiente forma, “(...) Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma consagradas en los (Artículo 47; Artículo 48).
- Medidas de asistencia y atención a las víctimas. Donde resaltan las destinadas a la atención en salud y educación: “Se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Por su parte, entiéndase por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación” (Artículo 49 y siguientes).

- Medidas de Atención a las víctimas del desplazamiento forzado. Tratadas del Artículo 60 al 68 de la Ley de Víctimas; “La atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se regirá por lo establecido en este capítulo y se complementará con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten. Las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, que no contraríen la presente ley, continuarán vigentes” (Artículo 60).

Sin embargo las medidas no solo se han quedado en aspectos legales, el Estado creó una serie de entidades que poco a poco se han especializado en la atención a las víctimas del conflicto armado, además contaron con el respaldo de instituciones de carácter internacional, que tienen como objetivo la protección de la población desplazada.

A nivel internacional, cabe destacar la Oficina para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR), es la agencia de la ONU para los refugiados; creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, como uno de los múltiples esfuerzos de la comunidad internacional en el siglo XX para brindar protección y asistencia a los refugiados de las guerras. El programa del ACNUR busca fortalecer la capacidad del país para atender a la inmensa población de desplazados internos en Colombia, como lo hace en el resto del mundo.

El ACNUR promueve los acuerdos internacionales sobre los refugiados, colabora con los Estados en el establecimiento de estructuras de asilo y actúa en calidad de observador internacional en relación a los asuntos relacionados con derecho de asilo y refugiados. (...)

La protección internacional puede ser definida como el conjunto de las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños bajo la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados (ACNUR, s.f., Párr 3).

Otra institución del orden internacional que ha realizado significativos aportes a los programas y políticas de protección de la población en condición de desplazamiento forzado, es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que incluso, ha participado en la planeación, financiación y desarrollo de varios componentes de atención del proyecto de retorno colectivo Alianza Medellín - San Carlos.

La OIM creada en 1951, es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Cuenta con 162 Estados Miembros, 9 Estados que gozan del estatuto de observador y oficinas en más de 100 países, la OIM está consagrada a promover la migración humana y ordenada para beneficio de todos. En ese quehacer ofrece servicios y asesoramiento a gobiernos y migrantes (OIM, 2015).

Las labores de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) radican en:

“(…) cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas” (OIM, 2015, Párr 3).

Para el caso del conflicto bélico en Colombia, esta institución desarrolla programas con el objetivo de atender:

“(…) migrantes que salen al exterior o retornan y buscan su reintegración, poblaciones víctimas del desplazamiento forzado interno, víctimas y potenciales víctimas de la trata de personas, menores desvinculados o en riesgo de vinculación a los grupos armados ilegales, programas de fortalecimiento de la paz” (ACNUR, 2002).

En lo relativo a la asistencia y atención de la población desplazada por la violencia, la OIM se encarga de apoyar a las comunidades desplazadas, receptoras y otras poblaciones vulnerables con ayudas inmediatas; protege los bienes patrimoniales de los desplazados e incentiva el fortalecimiento del tejido social comunitario (Ardila, 2006); también respaldan los procesos de asistencia humanitaria de emergencia y de retorno de poblaciones desplazadas.

De igual forma, a nivel local la primera institución de esta índole fue la Red de Solidaridad Social - RSS, creada en 1994, mediante la Ley 368 de 1997 (Congreso de Colombia, 1997) iniciativa presidencial que convoca a la solidaridad nacional, para atender las necesidades apremiantes de la población más pobre y de escasos recursos, facilitando su participación en los grandes programas sociales del país; no se mencionaba en ese momento a la población víctima del desplazamiento, solo el desarrollo de las confrontaciones armadas y la fragilidad manifiesta que tenían los desplazados, hizo que se cambiaran sus objetivos, redireccionando sus recursos a la atención y asistencia de las comunidades y personas desplazadas, pero dejando de lado el aspecto de prevención.

La RSS desarrolló sus funciones y tuvo vigencia hasta el año 2005, inmediatamente después fue creada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), un organismo público y oficial del gobierno, creado mediante el Decreto Nacional N° 2467 de 2005 (Presidencia de Colombia, 2005); dependencia que fusionó a dos organismos anteriormente independientes la RSS y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). Por un lado, esta nueva agencia se ocupó de aplicar programas relacionados con la ayuda al desarrollo social de la población colombiana y, por otro, se encargó de la política de cooperación entre Colombia y otros países del mundo; como era presumible, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) asumió todos los programas sociales, en especial, los relacionados a la atención de las víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado, coordinando a su vez el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y ejecutando acciones de acompañamiento al retorno, prevención, protección, atención humanitaria y reubicación a favor de la población desplazada y en riesgo de esta misma situación; es importante resaltar, que contrario a lo desarrollado en la RSS, esta nueva entidad trabajó y adelantó proyectos destinados a la prevención del desplazamiento forzado.

Acción Social se transforma por el Decreto Nacional N° 4155 de 2011, en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), encargado de establecer políticas, proyectos y programas para la asistencia y reparación a las víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica. Adscrita al DPS, se halla la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ha logrado cambiar la perspectiva que la población colombiana ha tenido respecto la atención, prevención y reparación de las víctimas del

conflicto armado; como institución está encargada de liderar las acciones del Estado para reparar y atender integralmente a las víctimas y contribuir con la paz de Colombia; para cumplir sus metas la UARIV creó una serie de dependencias regionales, con competencia en sus respectivos territorios, permitiendo mayor cobertura con sus programas, mejorando el acceso de las víctimas a la oferta institucional y optimizando el ejercicio de sus derechos, además de cumplir a cabalidad lo establecido en la Ley de Víctimas.

El impulso generado por la creación y aplicación de la Ley de Víctimas, el inicio de los diálogos de paz (La Habana – Cuba) y la reducción de las acciones violentas, le permitió al Estado crear una serie de entidades que han complementado la cobertura y oferta ofrecida para las víctimas del conflicto armado y el desplazamiento forzado; una de ellas fue la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), entidad asignada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), que tiene por objetivo el logro de la restitución jurídica y material de las tierras despojadas a las víctimas de la violencia. También se creó el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), establecimiento público del orden nacional, adherido al DPS, cuyo objeto es reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio relativo a las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, como consecuencia del conflicto armado interno.

Establecer los mecanismos y medidas de prevención y atención para la población desplazada, no solo requiere un adecuado contexto jurídico o la creación de diversas dependencias que se encargaran integral y armónicamente de satisfacer las necesidades de las víctimas, también se concibieron y entregaron partidas presupuestales muy importantes, dos ejemplos de la

relevancia de estos recursos, fue el documento CONPES 3075 del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que destinó recursos para la ejecución del Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado; y para complementar esta inversión, el documento CONPES 3115 hizo una distribución presupuestal sectorial para el cumplimiento del CONPES 3057.

1.6 Cifras del Desplazamiento Forzado en Colombia.

Una de las formas de entender la catástrofe humanitaria que ha sido el desplazamiento forzado para Colombia, es conociendo el número de víctimas que este flagelo ha generado en el país:

Tabla 1.
Descripción breve del hecho violatorio reportado y su correspondiente número de víctimas.

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	9.949
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	89.771
Amenaza	304.346
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	14.473
Desaparición forzada	162.288
Desplazamiento	6.803.961
Homicidio	971.035
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	10.924
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	104.961
Secuestro	31.211
Sin información	40
Tortura	9.822
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	7.931

Nota: fuente oficial - Unidad Para la Atención y Reparación de Víctimas, 2016. <http://rni.unidadvictimas.gov.co> / RUV

Tabla 2.
Descripción de la cantidad de víctimas por hecho violatorio reportado.

HECHO	EVENTOS
Abandono de Tierras	10.834
Amenaza	319.220
Desaparición forzada	171.665
Sin información	40
Minas antipersonal	11.585
Homicidio	1.048.966
Secuestro	32.382
Perdida de Bienes Muebles o Inm	113.855
Tortura	9.924
Vinculación de Niños y Adolescentes	9.056
Desplazamiento	7.406.721
Integridad sexual	14.963
Acto terrorista	96.066
Total	9.245.277

Nota: fuente oficial - Unidad Para la Atención y Reparación de Víctimas, 2016. <http://mi.unidadvictimas.gov.co/RUV>

1.7 Otras Experiencias de Retorno Colectivo en Colombia.

Con el objetivo de enriquecer el debate sobre la viabilidad de este tipo de iniciativas de retorno colectivo de víctimas del conflicto armado en Colombia, es necesario analizar proyectos de esta índole que se han desarrollado paralelamente o posterior a la Alianza Medellín – San Carlos; con características similares, pero ejecutados de forma distinta, utilizando nuevos

protocolos, mayor participación de instituciones del nivel nacional y bajo la misma premisa de restablecer los derechos fundamentales de la población desplazada por la violencia.

El rastreo bibliográfico e informativo permitió determinar cuatro estrategias de retorno colectivo de víctimas del conflicto armado, planificadas y ejecutadas durante los últimos 6 años y lideradas por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). La primera fue el programa Retornar es Vivir, desarrollado entre los años 2009 y 2010; posteriormente se protocolizó el Convenio Interadministrativo N° 1510, suscrito entre el municipio de San Carlos y la UARIV, donde materializó el retorno de 320 familias; la tercer experiencia fue el retorno de 113 familias Embera Chamí, quienes regresaron de la ciudad de Bogotá a sus tradicionales resguardos indígenas, ubicados en los municipios de Mistrató y Pueblo Rico, Risaralda; y por último, el programa nacional de retornos, denominado Familias en su Tierra (FEST).

1.7.1 Estrategia Retornar es Vivir.

Durante el año 2009, el gobierno nacional decidió impulsar la atención prioritaria a la población desplazada del país, con este panorama creó una estrategia encaminada al restablecimiento de las víctimas del conflicto armado; por tal motivo, realizaron una intervención integral a las comunidades que estuviesen retornando a sus lugares de origen, basándose en los 13 elementos necesarios para el retorno que estaban estipulados para ese momento en el país: habitabilidad y tierras; salud; educación y uso del tiempo libre; vías y comunicaciones; acceso de la población al aparato judicial; servicios públicos básicos; seguridad alimentaria; ingresos y

trabajo; acompañamiento humanitario; programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres y población discapacitada; organización social y atención psicosocial.

Este proyecto tenía como principal objetivo:

Acompañar integralmente procesos de retorno, a través de la coordinación interna con los procesos misionales de Acción Social y las demás entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada del nivel nacional y Territorial, de tal manera que se intervenga acelerada y sosteniblemente en la restitución de los derechos de la población desplazada, se garantice la no repetición y se avance en la reparación de las familias víctimas del desplazamiento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 393).

Por otro lado, la iniciativa fue implementada en su primera etapa en los municipios de San Carlos, San Rafael, Cocorna, Granada, San Francisco y San Luis; y para la segunda etapa en los municipios de Sonsón, Argelia, Nariño, La Unión y el Carmen de Viboral. Estas localidades del oriente antioqueño fueron priorizadas porque cumplían con las condiciones de seguridad, sociales, administrativas y con el potencial de hogares retornados necesarios para implementar a cabalidad el programa de retorno colectivo. La estrategia Retornar es Vivir, según cifras oficiales, atendió 5.677 familias (24.566 personas), todas residentes de los municipios reseñados.

Figura 1. Entrega de insumos a beneficiarios del megaproyecto Retornar es Vivir.



Nota: fuente oficial – Archivos de la oficina de comunicaciones de la Alcaldía de San Carlos.

En comparación con la Alianza Medellín – San Carlos, este programa no se focalizó en un municipio, ampliando su cobertura a casi la mitad de los municipios que conforman el oriente de Antioquia, por otro lado, no hubo intervención de ninguna de las localidades que recibieron a la población desplazada durante el momento más álgido del conflicto armado; la totalidad de los recursos y la coordinación del programa estuvo a cargo de Acción Social, actualmente DPS, situación que generó disconformidad en la población atendida y en los alcaldes de los municipios que recibieron la intervención, ya que consideraban el impacto del proyecto poco relevante, concepto que encontraba eco en las múltiples necesidades insatisfechas de las comunidades retornadas, además de los “interrogantes y cuestionamientos con respecto a la sistematicidad y real posibilidad de garantizar, desde el gobierno central, una respuesta que vaya más allá de la asistencia humanitaria” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 395).

1.7.2 Convenio Interadministrativo N° 1510 de 2012.

Para continuar el proceso de retorno de víctimas del conflicto armado acaecido en el municipio de San Carlos, la UARIV en convenio con la Alcaldía de San Carlos desarrollaron una iniciativa para acompañar el retorno de 320 familias, proyecto ejecutado entre agosto de 2012 y septiembre de 2013, que contó con un presupuesto de \$4.300.000 millones de pesos, de los cuales \$3.000.000 fueron aportados por la UARIV y \$1.300.000 por el municipio de San Carlos.

En la formulación y la implementación del proyecto no solo se retomaron los aprendizajes que proyectos como Familias en su tierra, Retorno a Oriente y Alianza Medellín-San Carlos, sino que también se le dio cumplimiento a las metas del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 que contienen lineamientos dirigidos a atender a la población víctima del conflicto armado y apuntaban al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades en procesos de retorno (Villa, 2013, p. 34 y 35).

La similitud de esta iniciativa de retorno con la Alianza Medellín – San Carlos es evidente en la mayoría de sus elementos, de los cuatro proyectos de retorno colectivo analizados en este punto del trabajo de grado, el Convenio Interadministrativo N° 1510 de 2012 es el que más se asemeja a las condiciones, estructura y resultados de la Alianza. Aunque no contó con la participación de alguno de los municipios receptores de las 320 familias beneficiarias, fue una iniciativa liderada por la administración de San Carlos y la UARIV, que cumplió a cabalidad con los parámetros establecidos por la Ley de Víctimas respecto a las demandas de la población desplazada y la institucionalidad que debe enmarcar este tipo de programas.

Proyecto que funcionó por componentes, donde se estructuró toda la atención a las familias favorecidas por el convenio: atención psicosocial y reparación simbólica; generación de ingresos; seguridad alimentaria y nutricional; y mejoramiento habitacional. Con estos se pretendió generar empoderamiento local en las organizaciones comunitarias y población en general, para lograr procesos de sostenibilidad económica en la tierra y seguridad alimentaria que generaran arraigo y solidaridad entre vecinos y pequeños productores (Villa, 2013), con el único objetivo de satisfacer las necesidades de las familias retornadas y causar el menor impacto en el entorno comunitario donde se habían asentado nuevamente las familias.

El componente de atención psicosocial y reparación simbólica fue encaminado a la elaboración del duelo y la reconstrucción del proyecto de vida de la población retornada, a semejanza de la Alianza también fue ejecutado por un operador, en este caso, la Corporación para el Desarrollo, la Reconciliación y la Reparación (Reconciliar). Respecto al proceso de reparación simbólica, contemplo la construcción de la segunda etapa del Jardín de la Memoria.

En cuanto al componente de generación de ingresos, según Villa (2013), buscaba “fortalecer o implementar esa unidad productiva familiar, pero con un acompañamiento técnico y social que permita a las familias hacer inserción a la economía local y regional” (p. 38). Durante el desarrollo de este componente se presentaron varios casos donde las personas atendidas no contaban con las condiciones físicas (Discapacitados, enfermos y personas de la tercera edad) para avanzar en el fortalecimiento de sus unidades productivas, por tal motivo, y aplicando el principio de enfoque diferencial, no se les entregó una actividad productiva, a cambio se dignificaron sus

condiciones de vida, con el amueblamiento de sus viviendas y hogares. A estos casos se les denominó “Casos Especiales”.

Figura 2. Capacitaciones a beneficiarios del Convenio N° 1510 de 2012.



Nota: fuente oficial – Archivos de la oficina de comunicaciones de la Alcaldía de San Carlos.

Muy cercano al anterior componente, estaba el de seguridad alimentaria, cuya meta era “apostarle a superar las condiciones de inseguridad alimentaria que tienen las familias, sus altos grados de desnutrición y malnutrición” (Villa, 2013, p. 38). Para cumplir ese objetivo se realizaron capacitaciones a la población retornada, en temas relacionados a la seguridad alimentaria, buenos hábitos alimenticios y nutrición; también se acompañó a las familias en la creación de huertas caseras, además se entregaron especies menores. Estas medidas trataban de garantizar el fortalecimiento alimenticio de las familias retornadas.

El último componente que se aplicó en este convenio, fue el de mejoramiento habitacional, donde se realizaron dos tipos de actividades destinadas a atender las necesidades en vivienda de la población retornada, como lo explico Villa (2013):

La primera de ellas fue el aporte económico brindado a familias adscritas al proyecto Ciudadela Medellín, ya que para la fecha contaban con asignación de subsidio. La segunda actividad consistió en la entrega de kits de materiales para el mejoramiento de condiciones habitacionales tanto a población de la zona urbana como la de la rural (p. 37).

A pesar de lo semejante de este convenio de retorno colectivo con la Alianza, también son evidentes algunas diferencias, por ejemplo, las familias favorecidas no tenían ninguna restricción por el lugar que los albergó durante el desplazamiento, podían retornar de cualquier parte del país, muy distinto a lo sucedido en la Alianza, donde era requisito esencial que el retorno ocurriera desde la ciudad de Medellín; además, durante la planeación y desarrollo del proyecto, no participó ningún municipio receptor de la población desplazada sancarlitana.

Como se observa en la anterior descripción, hay muchos aspectos comunes entre los diferentes proyectos, tanto en términos de enfoque como en relación a los componentes a través de los cuales se concreta la intervención institucional.

1.7.3 Retorno Embera Chamí.

Este proyecto de retorno colectivo fue liderado por la UARIV y la administración distrital de Bogotá, quienes desarrollaron acciones administrativas, técnicas y financieras, para lograr el retorno de 113 familias pertenecientes a la etnia Embera Chami, quienes regresaron a los

resguardos Unificado Chamí Pueblo Rico, Unificado Chamí Mistrató y Resguardo Mayor Gito Dokabú, ubicados en los municipios de Mistrató y Pueblo Rico, Risaralda.

Algunas de las familias beneficiarias se encontraban en la ciudad de Bogotá desde el año 2002, todas desplazadas por el conflicto armado que arreció en sus tierras, situación que los puso en grave estado de vulnerabilidad. Teniendo en cuenta esta consideración, la Alcaldía Distrital se articuló con la UARIV, las alcaldías locales de Mistrató y Pueblo Rico, y el Cabildo Gobernador de cada uno de los resguardos para promover acciones en el marco del plan de retorno, bajo una perspectiva de sostenibilidad y transformación. Esta característica es la que más se asemeja al proceso de retorno acaecido entre Medellín y San Carlos, para este caso participaron directamente las administraciones de los municipios expulsos, Mistrató y Pueblo Rico; además de Bogotá como territorio receptor.

Otra similitud radica en la participación de una entidad del nivel nacional que lograra apalancar el respaldo político, financiero y administrativo de ambos proyectos de retorno colectivo, para el caso de la Alianza fue Acción Social y para esta iniciativa la UARIV. Así mismo, el proyecto se desarrolló por componentes, siguiendo una estrategia aplicada en la Alianza Medellín – San Carlos: vivienda nueva y mejoramientos, ayudas alimentarias mensuales, infraestructura en educación con la construcción de 8 nuevas aulas escolares en las veredas de los resguardos de Pueblo Rico, y un hogar de paso en la vereda San Antonio de Chami en Mistrató; y programas de generación de ingresos, seguridad alimentaria; además de aprovechar la oferta de instituciones como el ICBF, DPS y SENA.

Es importante resaltar que este programa de retorno beneficio a la población indígena perteneciente a la etnia Embera Chami, dando plena validez al principio de enfoque diferencial, concepto altamente desarrollado por la Corte Constitucional y el legislador, donde pretenden favorecer con la atención estatal a las personas o comunidades más vulnerables dentro de la sociedad (Niños, niñas, adolescentes, discapacitados, campesinos, madres cabeza de familia y personas pertenecientes a minorías étnicas, etc).

1.7.4 Familias en su Tierra (FEST).

Programa de trascendencia nacional, liderado por el DPS, cuyo principal objetivo es:

Contribuir al arraigo, a la estabilización socioeconómica, al goce efectivo de derechos y a la reparación integral de la población víctima retornada o reubicada, a través de un esquema de acompañamiento a los hogares para la entrega de incentivos condicionados en los componentes de seguridad alimentaria, reducción de carencias básicas habitacionales y apoyo a ideas productivas, con procesos que contribuyan al fortalecimiento de la organización social y realización de actividades colectivas de reparación simbólica (Departamento para la Prosperidad Social - DPS, 2013, p. 1).

Esta iniciativa de retorno se desarrolla en 15 departamentos y 76 municipios de Colombia, como lo estipula su objetivo, utiliza la metodología de atención por componentes; Familias en su Tierra es similar al proyecto retornar es vivir, ya que no cuenta con participación directa de ningún ente territorial departamental o municipal. Es operado actualmente por la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD).

2. CONTEXTO TERRITORIAL DEL PROCESO DE RETORNO EN SAN CARLOS

Uno de los retos que tuvo el proyecto de retorno, fue superar y adaptarse al entorno físico y territorial en el que se halla el municipio San Carlos (Antioquia), ya que presenta zonas con serias dificultades para el acceso o que están muy alejadas de los centros poblados, además, como es un territorio amplio, se encuentran diferencias palpables en la idiosincrasia de sus habitantes; dificultades que en ningún caso pueden eximir al Estado de realizar una intervención integral, donde primen las costumbres, maneras particulares de pensar de las familias atendidas y las comunidades que los rodean. El diagnóstico integral que a continuación se presenta, ofrece una lectura de la totalidad del territorio y sus importantes características.

2.1 Ubicación y entorno.

San Carlos fue fundado en el año 1786, por Don Francisco Lorenzo de Rivera y erigido municipio en el año 1830; ubicado en el oriente del departamento de Antioquia (Colombia), en medio de las estribaciones de la cordillera central, delimitando el espacio de transición entre la zona andina y el valle del río Magdalena, ubicado a $6^{\circ}11'07''$ latitud norte y a $74^{\circ}59'35''$ de longitud oeste, con una altitud en la cabecera municipal de 1.000 msnm y una temperatura promedio de 23°C (Alcaldía de San Carlos, 2012). El territorio del municipio tiene una extensión de 702 km^2 , ($2,3\text{ Km}^2$ en el área urbana y $699,7$ kilómetros cuadrados en el área rural), de los cuales 261 km^2 (37 %) corresponden al piso térmico medio, 339 km^2 (48%) al piso cálido y 102 km^2 (15%) al piso térmico frío.

El Municipio de San Carlos limita: al Norte con los municipios de San Rafael y San Roque, al sur con San Luis, al oriente con Caracolí y Puerto Nare y al occidente con Guatapé y Granada; igualmente, esta distanciado de Medellín (Capital del departamento) por 108 kilómetros.

2.2 División territorial del Municipio de San Carlos.

La división territorial de San Carlos esta comprendida por el sector urbano o cabecera municipal (suelo urbano y de expansión urbana), conformando por el centro zonal urbano que consta de 8 barrios: Belén, La Iraca, Villa Oriente, El Popo, San Vicente, Zulia, La Viejita y Centro. Y el sector rural compuesto por 13 centros zonales que aglutinan: 72 veredas, 3 corregimientos y 3 centros poblados.



Figura 3. Mapa de la división política San Carlos, Antioquia. Nota: fuente oficial - Plan de Desarrollo del Municipio de San Carlos 2012 – 2015.

Tabla 3.
División administrativa en detalle: centros zonales y veredas de San Carlos.

CENTRO ZONAL	VEREDAS O BARRIOS QUE CONFORMAN EL CENTRO ZONAL
EL CHOCÓ	Calderas Arriba, Palmichal, La Hondita, (con su centro poblado El Porvenir), Chocó, El Vergel, Capotal, Quebradón Hortona.
ARENOSAS	Arenosas, Betulia, Tupiada, Dos Quebradas (con su centro poblado Dos Quebradas) y Pabellón.
PATIO BONITO	San Blas, Agua Bonita, La Mirandita, Patio Bonito.
SANTA RITA	Santa Inés, Santa Rita, Cocalito, San Miguel Parte Alta, El Silencio y La Leona.
SAMANÁ	Peñol Grande, Quebradón 20 de Julio, Prado, Miraflores, La Norcasia, Las Palmas, Las Flores, Samaná (Corregimiento), Santa Bárbara y Cañafistol.
SARDINITAS	Bellavista, Sardina Grande, Sardinitas y la Villa.
EL JORDÁN	Centro Poblado del Corregimiento El Jordán y las veredas: La Ilusión, El Tigre - La Luz, Las Frías, Tinajas, Juanes, Paraguas, Portugal y Llanadas.
PUERTO GARZA	Centro Poblado del Corregimiento Puerto Garza y las veredas: Guadualito, La Garrucha, Pocitos y La Ciénaga.
VALLEJUELO	El Tabor, Puerto Rico, Vallejuelo, Las Camelias, La Rápida y el Centro Poblado Vallejuelo.
EL CONTENIDO	San Miguel Parte Baja, El Contenido, San José y Santa Elena.
LA ESPERANZA	Juan XXIII, Pio XII, La Esperanza, La Aguada y El Cardal.
LA HOLANDA	La Holanda, Santa Isabel, El Cerro, Agualinda, El Charcón y Fronteritas.
ZONAL URBANO	Comprende los 7 barrios que conforman el casco urbano (Zulia, El Popo, La Natalia, La Viejita, Villa Oriente, Belén y San Vicente); además de las organizaciones comunitarias ubicadas en la zona urbana.

Nota: fuente oficial - Alcaldía de San Carlos, Plan de Desarrollo, San Carlos 2012 – 2015.

2.3 Dimensión poblacional.

Según proyecciones basadas en el último censo general realizado en el año 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la cantidad total de habitantes del municipio de San Carlos en el año 2016 es 16.086; distribuidos en población urbana 6.026 personas, lo que equivale al 38%; mientras la población rural ascendería a 10.060 habitantes, equivalente al 62% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2009).

3. SAN CARLOS Y SU ESTRECHA RELACIÓN CON LA VIOLENCIA

Colombia ha sufrido de un constante y permanente derramamiento de sangre, todo el territorio nacional tiene historias de dolor, muerte, desesperanza y tristeza. De esta dura realidad no fue ajeno el municipio de San Carlos, una región que se ha caracterizado por sus hermosos paraísos naturales y que muy pocas personas se han imaginado que puedan existir en el país, con gente trabajadora y emprendedora, que ha sufrido de innumerables vejámenes, y que siempre han pensado que podrán vivir en un lugar enmarcado por la paz y la tranquilidad.

Al escuchar los crueles, emotivos y tristes relatos de las víctimas que vivieron el momento más fuerte del conflicto armado en San Carlos; comprendí cuánto daño le hace a la patria esta interminable violencia; sencillas personas campesinas que fueron despojadas de todo lo que habían trabajado, cultivado y atesorado durante sus vidas. Familias enteras desintegradas, con la presencia permanente de grupos al margen de la Ley (Grupos Guerrilleros y Grupos Paramilitares), dictaminando los destinos en el municipio, con incidencia directa en el contexto político, social y administrativo.

Sin embargo, estos índices de violencia que han ocasionado el dramático desplazamiento forzado de miles de personas, no es el primer evento de esta índole en el municipio. Es necesario entonces, hacer un análisis histórico retrospectivo, para dar cuenta que, entre 1965 y 2006 se han presentado sistemáticamente fuertes periodos de violencia y desplazamiento forzado en San Carlos, que han influido en la dinámica de desarrollo del territorio y en la idiosincrasia de sus

habitantes, siempre encuadrados en momentos de conflicto e inestabilidad social, que anhelo nunca se vuelvan a repetir en este querido municipio.

3.1 Referencias históricas del desplazamiento forzado en San Carlos.

La estratégica ubicación de San Carlos, su riqueza hídrica, las confrontaciones armadas o su cultura política, son algunas de las razones que explicarían los constantes procesos de desplazamiento interno que se han presentado en este municipio durante las últimas décadas. Teniendo en cuenta este argumento y sumado a mi estadía de seis años en el municipio de San Carlos, entendí la infame realidad del desplazamiento forzado y conocí el capítulo especial que se desarrolló en esta hermosa población; de acuerdo a estadísticas proporcionadas por la Unidad Coordinadora de Atención a Víctimas del Conflicto Armado (UCAV)³, durante la última etapa del conflicto armado, entre 1998 y 2006, se desplazaron aproximadamente 20 mil personas, equivalente al 80% de la población total que el municipio tenía para comienzos del año 1998.

El oriente antioqueño, donde está ubicado San Carlos, se sumó a regiones de Colombia como los Montes de María, la Sierra Nevada de Santa Marta, Urabá y Atrato, con los índices más altos de población desplazada por el conflicto armado, entre 1997 y 2004, fueron expulsadas del oriente antioqueño, 125.071 personas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011).

³ La Unida Coordinadora de Atención a Víctimas del Conflicto Armado - UCAV es la dependencia de la alcaldía de San Carlos, encargada de coordinar, desarrollar, atender y proyectar todos los programas municipales, departamentales y nacionales destinados a la población víctima del conflicto armado en San Carlos.

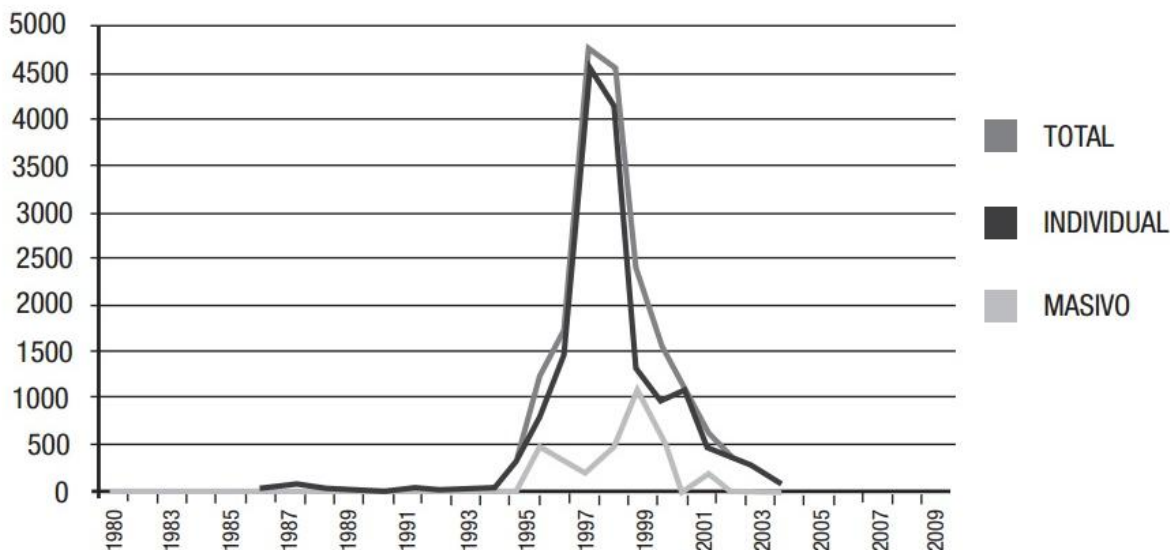


Figura 4. Población expulsada del Municipio de San Carlos, individual y masivamente entre los años de 1980 y 2009. Nota: fuente - San Carlos, Memorias del Éxodo en la Guerra, del CNMH, 2011.

3.1.1 El desplazamiento Interno de las Hidroeléctricas (1965 – 1977).

Históricamente la comunidad de San Carlos ha estado expuesta a las consecuencias de la guerra, la insensibilidad estatal y el desplazamiento forzado, entre 1965 y 1977, momento donde se desarrollaron los megaproyectos hidroeléctricos que caracterizan al municipio en el resto del país, se presentó el primer periodo de turbulencia social y desplazamiento interno, estrechamente relacionado con estos proyectos energéticos, que para muchos de sus pobladores, tuvieron un impacto social negativo en sus comunidades (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). Se construyó la central Calderas, ubicada en la cuenca de la quebrada La Arenosa, entre Granada y San Carlos; la central San Carlos, la cual está localizada cerca al corregimiento El Jordán, siendo de las más importantes del país por su excelente capacidad de generación de energía.

Las obras de las centrales hidroeléctricas se adelantaron sin previa consulta a las comunidades, además no contaban con estudios de los impactos ambientales, económicos y sociales que pudieran tener en la población del municipio (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011), y en especial, quienes serían afectados directamente por el proyecto, tampoco contaban con una estrategia de comunicación para dar a conocer los beneficios y aspectos positivos que este proceso traería al municipio y la Nación.

Es evidente el papel que las hidroeléctricas han desarrollado en la historia de San Carlos, pero desgraciadamente, no siempre en aspectos positivos y de progreso para la comunidad sancarlitana⁴. Si se toma el argumento del Centro Nacional de Memoria Histórica (2011), de su informe sobre el conflicto armado en este municipio, “(...) para la construcción de las tres centrales hidroeléctricas que tienen asiento en San Carlos (San Carlos, Calderas y Playas) se adquirieron un total de 638 predios y se desplazaron 2.705 personas” (p. 51). Este hecho ocasionó la pérdida de identidad y arraigo para estas familias, transformándose en inconformidad social, factor que metafóricamente, ha sido caldo de cultivo para que se formaran resentimientos y conductas contrarias a los parámetros legales establecidos por el Estado.

La importancia que tenían y aún tienen para la Nación los programas energéticos construidos en San Carlos, generó que los propietarios de las tierras que serían utilizadas con este objetivo, recibieran presiones por parte de las empresas responsables del proyecto, para que negociaran sus predios y así acelerar la ejecución de las hidroeléctricas; para la comunidad fue muy difícil asimilar este nuevo factor dentro del normal desarrollo del municipio, además el

⁴ Sancarlitano o sancarlitana es el gentilicio de la comunidad del municipio de San Carlos.

precario acompañamiento social y legal por parte del Estado y las empresas constructoras, produjo que muchas de las familias que vendieron sus predios no invirtieran adecuadamente estos recursos o fueran eficientemente usados, para mínimamente volver a las condiciones que tenían previo al ingreso de las hidroeléctricas. Toda esta insatisfacción llevó al municipio a una época de inestabilidad social, como se expresó en el siguiente relato obtenido por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2011):

“(Testimonio de hombre adulto, San Carlos, año 2010). Nosotros vivíamos donde es el embalse que ahora es la represa Punchiná. Teníamos una finca por ahí cerquita y a papá le dijeron: “bueno nosotros le damos tanto por esa tierra” Él dijo “yo en eso no doy la finca” y entonces dijeron “ahí le queda inundada, eso va a quedar en represa, le estamos dando la oferta”. Supuestamente ellos daban la oferta pero era lo que ellos ofrecían, no había con quién negociar ni nada; es eso, ahóguense ahí, sálvese quien pueda. Él siempre resistió y resistió; cuando vio que todo el mundo vendió, ¿qué le tocó a él hacer? Vender, no nos podíamos quedar allá con el agua encima” (p. 51).

El contexto socioeconómico de San Carlos se vio fuertemente afectado, sus costumbres, producción agrícola, arraigos y desarrollo comunitario cambiaron repentinamente; generando consecuencias que la comunidad aún reciente y que han marcado el pensar de los sancarlitanos por generaciones.

3.1.2 El desplazamiento Interno del Movimiento Cívico (1978 – 1985).

Una de las principales consecuencias de la construcción de los proyectos energéticos, fue la creación de los movimientos cívicos, liderados por personas de la comunidad de San Carlos,

que tomaron las banderas en contra de las injusticias y desigualdades sociales que estaba generando la construcción de los megaproyectos hidroeléctricos Calderas y San Carlos; la fuerte influencia que tuvieron los movimientos cívicos y sociales sembraron las primeras semillas de persecución política y social, que tendría su máximo nivel de violencia a finales de la década de los 90.

Entre los años de 1978 y 1980 se creó un movimiento social, con participación de todos los sectores de la sociedad civil del municipio, que inicialmente se llamó Movimiento de Acción San Carlitana y posteriormente denominado Unión Cívica Municipal (UCM), para algunos, esta corriente se presentó como una opción política ante el predominante control político que históricamente ha ejercido el Partido Conservador en esta localidad. Intervenir en las negociaciones con los propietarios de los proyectos hidroeléctricos, garantizar la adecuada ejecución de los recursos que por este rubro ejecutaba la administración municipal, conseguir nuevos acuerdos con mejores garantías para la comunidad y participación en política (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011), fueron los principales objetivos de este grupo cívico social.

El momento de mayor relevancia del movimiento cívico se dio entre los años 1981 y 1984, caracterizados por los paros cívicos regionales, marchas y concentraciones callejeras; es necesario mencionar el impacto que los paros cívicos tuvieron en la región del oriente, no fue únicamente una manifestación de inconformidad de los habitantes de San Carlos, y por el contrario se sumaron comunidades de hasta 14 municipios del departamento (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). Este movimiento cívico se distinguió por dos particularidades: la primera, la constante lucha por bajar los valores de las facturas de energía que la comunidad de San Carlos pagaba, considerándolas muy altas y que se manifestaban como una prueba fehaciente del trato

injusto que el Estado colombiano le daba a este municipio, y la segunda, la diversidad social y académica que existía en los miembros que conformaban el movimiento cívico, a él se vincularon diferentes sectores de la sociedad civil (Maestros, Campesinos, Comerciantes y Estudiantes).

El compromiso que demostraron los miembros del movimiento cívico fue puesto a prueba, gracias a la represión y reacción gubernamental por intermedio de la intervención de la fuerza policial, la comunidad se identificaba con los ideales y objetivos del movimiento; hombres, mujeres y niños participaron activamente de las manifestaciones que solo buscaban condiciones más justas para todos, Centro Nacional de Memoria Histórica (2011).

“(Testimonio de mujer adulta, San Carlos del año 2010). Éramos niños. Los niños recogíamos las piedras porque las calles no eran pavimentadas y las arrumábamos para que los grandes las tiraran. Claro como niños nos escurríamos más fácil. ¿Cuál fue una problemática de la que yo recuerdo que ayudé a las piedras?... Una problemática de energía, porque ya el que tenía forma colocaba el contador y estaba pagando y los que no tenían no se podían pegar fraudulentamente porque entonces a ellos era a los que venían le dañaban todo, se le llevaban el cable” (p. 55).

El fuerte impacto de las manifestaciones sociales, los paros cívicos y las protestas, dieron lugar a la conformación de la Junta Cívica, espacio que se convertiría en el mejor lugar para discutir las diferentes problemáticas de la localidad y solicitar a las empresas hidroeléctricas mejor infraestructura para el municipio. El buen trabajo realizado por varios miembros de la UCM, los catapultó a obtener varios escaños dentro del Concejo Municipal, momento donde aparecieron las primeras amenazas y acusaciones en contra de este grupo.

3.1.3 El desplazamiento Interno Preventivo (1986 – 1997).

Era latente la inestabilidad social y política que vivía San Carlos, que dio lugar a un ciclo donde los asesinatos selectivos estaban dirigidos a los líderes y activistas civiles quienes tenían la vocería ante las centrales hidroeléctricas y la alcaldía municipal (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). Los dirigentes del movimiento cívico sufrieron una fuerte persecución política, debido a su amplia influencia en el desarrollo político del municipio; a la par de este momento histórico de San Carlos, empezó la presencia de grupos de guerrilla, en específico del ELN, los directores del movimiento cívico fueron acusados de tener una relación directa con estos grupos insurgentes y de esta forma, se justificaron las agresiones que de manera irracional estaban recibiendo de grupos de extrema derecha. Como resultado de estos actos de violencia, los líderes sobrevivientes del movimiento cívico, tuvieron que desplazarse muy silenciosamente, dejando sembradas las semillas de la violencia que a finales de la década del 90, marcaría la historia y futuro de San Carlos.

Aunque no con la cantidad de desplazados que caracterizó el peor desastre humanitario de San Carlos durante las confrontaciones armadas de guerrilleros, paramilitares y las fuerzas del Estado; entre 1986 y 1997 se desplazaron del municipio 207 personas, de acuerdo a lo mostrado por el Sistema de Información de Población Desplazadas (SIPOD), la mayoría de ellos líderes cívicos y comunitarios que no aguantaron las amenazas y presiones por las labores que desempeñaban, Centro Nacional de Memoria Histórica (2011).

“(Testimonio de hombre adulto sancarlitano, en Medellín, año 2010). Frente a la corrupción, se organizaron los movimientos cívicos y grupos de veedurías ciudadanas para hacerle seguimiento a todos los dineros públicos. Cuando se vio que la organización iba

para adelante y que se estaban formando bases a las que verdaderamente les competía velar por los recursos, empezaron muertes selectivas a los líderes comunitarios, comenzaron a ir sacando la gente selectivamente, el desplazamiento. Ahí es donde empieza ya lo que es el conflicto, empieza duro” (p. 61).

Este periodo de tiempo sirvió para la consolidación de los grupos de guerrilla dentro del municipio, cada vez se hizo más normal que los campesinos convivieran en los mismos espacios donde transitaban o acampaban los grupos de insurgencia, en principio no hubo ningún tipo de presión sobre la población civil, solo se limitaban a realizar su pedagogía política, mostrando las injusticias de la clase política y rica de Colombia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011); poco a poco este escenario fue cambiando, un ejemplo de esto fue el 24 de diciembre de 1990, la guerrilla se tomó el casco urbano de San Carlos y en años posteriores se repitieron atentados terroristas en contra de la infraestructura eléctrica del oriente antioqueño.

El control que la guerrilla ejercía en los municipios del oriente de Antioquia fue efectivo, les permitió dominar los corredores estratégicos de la zona, acceder a la autopista Medellín – Bogotá y expandirse en los municipios de la subregión de embalses; pero es importante resaltar, que aunque los grupos de guerrilla compartían una base ideológica y objetivos comunes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011); sus comportamientos y acciones dentro del municipio de San Carlos tenían marcadas diferencias que eran percibidas por la comunidad, mientras el ELN prefirió establecer un nicho social y comunitario apoyando proyectos comunitarios, las FARC eligieron la práctica de actos militares y violentos.

Para el año de 1997, tanto la guerrilla de las FARC y ELN, habían cumplido en gran medida sus objetivos, afianzándose fuertemente en el municipio de San Carlos, pero la coyuntura política y social de Colombia cambio los objetivos de estos grupos de insurgencia, pasando de una guerra intermitente a una guerra frontal, “que implicaba no sólo el avance hacia la conformación de un ejército y, en consecuencia, la realización de operaciones militares de mayor envergadura sino ante todo el control del territorio y la expulsión del Estado” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 66).

3.1.4 El Desplazamiento del Conflicto Armado (1998 – 2006).

La dinámica del conflicto armado produjo en San Carlos momentos de máxima crueldad e intimidación, donde la comunidad sancarlitana y de los municipios aledaños se vio expuesta al fuerte control ejercido por los grupos de guerrilla (ELN: Granada; FARC: San Carlos, San Rafael y San Luis), actores que generaron los índices más altos de violencia y desplazamiento forzado que tuvieron los municipios del oriente antioqueño en su historia (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). La guerrilla concentro su accionar en atacar la infraestructura eléctrica de los municipios de San Carlos y San Rafael (Atentados contra las torres de energía y las centrales hidroeléctricas), además de perpetrar asesinatos selectivos, masacres, instalación y preparación de minas antipersonales y constantes incursiones en la autopista Medellín – Bogotá, donde efectuaron hurtos de mercancías y víveres, realizaron pescas milagrosas (Secuestros Selectivos) y presionaron a las autoridades con paros armados; actividades que se convirtieron en cotidianas para los habitantes del oriente antioqueño que no se desplazaron.



Figura 5. Guerrillero del ELN en la vía Medellín – Bogotá, año 2000. Nota: fuente – San Carlos, Memorias del Éxodo en la Guerra, p. 70.

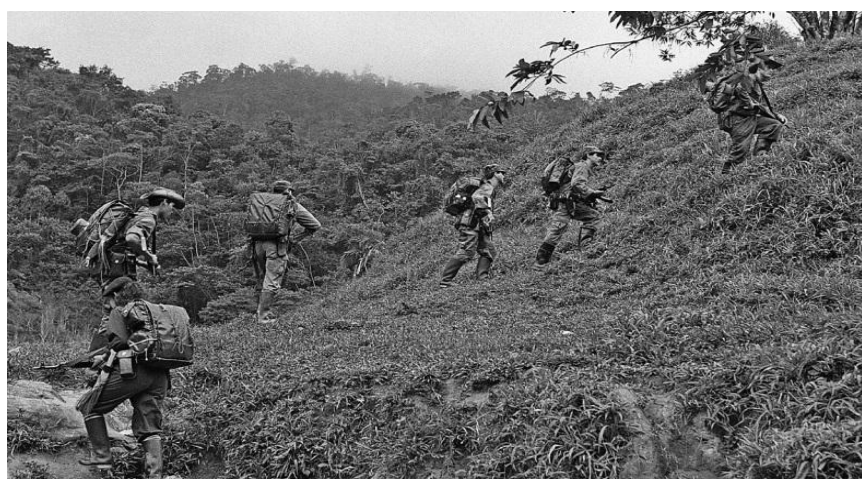


Figura 6. Guerrilleros de las FARC-EP en zona rural del Municipio de San Carlos. Nota: fuente - San Carlos, Memorias del Éxodo en la Guerra, p. 72.

Con base en los estudios del Centro Nacional de Memoria Histórica (2011), es factible determinar que el dominio ejecutado por los grupos insurgentes de las FARC y el ELN en San Carlos, fue retado por un nuevo actor que tuvo un papel preponderante dentro del desarrollo del conflicto armado en Colombia y por ende en San Carlos: los grupos paramilitares, que comienzan un violento, contundente y sostenido accionar en la subregión de embalses.

El grupo paramilitar que aparece en la región es el Bloque Metro de las AUC y su presencia se inscribe en la expansión nacional de los grupos paramilitares luego del desenlace de la guerra de Urabá. El Bloque Metro, comandado por alias Doble Cero era una estructura que, aunque orgánica de las AUC no era autónoma sino que hacía parte del dispositivo en expansión de las ACCU (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá). El hito fundacional de la incursión paramilitar en San Carlos fue la masacre de La Holanda el 27 de octubre de 1998 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 72).

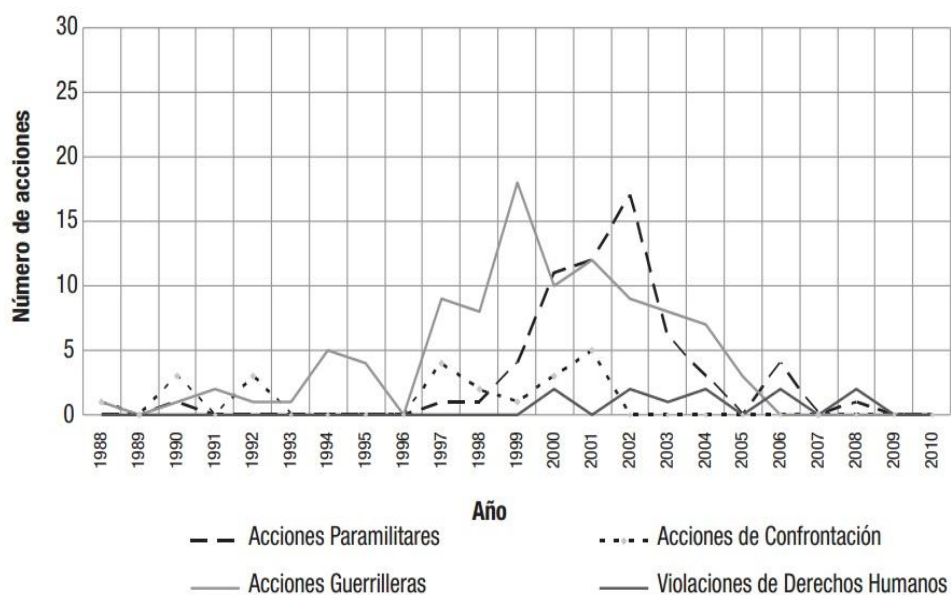


Figura 7. De las acciones de paramilitares y guerrilleros a manera de contraste, respecto las acciones de confrontación y violación a los Derechos Humanos. Nota: fuente - San Carlos, Memorias del Éxodo en la Guerra, p. 73.

Durante la confrontación armada la población sancarlitana se vio envuelta en una encrucijada, donde los habitantes del municipio resultaron implicados y enfrentados, muchas veces contra su voluntad; la comunidad nunca pensó que la guerra se libraría en contra de ellos, una guerra contra todos, donde la mayoría de las víctimas fueron civiles que no participaban de ningún

bando, hechos que mostraban el estado de indefensión y vulnerabilidad en que se encontraba la población de San Carlos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). Los bandos enfrentados en San Carlos crearon estrategias bélicas que victimizaron a la población, estos hechos se concentraron en tres tipos: la primera, destinada a la búsqueda, eliminación, destierro y subordinación de quienes fueron señalados como enemigos; segundo, las ejercidas a controlar extensas zonas de territorio; y por último, las reservadas dolosamente a sembrar miedo y terror a la población civil y supuestos colaboradores del bando contrario.

La eliminación, destierro y subordinación funcionó como un mecanismo utilizado por los grupos al margen de la Ley durante el conflicto armado que sufrió la población de San Carlos, caracterizado por acciones como (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011): las masacres, órdenes de desalojo, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas y extorsiones.

Las masacres, los órdenes de desalojo, los asesinatos selectivos, las desapariciones forzadas y la extorsión fueron acciones dirigidas a personas y sectores específicos de la población a quienes se consideraba militantes, colaboradores o base social del bando enemigo. Sin embargo, estas acciones provocaron el desplazamiento forzado y el desalojo de grandes porciones del territorio, afectando al conjunto de la población sancarlitana (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 108)

Las masacres en los grupos paramilitares fueron perpetradas como método para romper la relación que pudiere existir entre la población civil y los grupos de guerrilla, buscaban demostrar que un nuevo participante del conflicto había llegado, con ideales muy distintos, además de exhibir la incapacidad de la guerrilla para proteger a la población y los territorios que controlaban. Mientras que la guerrilla de las FARC, visualizó las masacres como elementos de la confrontación

armada y una forma de represalia en contra de los grupos paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). En San Carlos se consumaron 33 masacres, donde fallecieron 194 hombres y 25 mujeres; las autodefensas ejecutaron 23 de estos actos de barbarie, asesinando a 156 personas; por su parte las FARC realizaron 6 masacres con 42 personas fallecidas; de igual forma, 4 masacres no tienen un responsable reconocido, allí murieron 21 víctimas.



Figura 8. Relación entre desplazamientos forzados y masacres, San Carlos periodo 1988 – 2000. Nota: fuente - San Carlos, Memorias del Éxodo en la Guerra, p. 112.

Los asesinatos selectivos se ejecutaron de forma simultánea a las masacres en San Carlos, pero el modus operandi fue distinto, este tipo de homicidios se presentaron como muertes ejemplarizantes, que pretendían darle una lección a la comunidad y a los bandos contrarios, tratando de mostrar un mensaje de miedo y terror. Sufrieron de este flagelo los campesinos, líderes comunitarios y funcionarios de la alcaldía municipal, en especial, los empleados de la Secretaria

Agroambiental que desarrollaban proyectos en las veredas del municipio (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). Entre 1998 y 2010 se cometieron 146 asesinatos selectivos, 126 de estos se dieron entre 1998 y 2005, la etapa más violenta de San Carlos.

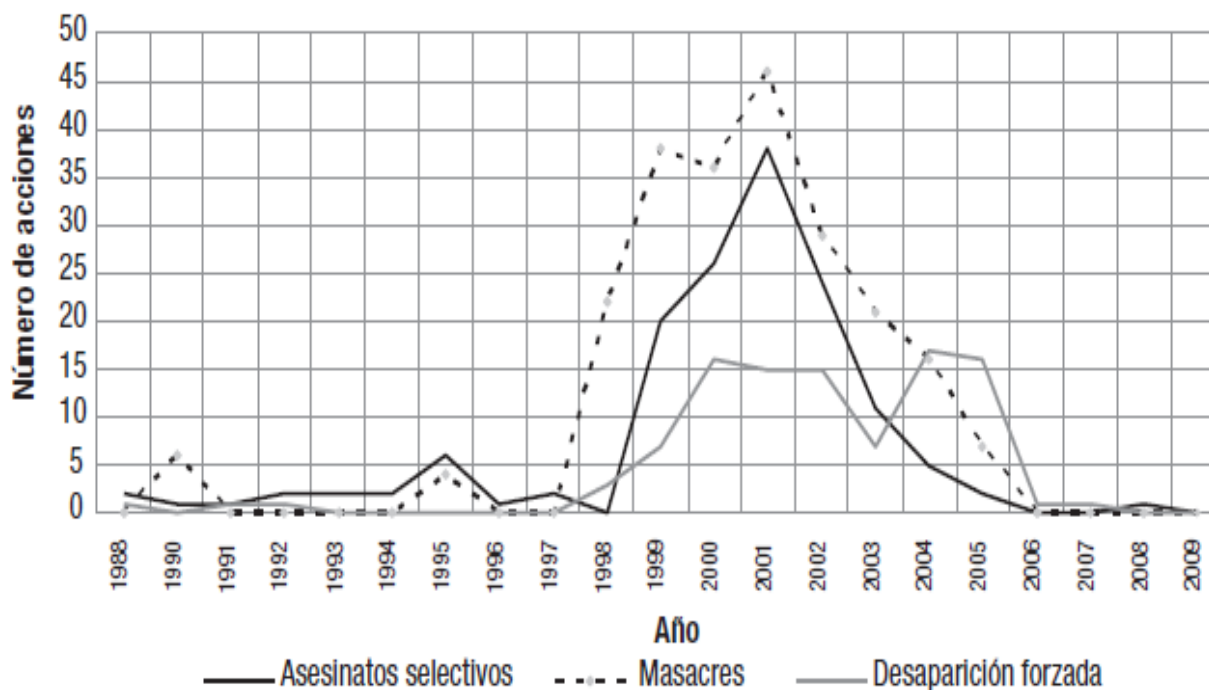


Figura 9. Comparativo de víctimas de asesinato selectivo, masacres y desaparición forzada, San Carlos (1988 – 2000). Nota: fuente - San Carlos, Memorias del Éxodo en la Guerra, p. 135.

El delito de desaparición forzada, fue otra de las estrategias utilizadas por los grupos al margen de la Ley, para sembrar terror y miedo en la comunidad y los colaboradores del bando contrario. San Carlos se convirtió en el municipio más afectado por este crimen en el oriente antioqueño, acumulando el 17.8%, que equivalen a 107 casos registrados; así lo prueba el siguiente testimonio extraído del Centro Nacional de Memoria Histórica (2011):

(Testimonio de mujer adulta, San Carlos, año 2010). Hubo una época que después de las 7 de la noche no se salía a la calle, por miedo a que se lo llevaran, eso pasaba una camioneta o algo así, se lo subían y ya. En ese tiempo nadie quería amanecer en su casa, todos queríamos como cambiar de lugar porque si iban a la casa de uno, igual ver que desaparecían a la gente o que la sacaban y la mataban. Uno no quería estar cuando golpearan a la puerta de la casa. Muchas nos convertimos en apoyo para otros y otros en el apoyo de nosotros, pero aquí era una tragedia todos los días a toda hora. Éste ya era un pueblo fantasma, la gente todas las tardes se veía con su cobijita y su almohada a buscar refugio en otro lugar, en otras casas; muchos jóvenes amanecían por allá en los montes. Yo creo que llegó el momento en que veíamos caer tantos inocentes que todos nos veíamos amenazados. Entonces frente a las desapariciones uno sabía que cuando uno desaparecía iba muriendo despacitico toda la familia (p. 146).

Las órdenes de desalojo produjeron varios episodios de desplazamientos forzados dentro del municipio, llevados a cabo por la guerrilla, paramilitares y fuerza pública; acto que les permitía contralar zonas estratégicas para las acciones militares y campamentos. La comunidad entendió la orden de desalojo como una advertencia: “si no lo quieren matar, lo hacen ir, y si lo van a matar, pues lógicamente van y lo matan” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 149). Dentro de las razones que sustentaron este crimen, se identificó la negativa de los civiles a sumarse a los grupos armados, no aceptar las exigencias económicas para el financiamiento de los grupos de insurgencia y la presencia de civiles en medio de los enfrentamientos armados.

(Testimonio de hombre adulto, San Carlos, año 2010). Por ahí mandaron a decir que el Ejército va a bombardear esta zona. Entonces la gente de El Chocó, la Hondita dijo: “No, pues, nos vamos, pues, como no nos vamos, no nos mató la guerrilla, no nos mató, nos va a matar el Gobierno, nos van a matar los helicópteros, nos van a bombardear”. Entonces

todo el mundo se fue, esa zona quedó completamente desolada. ¡Imagínese! Son 40 kilómetros de vía hasta Granada, son veredas a lado y lado de la vía y son pobladores pues en todas partes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 150).

En cuanto a las extorsiones y el despojo de bienes, la comunidad sancarlitana se vio sometida a varias prácticas, que van desde el pedido de víveres y alimentos por parte de la guerrilla, hasta las boletas de los paramilitares donde establecían una cuota fija a la comunidad, en especial a los comerciantes, Centro Nacional de Memoria Histórica (2011).

(Testimonio de hombre adulto, Medellín, año 2010). El desplazamiento mío fue, como dice aquí, 10 de junio, estaba en la carnicería vendiendo carnita, cuando por ahí a las 10, 11 de la mañana llegaron 4 tipos, que les diera una limosnita, que les diera tanto dinero. Yo les dije que yo no tenía tanto, no tenía ese dinero porque yo tenía que pagar tantas cositas, bueno, que yo no tenía ese dinero para darles. Entonces salieron, bueno señor, hasta luego; y bueno, ese mismo sábado por la noche me metieron una boleta por debajo de la puerta me decían que tres días para desocupar el pueblo y que sin mucho comentario.... Yo tenía unos animalitos y los vendí por nada, por puro miedo. Eso fue el 13 de junio, porque ese mismo día, casi esa misma semana, fueron donde un cuñado mío, lo mataron y se le llevaron lo que tenía de animales. Entonces yo le dije a mi señora: “Coja esos animales del corral y véndalos para que ajustemos el pasaje y nos vamos, qué vamos a esperar acá (p. 151).

Otra de las estrategias de combate, desarrollada por los actores armados en San Carlos, fue el control o dominio del territorio; dirigida a impedir que el bando enemigo pudiese acceder a determinadas zonas o sectores del municipio, para cumplir estos objetivos se ejecutaron: retenes,

incursiones armadas, bloqueos y se sembraron los campos de minas o artefactos explosivos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011).

Los retenes fueron utilizados por la guerrilla y los paramilitares, como mecanismo para controlar la circulación y movimientos de las personas, productos y víveres que se movilizaban dentro del municipio, para la población también eran señal de la posible ocurrencia de una masacre o asesinatos selectivos; modalidad narrada por una de sus víctimas:

(Entrevista a hombre joven, San Carlos, año 2010). Entonces cuando yo miro por la ventana, al lado izquierdo, en el último puesto de atrás y mi mamá iba al lado, y yo le decía a mi mamá: “Má, ¿Si a mí me matan usted qué hace?”, y me dijo: “Yo me voy con usted, primero me dan el balazo a mí, pero nos matan a los dos”. Yo pensaba que no iba a salir vivo de allá por ser de Samaná. Cuando llegaron, entonces nos bajaron y dijeron: “¿Usted de dónde es?”. Mi mamá más bien con la voz temblorosa dijo: “Nosotros venimos de Samaná, nosotros somos los últimos, el hijo mío estaba allá, no lo habíamos podido sacar porque no tenía papeles”. A mi mamá se le trabó la lengua para hablar... yo sentía que la piel se me erizaba, sentía que me iban a matar. Entonces llegamos allá y nos dijeron: “¿Ustedes de dónde vienen?” “15 añitos tenía” y me dijeron: “¡A usted nunca lo han visto por acá!”. Cuando a uno le decían así era porque lo iban a matar.... “Usted tiene pinta de guerrillero”, me dijeron... Mi mamá con esa voz: “Vea, es un campesino; nosotros tenemos una señora en El Jordán que se llama Sorelly y nos distingue, ella es familiar de mi esposo, esa señora puede hablar por nosotros”... Cuando dijo un señor que era el encapuchado de arriba “¿Quién de ustedes distingue a Sorelly?” Entonces levantó la mano por allá un muchacho y dijo: “Ah, yo la distingo, ella es una señora que vive en El Jordán”. Entonces dijeron: “Si ustedes se van con nosotros para Jordán en un carro y vamos donde esa señora ¿Ustedes pueden atestiguar delante de ella que si son familiares?”, y yo: “Sí, claro que sí”.

Y entonces había un muchacho muy moreno, me acuerdo, al lado mío que me miraba y me miraba y me miraba, y le hacía señas al otro que me iban a matar. Entonces yo me puse a llorar y ellos decían que los cobardes que se ponían a temblar y que no sacaban valor para hablar, era porque tenían el pecado encima; uno con miedo de la muerte y toda la cosa. Entonces mi mamá dijo: “No me maten el niño que vea... es una criatura indefensa. ¿Ustedes por qué son así, *home* [hombre]? Los verdaderos... tienen que buscar a los verdaderos”. “Entonces, vea señora, díganos la verdad: ¿en Samaná hay guerrilla o no?” “Y uno qué va a saber, por la casa de uno pasa mucha gente armada, ¿cierto?” “Y entonces ¿sabe qué?, le vamos a perdonar la vida”. Me subí al bus... cuando yo me sentí mojado, y era que me había orinado en la ropa (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 155).

Otra característica del dominio territorial eran los bloqueos y confinamientos, donde los grupos armados le impedían a la comunidad moverse libremente en el municipio, no podían mercar, comercializar sus productos o cultivar la tierra:

(Testimonio de hombre adulto, San Carlos, año 2010). En San Carlos comienza ya un bloqueo económico militar, no hay comida, queman buses todos los días. Entonces comienza en el 2000 una situación muy, muy difícil que generó completamente el desplazamiento del 50% de esas veredas. Si los pobladores de esas veredas se dirigían al municipio de San Carlos los mataban, o sea, por el hecho de venir, entrar, mercar y salir uno ya estaba muerto: lo mataban al salir.... Entonces esa situación generó que ya el transporte no fuera hasta Granada: ya no pasaba ni un bus ni un carro porque la guerrilla hacía retenes en toda la vía y a todos los que pasaban en buses los mataban todos los días. Siempre había muertos de un lado para otro, siempre subían y bajaban y mataban gente. Entonces llegó a tal punto de que nadie volvió a viajar por ahí: los conductores no viajaban

porque los mataban, los buses los quemaban, entonces comenzó a esas veredas un bloqueo económico, hambre: no había qué comer, no había (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 158).

Los campos minados o campos de la muerte, era una estrategia utilizada por la guerrilla, para atacar a las Fuerzas del Estado, pero donde las mayores víctimas fueron los civiles; la minas en su mayoría eran de fabricación artesanal, lo que permitía sembrar grandes cantidades. Durante el conflicto armado se presentaron aproximadamente 172 incidentes con minas antipersonales en San Carlos⁵, que atentaron en contra de civiles y miembros de la fuerza pública:

(Testimonio de mujer joven, San Carlos, año 2010). Anteriormente hacían armas artificiales, en El Chocó un soldado se voló la cabeza con una mina, se arrimó a un naranjo y había una naranja jugosa y grande, obviamente usted subiéndose a un naranjo va a coger la naranja más grande y eso lo hace cualquier persona. Y cuando el soldado agarró la naranja explotó. Es que las ponen en cualquier lado, en un baño de una escuela, en cualquier lado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 159).

A continuación, otro testimonio de personas que convivieron en los campos minados, recopilado por el Cento Nacional de Memoria Histórica (2011) y ratifica lo inhumano de esta practica militar de la guerrilla:

(Testimonio de mujer joven, San Carlos, año 2010). Es que una mina está diseñada para durar más de 15 y 20 años, su poder destructivo permanece en el tiempo, ella se mimetiza, se acopla al lugar donde esté: se vuelve café o verde como el musgo, se acopla a la tierra,

⁵ Según cifras del Sistema de Gestión de Información sobre Actividades relativas a Minas Antipersonales, en San Carlos las minas antipersonales dejaron 172 víctimas, 154 resultaron heridas y 18 perdieron la vida, entre ellas cuatro menores de edad. Disponible en <http://www.accioncontraminas.gov.co>.

le puede caer agua, le puede caer lo que sea y no se daña. Había una señora en la vereda Calderas que me pareció muy graciosa cuando fui, y me dijo, que las minas para ellas eran un soldado perfecto: “Vea, no pide sueldo, no duerme, no descansa, trabaja los 7 días de la semana, las 24 horas del día, los 31 días del mes, los 365 días del año queda ahí dispuesta para la hora que usted se pare en ella”. Pero desgraciadamente una mina no distingue entre un campesino, un niño, un soldado, un combatiente, ella no distingue quién se para en ella cuando se activa (p. 161).



Figura 10. Escuela minada en el Municipio de San Carlos. Nota: fuente oficial – Archivos de la oficina de comunicaciones de la Alcaldía de San Carlos.





Figura 11. Campos minados en el Municipio de San Carlos. Nota: fuente oficial – Archivos de la oficina de comunicaciones de la Alcaldía de San Carlos.

También se desarrolló como estrategia durante el conflicto armado en San Carlos, las incursiones armadas, donde se destacaban acciones como las listas de la muerte y la exhibición de los cuerpos de las víctimas después de su asesinato; este tipo de actos sembraron el comunidad, la idea de que no había espacio para escapar del poder de los grupos armados. Las listas de la muerte, practica de las autodefensas, donde registraban a las personas que ellos consideraban colaboradores, auxiliares o militantes de la guerrilla; este método difundió terror en la población

civil, estas listas se transformaron en sentencias de muerte, el lema era “El que está en las listas tiene que morir” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 173).

Las declaraciones que rindieron el excomandante paramilitar alias Castañeda y otros desmovilizados del Bloque Metro y del Bloque Héroes de Granada en el marco de aplicación de la Ley de Justicia y Paz dan luces sobre la elaboración de estas listas y su utilización. Castañeda, por ejemplo, reconoció que había listas en las que alcanzaron a estar más de 200 personas; en especial, menciona una lista “plastificada por lado y lado” elaborada por los comandantes paramilitares Jota y Doble Cero, la cual incluía los nombres de quienes deberían ser asesinados por ser colaboradores de la guerrilla. Según menciona el desmovilizado, en esta lista había nombres de ganaderos, comerciantes, carniceros, choferes, campesinos, personas de toda clase social. Los desmovilizados del Bloque Héroes de Granada, Parmenio García, Luberney Marín y Jhony Arias relatan cómo en algunos momentos estas listas llegaron a contener hasta 1.000 nombres (...) (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 171 y 172).

Respecto a la exhibición de los cuerpos, hábito utilizado por los paramilitares; después de matar a las víctimas con sevicia delante de la población, dejaban los cuerpos expuestos ante la comunidad, con la meta de que la gente les tuviera ‘respeto’ a través del temor:

(Testimonio de mujer joven, San Carlos, año 2010) “Fueron muchos los muertos, entre esos estaba un tío mío y los que decapitaron y tiraron al embalse, los dejaban tirados por la variante, por el vivero, por el parque, en muchos lugares, por el Coliseo” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 177).

Otra experiencia de esta macabra práctica (Testimonio de mujer adulta, San Carlos, año 2010):

Decidimos hacer una fiesta como del día de la familia y durante esa fiesta ya como entre la una o dos de la mañana a un chico que había estado con nosotros en la fiesta y estudiaba en la escuela, mientras iba camino a su casa, lo machetearon dos guerrilleros que vivían en Santa Inés. Lo machetearon cerca de su casa, en la parte de San Miguel. Durante toda esa noche su familia estuvo con él acompañándolo, reanimándolo porque definitivamente él quedó lo único que no hicieron fue cortarle la vena, la principal por lo que tuvo la oportunidad de vivir (...). Cuando la familia intentó llevarlo en una camilla hacia el pueblo, los guerrilleros de nuevo los abordaron y terminaron de matarlo. Para la maestra, que expresa “Me tocó ver demasiado muerto que en el momento no tengo la cifra porque serían incontables”, esta muerte quedó grabada en su memoria por la crueldad y la obstinación que demostraron los guerrilleros en no dejar vivir a su víctima (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 178)

El impacto social que el desplazamiento forzado tuvo en el municipio fue inmediato, paulatinamente veredas y corregimientos se quedaron sin habitantes, la crisis humanitaria en el casco urbano hizo que tanto la Alcaldía Municipal, como entidades de nivel departamental y nacional se movilizaran para atender a la población desplazada; pero los niveles de mortalidad, desapariciones forzadas y acciones violentas también repercutieron en el casco urbano, convirtiéndolo en un pueblo fantasma, como la mayoría de las veredas de San Carlos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011). Las entidades locales estaban completamente permeadas por la influencia de los grupos al margen de la Ley, aumentando el temor y la desconfianza de los pocos habitantes que aún permanecían en el pueblo; la institucionalidad desapareció

completamente (Juzgado Promiscuo Municipal, Fiscalía Local, Regional Aguas de CORNARE), y la fuerza pública se retiró del municipio, quedando a merced de los grupos ilegales. Este panorama hacía pensar que era imposible que San Carlos superara esta etapa de violencia.

3.2 Escenario para el retorno en San Carlos.

El gobierno del Ex Presidente Álvaro Uribe Vélez y las políticas en materia de orden público y seguridad que se desarrolló en su mandato, obligaron a que los frentes guerrilleros de las FARC (9° y 47°) y el Carlos Alirio Buitrago del ELN, perdieran el control de zonas estratégicas que por más de una década habían dominado en el municipio de San Carlos; replegándose a territorios más montañosos y alejados del municipio, inclusive, la ofensiva militar neutralizó y desarticuló completamente el frente Carlos Alirio Buitrago del ELN.

Las políticas del gobierno nacional comenzaron a dar resultados dentro de la jurisdicción de San Carlos, los combates frontales en contra de los grupos guerrilleros por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, produjeron una sensación de tensa calma, además de una paulatina reducción de los actos delictivos y de violencia; también influyó el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, ocurrido en el año 2005, avalado por la Ley de Justicia y Paz (Congreso de Colombia, 2005). Con este panorama, problemáticas como el desplazamiento forzado, homicidios y desapariciones forzadas mejoraron ostensiblemente.

Con un entorno mucho más tranquilo, el municipio de San Carlos paso a una etapa sin confrontaciones armadas, donde las prioridades estatales eran muy distintas; hecho que motivo

que se declarara la emergencia por retorno en el año 2007, a través del Decreto Municipal N° 057 del 27 de julio 2007, como consecuencia de la cantidad de personas y familias que de forma desordenada y sin ningún acompañamiento del gobierno nacional, regresaban a sus parcelas o a los cascos urbanos del municipio y los corregimientos; realidad que generó una enorme preocupación por la posible ocurrencia de un accidente con artefactos explosivos MAP (Mina Antipersonal)⁶, AEI (Artefacto Explosivo Improvisado)⁷ o MUSE (Munición sin Explotar)⁸, que estaban diseminados en todo el territorio de San Carlos. Aunque la Ley y la jurisprudencia crearon un marco legal para acompañar los procesos de retorno y reubicación, no existía un protocolo claro e idóneo, que permitiera el acompañamiento a las familias que salían de los municipios que los acogió, garantizándoles la oportunidad de restablecerse dignamente en sus tierras.

(...) en San Carlos se ha registrado un proceso paulatino de retorno, al menos desde el año 2001, en su mayoría voluntario, aunque en algunos casos también ha sido promovido institucionalmente. En el marco de la elaboración del PIU en 2006, se señalaron varios problemas significativos en relación con los retornos que hasta ese momento se habían llevado a cabo: la falta de acompañamiento del Estado, los temores generados por grupos

⁶ Mina Antipersonal (MAP): Se entiende toda mina concebida para que explote por la presencia, proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas. Disponible en <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=386002>.

⁷ Artefacto Explosivo Improvisado (AEI): Es toda munición y/o dispositivo explosivo que ha sido modificado, con capacidad de causar muerte, lesionar y/o causar daños, su manufactura es de manera casera o de alguna forma técnica, compuesto por elementos básicos: explosivos (militares, comerciales e improvisados), contenedores y materiales que al unirse conforman un sistema de activación, y está concebido para ser accionado por radiofrecuencia, cable de mando, temporizador y/o otros medios electrónicos. Disponible en <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=386002>.

⁸ Munición sin Explotar (MUSE): Munición explosiva que ha sido cargada, su fusible colocado, armada o, por el contrario, preparada para su uso o ya utilizada. Puede haber sido disparada, arrojada, lanzada o proyectada, pero permanece sin explotar debido ya sea a su mal funcionamiento, al tipo de diseño o a cualquier otra razón. Disponible en <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/dapre/sigepre/guias/G-AP-01%20Gu%C3%ADa%20Metodologica%20para%20la%20constituvi%C3%B3n%20y%20puesta%20en%20marcha%20de%20las%20Mesas%20de%20Seguimiento%20y%20Monitoreo.pdf>.

ilegales que impedían el retorno, los retornos no reportados a ningunas de las autoridades, los eventos con accidentes de minas antipersonal en veredas recién retornadas, entre otros (PIU 2006, 100-1002). Ante esta situación, el Gobierno local hizo un llamado a entidades nacionales y departamentales sobre la urgencia de atender de manera prioritaria los procesos de retorno que se estaban dando en el municipio con un precario acompañamiento institucional y con enormes riesgos para la población civil (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 390 y 391).

Para atender el caótico escenario del retorno, la alcaldía de San Carlos en el año 2007, realizó un profundo diagnóstico de la situación de la población desplazada y retornada, en aspectos como salud, educación, seguridad, vivienda y atención psicosocial, con el objetivo de presentar una propuesta seria e innovadora, con una metodología clara, que permitiera la atención prioritaria a todas las víctimas del desplazamiento forzado, en cada uno de los mencionados componentes; el diagnóstico se transformó en una propuesta, para realizar un proyecto de retorno colectivo al municipio de San Carlos, fue presentado en diferentes espacios del nivel departamental y nacional, y con ello se logró positivamente llamar la atención a entidades gubernamentales y no gubernamentales, sobre la relevancia de esta iniciativa de atención a víctimas del conflicto armado. El resultado de todas estas gestiones, fue el proceso de retorno colectivo, Alianza Medellín – San Carlos.

4. CONTEXTO JURÍDICO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

Dentro del desarrollo del presente trabajo investigativo, es de resonante importancia conocer y entender el marco jurídico internacional y colombiano, que se ha desarrollado con el objetivo de proteger, definir, regular, atender y prevenir el desplazamiento forzado ocasionado por los diferentes conflictos armados acaecidos en el mundo, durante los últimos 60 o 70 años.

Para el caso colombiano los esfuerzos normativos emprendidos por el Estado comienzan aproximadamente en el año 1996, y desde ese momento un conjunto de leyes, decretos y jurisprudencia, han tratado de crear el entorno ideal para atender a las víctimas del desplazamiento forzado, además de establecer mecanismos eficaces que impidan su ocurrencia; este capítulo permitirá comprender que tan efectivas han sido las iniciativas del gobierno nacional en materia de desplazamiento forzado, que fuentes del derecho internacional sirvieron como base normativa, definir qué tan acorde fue la iniciativa de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos con las leyes existentes, y que enseñanzas de este proceso de retorno se plasmaron en normas posteriores a su ejecución.

4.1 Compendio normativo internacional referente al Desplazamiento Forzado.

Los conflictos armados han dejado millones de desplazados y refugiados en todo el mundo, el conflicto colombiano ha hecho un aporte muy importante para agrandar esta crisis humanitaria que se vive en varios puntos del planeta tierra; por esta razón, fue necesario establecer normas internacionales que sirvan para atender y asistir a los desplazados y refugiados, de igual forma, permitió que los diferentes Estados compilen esta normatividad para aplicarlas en sus

respectivos territorios. Basándome en esta premisa, tratare de compilar atinadamente las normas que regulan los desplazamientos internos.

Convenios de Ginebra (1949). Suscritos el 12 de agosto, pocos años después de terminada la segunda guerra mundial, son un conjunto de tratados internacionales, que junto a sus protocolos adicionales contienen las principales normas destinadas a limitar la barbarie de la guerra, y evitar lo vivido durante la segunda guerra mundial. También adopta conceptos respecto a la protección de las personas que no participan dentro de las hostilidades armadas (Civiles, personal médico, miembros de organizaciones humanitarias), de igual forma, quienes pierden la capacidad de continuar en las confrontaciones (Heridos, enfermos, náufragos y prisioneros de guerra).

Aunque no se mencionó expresamente la población desplazada, fue un progreso relevante que se tuviera en cuenta la protección especial que deben recibir los civiles durante un conflicto armado; también se distinguió entre enfrentamientos bélicos internacionales y no internacionales, referencia directa a la guerra colombiana de guerrillas, paramilitarismo, narcotráfico y Estado. Concepto que ya fue analizado, pero que es pertinente volver a tener en cuenta.

Los Convenios de Ginebra (1949), definió los conflictos armados internos:

(...) que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las

circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo (...)

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos. Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto. Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto (Artículo 3).

Como otro mecanismo de protección a las víctimas de un conflicto armado, los Convenios de Ginebra (1949) prescriben y consagran las funciones propias del Comité Internacional de la Cruz Roja:

Las disposiciones del presente Convenio no son óbice para las actividades humanitarias que el Comité Internacional de la Cruz Roja, u otro organismo humanitario imparcial, emprenda para la protección de los heridos y de los enfermos o de los miembros del personal sanitario y religioso, así como para los socorros que, con el consentimiento de las Partes en conflicto interesadas, se les proporcione (Artículo 9).

Los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos Adicionales son la base jurídica del derecho internacional humanitario, además regulan las formas como se pueden librar los conflictos armados y limitan los efectos de las confrontaciones. Igualmente, instauró medidas estrictas en

relación con las llamadas “infracciones graves”⁹, con el objetivo de enjuiciar o extraditar a los autores de infracciones graves, sea cual sea su nacionalidad.

Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1949), relativo a la protección de las víctimas en los conflictos armados no internacionales: este tratado fue el primer mecanismo legal donde se regularon las situaciones y condiciones a las que se ven expuestas las víctimas de un conflicto armado interno como el colombiano, rige en nuestro país, y en su espectro de amparo sobresalen quienes han sufrido el desplazamiento forzado, estipulándose como:

El presente Protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo (Artículo 1.1).

⁹ Infracciones graves especificadas en los Convenios de Ginebra de 1949. Infracciones graves especificadas en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (Artículos 50, 51, 130 y 147, respectivamente): homicidio intencional; tortura o tratos inhumanos; experimentos biológicos; el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos; atentados graves contra la integridad física o la salud; destrucción y apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente (esta disposición no está incluida en el artículo 130 del III Convenio de Ginebra). Infracciones graves especificadas en el III y el IV Convenios de Ginebra de 1949 (Artículos 130 y 147, respectivamente): el hecho de forzar a un prisionero de guerra a servir en las fuerzas armadas de la Potencia enemiga; el hecho de privar intencionalmente a un prisionero de guerra o a una persona protegida de su derecho a ser juzgado legítima e imparcialmente según las prescripciones de los Convenios. Infracciones graves especificadas en el IV Convenio de Ginebra de 1949 (Artículo 147): la deportación o el traslado ilegal; la detención ilegal de una persona protegida; la toma de rehenes. Disponible en https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/represion_penal.pdf

También definió un ámbito de aplicación, donde preveía que cualquier persona será objeto de protección de esta norma:

El presente Protocolo se aplicará sin ninguna distinción de carácter desfavorable por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra condición o cualquier otro criterio análogo (denominada en adelante distinción de carácter desfavorable), a todas las personas afectadas por un conflicto armado en el sentido del artículo 1 (Convenios de Ginebra, 1949, Protocolo Adicional II, Artículo 2.1).

Otro aspecto que adecuadamente se mencionó y que es de obligatorio cumplimiento por quienes participan en una confrontación armada, es la humanización del conflicto y la no inclusión dentro de las hostilidades de personas o comunidades que no participan en ellas; situación que desafortunadamente nunca se ha acatado en nuestro país por los grupos armados, pero que está regulada, como lo indica el referido tratado:

Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y sus prácticas religiosas. Serán tratadas con humanidad en toda circunstancia, sin ninguna distinción de carácter desfavorable. Queda prohibido ordenar que no haya supervivientes (Artículo 4.1).

Dentro de las prohibiciones que se acordaron, destacan los atentados contra la vida, salud o integridad física o mental; torturas; mutilaciones; penas corporales; actos de terrorismo; toma de rehenes; atentados contra la dignidad personal, como violaciones o prostitución forzada; esclavitud; pillaje o amenazas con la ocurrencia de este tipo de actos. Como su situación de

indefensión y dependencia conlleva, la protección a los niños y niñas dentro de un conflicto armado interno exige reglas claras y aplicables, como las dispuestas en el Artículo 4.3 y los literales a, b, c, d y e.

Como se ha dicho en repetidas ocasiones, quienes más adolecen las consecuencias de un conflicto armado es la población civil, el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1949), hizo un importante resumen destinado a la protección especial que debe tener la población civil en sus ámbitos culturales, religiosos y sociales (Artículos 13 al 18 del Protocolo Adicional II). Respecto al desplazamiento forzado, prohibió taxativamente la realización de esta práctica en contra de la población civil, desde 1977, momento donde se suscribió este tratado, aparece por primera vez un mecanismo legal que reglamenta y prohíbe la ocurrencia de este flagelo, que ha tenido millones de víctimas en Colombia:

(...) No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación (Artículo 17.1).

(...) No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto (Artículo 17.2).

No es viable desconocer que las leyes, decretos y jurisprudencia relativos al desplazamiento forzado que se han proferido en Colombia, guardan una estrecha relación con las disposiciones del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1949). Para avalar esta teoría es necesario remitirse al mecanismo constitucional del bloque de constitucionalidad; la

Constitución Política establece que: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno” (Artículo 93, Párrafo 1).

A su turno también se ha establecido que: “(...) en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario (...)” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 214). En virtud de estas disposiciones se ha dicho que respecto de las normas que consagran los derechos humanos y el derecho internacional humanitario opera el denominado bloque de constitucionalidad; figura jurídica que se analizara posteriormente y que admite la aplicación de normas o principios internacionales en nuestro Estado, así no se encuentren expresamente mencionados, además de que adquieren jerarquía constitucional.

El Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1949), precisó los límites dentro del desarrollo de una confrontación armada interna; se destacan la protección y garantías para heridos, enfermos y náufragos (Artículos 7 al 12 del Protocolo Adicional II); también delimitó el tratamiento que deben recibir las personas privadas de la libertad por participar en el enfrentamiento armado (Artículo 5, Protocolo Adicional II) y, por último, especificó un procedimiento para tramitar procesos penales en contra de partícipes en las confrontaciones armadas (Artículo 6, Protocolo Adicional II).

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998, han permitido que el debate internacional sobre la temática del desplazamiento forzado interno, haya experimentado un desarrollo

importante; la elaboración de los ‘Principios Rectores sobre el desplazamiento de personas en el interior de su propio país’, tiene la particularidad de reunir en un mismo documento elementos de tres ramas del derecho internacional público: derecho internacional humanitario, derecho de los derechos humanos y derecho de los refugiados (Lavoyer, 1998); como lo especificó en su introducción a la citada norma

Los Principios Rectores expuestos a continuación contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo. Definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración (Párr. 1).

Los avances que introdujeron los Principios Rectores sirvieron como fuente normativa para los países donde sus conflictos armados generaran desplazamientos internos. En Colombia esta compilación de principios ayudó a mejorar las estrategias, políticas y leyes que en materia de desplazamiento forzado se crearon, de igual forma, reforzó el concepto que acredita en el gobierno nacional el compromiso de prevenir los desplazamientos, y después de ocurridos, la obligación de atender y resarcir a las víctimas. Por su parte, la Corte Constitucional definió varios parámetros jurisprudenciales a partir de estos principios; infortunadamente el Estado nunca los aplicó, obligando a las víctimas de desplazamiento forzado a recurrir a cientos de acciones de tutela para salvaguardar sus derechos, todo este debate jurídico comenzó paralelo a la creación de los principios, años 1997 y 1998.

Los Principios Rectores han hecho definición de quienes serían considerados como desplazados internos¹⁰, concepto ya desarrollado en el acápite 1 (del Diagnóstico del Desplazamiento Forzado en Colombia). El alcance normativo de los Principios Rectores impulsó el tratamiento como iguales de las víctimas del desplazamiento forzado, respecto a la población que no sufre este acto criminal; el Principio N° 1 complemento lo determinado en el Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra (1949):

Los desplazados internos disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.

Otro elemento innovador que introdujeron los Principios Rectores, ha sido el de reconocer a las instituciones y entidades internacionales que protegen y salvaguardan los derechos humanos, organismos que adelantan tareas humanitarias en zonas de conflicto, complementando en algunos casos la intervención de los Estados; también aclaro que los gobiernos no deberán impedir injustificadamente la actuación de las organizaciones humanitarias internacionales en sus territorios como se dispone así:

(...) La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

¹⁰ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, "(...) 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 reconocida". Disponible en [https://www.icrc.org / spa / resources / documents / misc / 5tdmhb.htm](https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm)

(...) Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

(...) Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos (Principio N° 25).

En función de los derechos de la población desplazada como la vida, dignidad, libertad, educación y la seguridad de los afectados (Principios N° 8, 10, 11, 12, 14 al 23) deben garantizarse a cabalidad; estos principios se precisaron como medidas de protección que se adoptaran durante el desplazamiento forzado de la población, para evitar la ocurrencia de acciones como genocidios, homicidios, ejecuciones sumariales, secuestros, desapariciones forzadas, actos violentos, utilizarlos como escudos humanos en acciones bélicas, violaciones, mutilaciones, ultrajes a su dignidad personal, prostitución forzada, violencia sexual o cualquier ataque a la integridad sexual, detención o privación arbitraria de la libertad y trabajos forzados o esclavitud. De igual forma, las víctimas de desplazamiento interno tienen derecho a la libre locomoción, solicitar asilo en otro país en busca de seguridad, conocer el paradero de sus familiares desaparecidos y el respeto por la vida familiar.

Respecto al concepto de enfoque diferencial¹¹, muy utilizado actualmente en procesos de atención a víctimas del conflicto armado en Colombia y que cuenta con regulación constitucional¹²; los Principios Rectores no solo hicieron referencia a la protección especial que debían tener los niños y niñas (Principio N° 13 prohibió implicar menores de edad en conflictos armados) durante una confrontación armada, como lo estipula el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra (1949), sino que se avanza en la protección que corresponde brindar a las mujeres embarazadas, discapacitados y personas mayores:

Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y

¹¹ El enfoque diferencial puede entenderse entonces, como el conjunto de medidas y acciones que al dar un trato desigual o diferenciado a algunos grupos poblacionales, garantizan la igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. Este trato se justifica en la condición fáctica de que las personas a quienes se otorga un trato diferencial experimentan barreras que limitan su integración en la sociedad, han experimentado desventajas históricas, exclusión, discriminación e injusticias, que en muchas ocasiones han sido causa o han incrementado el riesgo de experimentar hechos victimizantes. Por tanto, las medidas diferenciadas buscan que las personas accedan en condiciones de igualdad a los derechos y oportunidades sociales, compensando las injusticias del pasado. Disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/enfoqueetnico.PDF>

¹² El ámbito del enfoque diferencial también fue objeto de estudio y análisis jurisprudencial, el Auto 382 del 10 de diciembre de 2010 de la Corte Constitucional concluyó: "(...) una de las fallas prominentes que se observa en la política pública de atención integral a la población desplazada, es la tendencia a plantear un tratamiento general y uniforme para toda la población en situación de desplazamiento al percibir a esta población como un grupo homogéneo de personas, desconociendo la atención diferencial que merecen ciertos grupos de individuos, que por su especial condición de vulnerabilidad son considerados desde el marco constitucional como sujetos de especial protección, resultando desproporcional su afectación respecto del resto de población en igual situación de desplazamiento. Esta ausencia en la atención diferencial en el marco de la política pública agrava más la situación de violación de derechos humanos y son la nación, los departamentos y los municipios los responsables de ello."

De igual forma, la Corte Constitucional en la Sentencia C 253A de 2012 especificó las razones para establecer medidas diferenciales para las víctimas del conflicto armado: "Por su parte, el principio de enfoque diferencial se traduce en la adopción de una serie de medidas encaminadas a enfrentar la situación de vulnerabilidad acentuada de algunas víctimas en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. La Ley ofrece especiales garantías y medidas de protección, asistencia y reparación a los miembros de grupos expuestos a mayor riesgo de violaciones de sus derechos fundamentales: mujeres, jóvenes, niños y niñas, personas mayores, personas en situación de discapacidad, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, y de esta manera contribuye a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes". Disponibles en <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales (Principio N° 4, numeral 2).

También se exigió que las autoridades responsables garanticen el alojamiento oportuno a las víctimas del desplazamiento, asegurando plenas condiciones de salud, higiene, alimenticias y previniendo que el núcleo familiar fuese separado. Estas medidas hacen parte de la asistencia humanitaria (Principios N° 3, 6, 7, 24 al 27) que deben recibir los desplazados internos en todo el mundo, el Principio N° 3 detalla: “(...) Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción”.

Así mismo, se tomó como sujetos de especial protección, obligando a los Estados a tomar las medidas necesarias para evitar y atender “(...) los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma” (Principio N° 9).

Los Principios Rectores introdujeron un nuevo mecanismo para la atención y restablecimiento de las condiciones socioeconómicas, seguridad, familiares y comunitarias de las poblaciones desplazadas del planeta; el retorno de las personas desplazadas también fue tratado en los principios del N° 28 al 30; convirtiéndose en el primer estamento normativo que acoge esta teoría, como una posible medida de resarcimiento a las víctimas de un desplazamiento interno.

Este aspecto merece una atención especial ya que, en la práctica, se le relega a menudo a un segundo plano; el documento se inspira en el principio de repatriación voluntaria, regulado en el derecho de los refugiados. Se recuerda el principio del derecho de los

desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las autoridades competentes tienen el deber de asistirlos. Las autoridades competentes ayudarán, igualmente, a los desplazados a recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación (Lavoyer, 1998).

Es evidente el contexto reparador de la Sección V: 'Principios Relativos al Regreso, el Reasentamiento y la Reintegración', con innegables similitudes con aspectos desarrollados en la Sentencia T-025 de 2004, La Ley 1190 de 2008 y la Ley 1448 de 2011 (Corte Constitucional de Colombia, 2004; Congreso de Colombia, 2008; 2011); igualmente, el proceso de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos cumplió con parámetros derivados de los Principios Rectores de los desplazamientos internos:

(...) Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que han regresado o se han reasentado en otra parte.

(...) Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración (Principio N° 28).

Ello género que la Alianza fuera un proyecto donde se trabajaron componentes como el de seguridad y restablecimiento digno de las condiciones de vida de las víctimas, un

acompañamiento permanente de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que participaron, y además, fue una iniciativa que contó con la voluntad de los beneficiarios, quienes participaron activamente en todas a las actividades y acciones que se adelantaron para lograr el goce efectivo de los derechos de las 300 familias favorecidas.

Aunque todo lo referente al proyecto de retorno Alianza Medellín – San Carlos, será objeto de estudio en apartes posteriores del presente trabajo, era necesario indicar como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, se aplicaron a cabalidad, sirvieron de sustento normativo y contribuyeron para cumplir las metas de regresar dignamente, parte de la población expulsada del municipio de San Carlos, durante las confrontaciones armadas de finales de la década de los 90 e inicios del siglo XXI.

El debate internacional acerca de las personas desplazadas en el interior de su propio país ha hecho progresar su causa, un elemento que ha impulsado esta iniciativa son los Principios Rectores, posibilitando la identificación y la clarificación de las normas que amparan a las personas desplazadas (Lavoyer, 1998). Estos principios son una herramienta de trabajo que reafirma y clarifica el derecho existente; además de contribuir a concienciar a los Estados, los conflictos armados y las partes que intervienen en el conflicto, por lo que respecta a la dolorosa problemática del desplazamiento forzado.

Reunir en un instrumento normativo único, mecanismos de distintas ramas del derecho internacional, permite abordar de manera completa, múltiples necesidades de las personas desplazadas (Lavoyer, 1998), haciendo mucho más efectiva la intervención que realizan los

Estados e instituciones competentes. A continuación analizare algunas resoluciones de la ACNUR, referentes en materia de desplazamientos internos.

Resolución N° 53/125 (ACNUR, 1999). Esta resolución trató varios aspectos relacionados con la problemática de los desplazamientos internos en el mundo, también reafirmo el carácter meramente humanitario y apolítico de las tareas que cumple la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que solo buscan crear y coordinar medidas de protección para los refugiados, además de políticas adecuadas que permitan solucionar el problema de los desplazados y refugiados:

(...) Subraya que la protección de los refugiados es primordialmente de la responsabilidad de los Estados, cuya cooperación plena y efectiva, acción y decisión política son necesarias para que la Oficina del Alto Comisionado pueda cumplir las funciones que le han sido encomendadas (p. 2).

Se solicitó a los Estados desarrollar mecanismos idóneos y efectivos para incentivar el retorno voluntario de los refugiados a sus países de origen; esta iniciativa de retorno, pero a nivel local, es muy similar a la ejecutada en la Alianza Medellín – San Carlos (ACNUR, 1999):

(...) Insta a todos los Estados a que creen las condiciones necesarias para que los refugiados puedan repatriarse voluntariamente con seguridad y dignidad, incluso las condiciones que promuevan la reconciliación y el desarrollo a largo plazo de los países de regreso, y apoyen su reintegración duradera proporcionando a los países de origen la asistencia necesaria en materia de rehabilitación y desarrollo junto con la Oficina del Alto Comisionado y los organismos de desarrollo competentes, cuando proceda, y exhorta a la Oficina del Alto Comisionado a que estreche su cooperación y coordinación con los organismos

competentes, incluidas las instituciones financieras internacionales y las organizaciones no gubernamentales (...) (p. 3).

La resolución en sí (ACNUR, 1999) hace explícita la identificación del fenómeno del desplazamiento interno, equiparándolo a la situación vivida por los refugiados en las guerras y exigiendo a los Estados la adopción de políticas regionales para atender ambas situaciones:

(...) Reconoce la conveniencia de que la comunidad internacional adopte planteamientos, incluso planteamientos regionales, de alcance amplio, para abordar los problemas de los refugiados y las personas desplazadas, y observa, al respecto, que el desarrollo de la capacidad de los países de origen y de los países de asilo puede desempeñar un importante papel en el tratamiento de las causas fundamentales de las corrientes de refugiados, fortaleciendo la preparación y la respuesta para los casos de emergencia, proporcionando una protección eficaz y logrando soluciones duraderas (...) (p. 4).

Con poco tiempo transcurrido desde la divulgación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, este documentó resalta el contenido de esta normatividad, y además establece el procedimiento que los Estados deben acatar para solicitar ayuda a la ACNUR con la finalidad de apoyarlos en el cuidado de este grupo poblacional afectado por la violencia,

(...)Toma nota de la importancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y reafirma su apoyo a la función de la Oficina del Alto Comisionado de proporcionar asistencia humanitaria y protección a los desplazados internos, sobre la base de solicitudes concretas del Secretario General o de los órganos competentes de las Naciones Unidas y con el consentimiento del Estado interesado, teniendo en cuenta la complementación con los mandatos y los conocimientos técnicos de otras organizaciones

pertinentes, y subraya que las actividades que se realicen en favor de los desplazados internos no deben socavar la institución del asilo (p. 4).

De igual forma, la resolución exhortó a las instituciones responsables, a la defensa y amparo de los derechos de los niños, niñas, mujeres y ancianos; evitando cualquier tipo de afectación o violación, como consecuencia de su condición de refugiados o desplazados.

Resolución N° 61/137 de la ACNUR (2007), con temáticas muy similares a la resolución N° 53/125 de 1999, este documento reitera que la asistencia y cuidado de la población en condición de desplazamiento interno es un compromiso de los Estados, en coordinación con la comunidad internacional (Naciones Unidas, 2007); en el resto de los argumentos, exhorta a continuar con las medidas, políticas y acuerdos mencionados en la Resolución N° 53/125.

También la ACNUR (2009) por medio de su Resolución N° 63/148, resalta la enérgica condena que hace a cualquier tipo de agresión que puedan sufrir los refugiados y desplazados internos, requiriendo que los Estados o partes en conflicto respeten los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Las demás tesis normativas tratadas en esta resolución, son muy similares a las resoluciones anteriores.

Resolución N° 66/165 de la Asamblea General de Naciones Unidas (2012) articula la protección y asistencia para los desplazados internos, donde se tuvieron en cuenta todos los aspectos inherentes a la población en condición de desplazamiento:

(...) consternada por el alarmante número de desplazados internos en todo el mundo, por razones entre las que figuran los conflictos armados, las violaciones de los derechos

humanos y los desastres naturales o provocados por el ser humano, quienes no reciben suficiente protección y asistencia, y consciente de las graves dificultades que ello plantea a la comunidad internacional (...) (p. 1).

Por otro lado, la Organización Naciones Unidas reiteran en la Resolución N° 66/165 la imperiosa necesidad de solucionar definitivamente los casos donde la población se encuentra desplazada por un tiempo prolongado, en condiciones que no cumplen con los mínimos humanitarios (Naciones Unidas, 2012). También se analizaron las causas de los desplazamientos internos y nuevamente se instó a los miembros de las Naciones Unidas a adelantar procesos de retorno de las víctimas del desplazamiento forzado,

(...) Observando que la comunidad internacional es cada vez más consciente de la cuestión de los desplazados internos en todo el mundo y que urge ocuparse de las causas profundas de su desplazamiento y encontrar soluciones duraderas, entre ellas el regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad, así como la integración voluntaria a nivel local en las zonas a las que las personas se han desplazado o el asentamiento voluntario en otra parte del país (...) (p. 2).

Fue ratificado el nuevo conjunto de normas que buscan la protección y resguardo de los derechos de los desplazados, encabezados por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos:

(...) Recordando las normas pertinentes del derecho internacional, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, y reconociendo que la protección a los desplazados internos se ha reforzado mediante la determinación, reafirmación y consolidación de normas

específicas para su protección, en particular los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Naciones Unidas, 2012, p. 3).

Un elemento que ya existía y que no había sido objeto de análisis, es la categoría de delito de lesa humanidad del desplazamiento forzado (Naciones Unidas, 2012), situación que le acarrearía consecuencias legales en Tribunales Internacionales a quien lo perpetre,

(...) Deplorando las prácticas de desplazamiento forzado y sus consecuencias negativas para el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por grandes grupos de población, y recordando las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en que se tipifican como crimen de lesa humanidad la deportación o el traslado forzoso de población y como crímenes de guerra la deportación o el traslado ilegales, así como el hecho de ordenar el desplazamiento de la población civil (...) (p. 2).

Diferenciándose de resoluciones anteriores, es inevitable extraer del citado texto aprobado por la Asamblea General de la Naciones Unidas (2012), un nuevo componente para prevenir con suficiente antelación la posibilidad de que se cometa un desplazamiento forzado, se denominó como mecanismo de alerta temprana y fue una medida que acogieron los gobiernos e instituciones abocadas a la defensa de los desplazados. Este elemento ya hace parte de la normatividad colombiana, tanto la Ley de Víctimas y la reciente jurisprudencia han requerido a todos los entes administrativos departamentales y municipales para que conformen mecanismos de alertas tempranas en sus territorios, y prevenir con anticipación un desplazamiento forzado, lo que facultaría a las diferentes fuerzas de seguridad y humanitarias del Estado para reaccionar, y evitar que se presente (Resolución N° 66/165):

(...) mediante un diálogo permanente con los gobiernos y todas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, siga analizando las causas profundas de los desplazamientos internos, las necesidades y los derechos humanos de los desplazados, medidas de prevención, incluido un mecanismo de alerta temprana, y medios para reforzar la protección y la asistencia, así como soluciones duraderas para los desplazados internos, y, a ese respecto, utilice en sus actividades el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos (...) (p. 4).

Y en un tópico que es de máxima actualidad en Colombia, las Naciones Unidas observaron la importancia de tener en cuenta dentro del desarrollo de un proceso de paz a las víctimas del desplazamiento interno, permitiéndoles participar activamente, garantizando sus derechos y protegiendo sus intereses (Naciones Unidas, 2012). Sumado a la posibilidad de concretar iniciativas de restablecimiento de derechos, por intermedio de los retornos voluntarios, siempre liderados por el gobierno nacional y la comunidad internacional.

Por último, y no menos importante, incito a los gobiernos a la creación de políticas, leyes e instituciones que estén a cargo exclusivamente de la atención al desplazamiento interno; en este punto Colombia ha tenido desarrollos importantes; hasta 2011 la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), era prácticamente la única entidad de carácter nacional que asistía a los desplazados, posterior a su transformación en el DPS y junto a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), se encargó a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) de coordinar los programas, políticas y proyectos para la recuperación y resarcimiento de las víctimas del conflicto armado, también se le

encomendó esta tarea a instituciones como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) y el Centro Nacional de Memoria Histórica.

(...) Alienta a los Estados a que sigan elaborando y aplicando leyes y políticas nacionales que se ocupen de todas las etapas de los desplazamientos, en forma inclusiva y no discriminatoria, incluso mediante el establecimiento en el seno del gobierno de un coordinador nacional para las cuestiones relativas a los desplazamientos internos y mediante la asignación de recursos presupuestarios (...) (Naciones Unidas, 2012, p. 5).

Resolución N° 70/165 de 2016, relativa a la protección y asistencia para los desplazados internos; norma que sigue parámetros establecidos en las resoluciones de los años 2012, 2013 y 2014, que ya fueron objeto de análisis durante la construcción de este fragmento de la investigación. Como elemento novedoso, las Naciones Unidas le solicitaron a los gobiernos “que integren la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en sus respectivas políticas y marcos de desarrollo nacionales, según proceda, y recuerda que esa Agenda procura responder a las necesidades de los más vulnerables, en particular los desplazados internos (...)” (p. 5).

Otro aspecto que fue analizado, es la necesidad que tienen los Estados de recopilar datos confiables de las víctimas del desplazamiento interno (Sexo, edad, tiempo de desplazamiento, etc.), con el objetivo de perfeccionar y mejorar las políticas y programas de intervención a los desplazados (Naciones Unidas, 2016); adaptando esta solicitud al medio colombiano, la Red Nacional de Información (RNI), información al servicio de las víctimas, dependencia adscrita a la UARIV, reúne todos los datos de los afectados, por intermedio del Registro Único de Víctimas (RUV).

A nivel internacional, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, se constituyen como los referentes para abordar la problemática del desplazamiento forzado; este compendio normativo internacional permite concluir que las resoluciones aprobadas en el seno de las Naciones Unidas desarrollan y complementan lo establecido por los dos referentes normativos de los desplazamientos internos, también es evidente que la legislación y jurisprudencia colombiana se ha sustentado en normas de naturaleza internacional, para desarrollar las políticas, proyectos y leyes reservadas para la población desplazada de Colombia.

La atención de la problemática del desplazamiento interno, constituye un enorme reto para los Estados afectados, más aún en una magnitud como la del caso colombiano. Los contextos en los cuales se presentan crisis humanitarias son de diversa índole, sin embargo, tienen en común el debilitamiento de la capacidad de los Estados para responder ante las emergencias continuas que se presentan en medio de la crisis, y para atender simultáneamente a la población víctima del desplazamiento y al resto de la población del país, sin renunciar a su visión de largo plazo y de desarrollo social equitativo y justo.

4.2 Análisis legislativo sobre el desplazamiento forzado en Colombia.

Para continuar el compendio normativo relativo al desplazamiento forzado y poder determinar el sustento jurídico del proceso de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos, es de vital importancia estudiar las leyes y decretos que ha promulgado el gobierno nacional, normas que conforman el desarrollo legislativo que en esta materia ha tenido Colombia.

El ordenamiento jurídico colombiano tiene como norma fundamental la Constitución Política de 1991, desde allí parten todas las leyes, estatutos y decretos que rigen en nuestro universo legal, de igual forma, para que las normas internacionales tengan validez en Colombia, no pueden controvertir la Constitución, haciendo parte del bloque de constitucionalidad. Es claro entonces, que la protección y atención de la población desplazada inicia y tiene plena validez desde la Constitución Política, su progreso se efectúa con las leyes y decretos; el arqueo normativo contiene documentos proferidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social “CONPES”¹³ cuya Secretaria Ejecutiva la desempeña el Departamento Nacional de Planeación, leyes, decretos y acuerdos, que datan desde 1995, pocos años antes del momento más álgido del conflicto armado colombiano.

Documento CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995 fue la primera respuesta del Estado para atender la problemática del desplazamiento forzado que sufría Colombia a mediados de la década de los 90; y pretendía establecer una política pública para la protección de los derechos de la población desplazada.

Dentro del diagnóstico señalado por el DNP (2005) se reiteró la difícil crisis humanitaria que padecía Colombia:

(...) el Estado ha venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa. Para superar este problema, el Gobierno ha expresado la voluntad de atender de manera más integral la

¹³ El Consejo Nacional de Política Económica y Social “CONPES”, creado por la Ley 19 de 1958, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

problemática de esta población / y el Plan Nacional de Desarrollo prevé el diseño del Programa Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada por la Violencia (p. 3).

El Documento CONPES 2804 de 1995, entregó la primera definición de desplazado que tuvo vigencia dentro del ordenamiento jurídico y administrativo de nuestro país, muy similar a la desarrollada en el derecho internacional:

(...) es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (p. 3).

También determinó dos objetivos primordiales, por un lado era vital “Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, p. 4); y segundo, “Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los derechos humanos(...)” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, p. 4).

El reconocimiento estatal de las dificultades que vivía la población desplazada, además de la insatisfactoria respuesta del gobierno, generó que se plantearan soluciones de fondo en este Documento CONPES; pero desgraciadamente, 21 años después, aun no son lo suficientemente efectivas, en gran medida por la negligencia de los entes territoriales y entidades responsables de la atención a los desplazados. Dentro de las estrategias que el Estado planteo, resaltan (Departamento Nacional de Planeación, 2005): (1) La estrategia de prevención; con programas como el sistema de información y alerta temprana, sugerencia que hizo a los Estados las Naciones Unidas en sus resoluciones; de igual forma, proyectaron efectividad gubernamental en las respuestas institucionales a los desplazados. (2) La estrategia de atención inmediata; instauraba programas de asistencia especial de emergencia, protección en el marco de la atención inmediata y fortalecimiento institucional, participación ciudadana y comunitaria. (3) La estrategia de consolidación y estabilización socioeconómica; incluía proyectos productivos, atención social, atención territorial y programas de retorno. (4) Y por último, la estrategia de comunicación, divulgación e investigaciones; que tiene como objeto la divulgación y difusión de las funciones, los programas, proyectos y las acciones del Programa Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada, dirigida a la población objetivo y a la comunidad nacional e internacional.

Una vez analizado el Documento del CONPES y de extraer los parámetros y mecanismos de atención que el Gobierno colombiano ha proyectado para atender a la población desplazada en el año de 1995, es posible concluir que eran novedosos y estaban bien planeados, su responsable aplicación hubiese evitado millones de damnificados y desplazados; también evidencia el nivel, a gran envergadura, de negligencia e indolencia estatal, ya que las soluciones y mecanismos de prevención y asistencia a los desplazados ya habían sido enunciados por el gobierno nacional, un

ejemplo palpable es el retorno de las víctimas, este proyecto estudia a fondo el primer programa de retorno colectivo, denominado Alianza Medellín - San Carlos, ejecutado 14 años después de que esta medida de estabilización socioeconómica fuera mencionada en el CONPES 2804 del 13 de septiembre de 1995.

Por su parte, el Acuerdo N° 18 de octubre 17 de 1995, *“Por el cual se establece el reglamento especial de dotación de tierras para las personas que tengan condición de desplazados forzados por causa de la violencia”*, es una norma expedida por el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, que procuraba entregar tierras a las personas que residían en centros urbanos y hubiesen sido desplazadas del campo de manera forzosa por razones de violencia (Artículo 1 del Acuerdo). Dentro de los criterios que debía cumplir el núcleo familiar, se exigía que la familia tuviera la condición de desplazados, como ya se mencionó, además no podían ser propietarios de tierras, o en el caso de que tuvieran la titularidad del derecho de dominio en fincas o minifundios, el uso y usufructo debía ser impedido o imposibilitado como consecuencia del conflicto armado.

Este acuerdo desarrolló un conjunto de medidas que propendían por el fortalecimiento de la propiedad y la recuperación socioeconómica de las familias desplazadas. Reiniciando sus actividades agrícolas y económicas en nuevas tierras entregadas por el Estado, esta figura se asemeja a la reubicación de familias víctimas del conflicto armado, que actualmente adelanta la UARIV.

El mismo instituto en el Acuerdo N° 006 de marzo 19 de 1997, “*Por el cual se fijan políticas para la atención de población desplazada por la violencia*”, instó para que el Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, aplicando el concepto de enfoque diferencial, adoptaran medidas que mejoraran sustancialmente la atención a la comunidad desplazada en programas para la familia, madres lactantes, menores de 7 años, mujeres embarazadas y menores de 18 años; simultáneamente, complementar la atención al escolar y adolescente (Artículo 1 y 2 del Acuerdo).

Cabe mencionar que este Acuerdo intentó darle forma a varias estrategias creadas por el Estado en el Documento CONPES 2804 de 1995, en lo referente a la familia, infancia y adolescencia. El siguiente Artículo definió los mecanismos para la atención a las familias desplazadas de la siguiente forma:

Prevención. Mediante la ampliación de cobertura de proyectos de inversión tendientes a lograr la consolidación social en municipios expulsores y receptores de población.

Atención Inmediata Humanitaria. Mediante el Apoyo para la alimentación de los desplazados en los albergues, medidas de protección para los niños menores de 18 años que lo requieran, ubicación de los menores de siete años en los Servicios de Atención 2 Integral al Preescolar que existen en la zona o creación de Hogares Comunitarios de Bienestar de emergencia y vinculación de las familias desplazadas a procesos readaptivos a través del Proyecto de Asistencia Social Familiar y Comunitaria.

Consolidación y Estabilización. Mediante el apoyo a los procesos de organización y participación comunitaria, creación de Hogares de Bienestar y establecimiento del Proyecto Atención Complementaria al Escolar y al Adolescente, según necesidades y condiciones

de las familias y ejecución del Proyecto Asistencia Social, Familiar y Comunitaria para continuar procesos readaptivos (Artículo 3).

La Ley 368 (Congreso de Colombia, 1997), *“Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo - Fondo Plante - y se dictan otras disposiciones”*, es la primera Ley donde se establece la atención a los desplazados, también entregó a la Red de Solidaridad Social la responsabilidad de asistir con programas y proyectos a las víctimas y desplazados del conflicto armado, como a los desmovilizados de los distintos grupos al margen de la Ley (Artículo 3, numeral 12).

Con la constitución de la Red de Solidaridad Social, el gobierno nacional acato en parte otra recomendación que en años subsiguientes harían las Naciones Unidas, donde solicitaron a los Estados que vivieran desplazamientos internos la creación de instituciones o dependencias que se encargaran exclusivamente de atender este sector de la población (Congreso de Colombia, 1997); aunque este compromiso fue asumido por la Red de Solidaridad Social, esta no era su única función, haciendo poco efectiva la intervención a los desplazados.

Como otra medida para disminuir los efectos del conflicto armado, se instauraron los Programas Especiales para la Paz, que tenían como objeto *“fomentar la reincorporación a la vida civil de grupos alzados en armas, que demuestren su voluntad de incorporarse a la vida civil mediante su desmovilización y la dejación de armas”* (Ley 368 de 1997, Artículo 10).

El Documento CONPES 2924 del 28 de mayo de 1997, texto que reemplazo el Documento CONPES 2804 de 1995 (DNP, 1995; 1997) y donde se detectaron falencias y dificultades para asistir la crisis humanitaria que estaba generando el desplazamiento forzado, principalmente en lo relativo a la respuesta del Estado y la aplicación de las medidas establecidas; el programa tuvo dificultades de gestión y coordinación interinstitucional, de información y de carácter financiero. El poco compromiso de las diferentes entidades estatales con la política del desplazamiento forzado; sumado a que las acciones de la oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior solo se limitaron a la atención humanitaria de emergencia, dejando de lado la estabilización socioeconómica (Retornos o reubicaciones voluntarias) de las víctimas de desplazamiento; así mismo, no contar con un sistema de información certero y claro, que permitiera precisar los posibles beneficiarios de los proyectos del gobierno; y por último, las dificultades presupuestales y financieras, prácticamente paralizaron la puesta en marcha de la política pública.

Ante las dificultades descritas, con el agravamiento desmesurado del fenómeno del desplazamiento forzado y después de dos años de incapacidad del Estado para poner en marcha los programas pensados en el Documento CONPES 2804 de 1995. Este documento propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), constituido por entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial que realizaban planes, programas, proyectos y acciones específicas de atención a la población desplazada; para evitar las dificultades de coordinación, se diseñó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; respecto a las falencias en materia de sistemas de información, se fundó la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada

que permitió un manejo unificado de la información sobre el desplazamiento; y en cuanto a los problemas financieros y presupuestales, contaron con el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada, como mecanismo financiero subsidiario de ejecución de los recursos.

El Documento CONPES 2924 trató de cambiar la indolente dinámica del Estado en materia de desplazamiento interno, además de establecer recomendaciones dentro de la estructuración de los lineamientos políticos esenciales para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, la protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, que finalmente fueron plasmados en la Ley 387 de 1997.

Ley 387 del 18 de julio de 1997, *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”*, en concordancia por lo dictaminado en el Documento CONPES 2924 de 1997, se promulgó la citada Ley; legislación que ha servido para los desarrollos posteriores de la política frente al fenómeno del desplazamiento forzado y dada su naturaleza, ha llegado a ser en una de las más avanzadas y coherentes herramientas para la atención a la población desplazada de Colombia.

Se constituyó, por medio de esta Ley, una nueva definición de desplazado, acorde con lineamientos normativos en materia de desplazamiento interno en América Latina:

(...) Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes

situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público (Congreso de Colombia, 1997, Ley 387, Artículo 1).

Esta nueva norma constituyó una serie de principios que orientan la aplicación de la Ley y resalta la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y la adopción de medidas necesarias para la prevención del desplazamiento forzado y la atención integral de los desplazados. De igual forma, desde el punto de vista de la estructura administrativa dirigida a atender a la población desplazada, la Ley creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), constituido por el “conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada” (Congreso de Colombia, 1997, Ley 387), también, instauró los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Otro organismo que estableció la Ley 387 (Congreso de Colombia, 1997) fue el Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, el cual tiene como función principal, formular los lineamientos de la política y garantizar la asignación presupuestal para la atención integral de la población desplazada. Adicionalmente, la Ley consagró cuatro componentes básicos de la política: la Prevención, la Atención Humanitaria de Emergencia, la Estabilización socioeconómica y el Retorno; en materia de prevención, la Ley señala que se trata de medidas orientadas a anticipar los riesgos que pueda 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.

La Ley continuo con lo determinado en el Documento CONPES 2429, se formularon los parámetros y objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con base en los Artículos 9 y 10 (de la Ley 387 de 1997); igualmente, se puso en funcionamiento la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada, instrumento que como se explica “(...) garantizará al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población” (Congreso de Colombia, 1997, Artículo 11).

En cuanto a la atención humanitaria de emergencia, fue definida por la referida Ley como:

“(...) las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas (Congreso de Colombia, 1997, Ley 387, Artículo 15).

La prestación de la atención humanitaria de emergencia es responsabilidad del gobierno nacional, con la colaboración de “las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada” (Congreso de Colombia, 1997, Ley 387, Artículo 15, Párr. 3), y a ésta únicamente se tiene acceso, tan pronto se produzca el desplazamiento y durante un lapso de tiempo de tres meses, prorrogables durante otros tres.

Y para evitar los problemas financieros y presupuestales acaecidos en el desarrollo del Documento CONPES 2804 de 1995, asegurando la inyección económica que requiere la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se constituyó el Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada, el cual tiene la naturaleza jurídica de una cuenta especial y separada, con el objeto de financiar los programas definidos para la población desplazada.

Decreto Nacional N° 173, del 26 de enero de 1998, “*Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*” (Presidencia de Colombia, 1998, p. 1) y siguiendo los preceptos expresados en la Ley 387 de 1997, se adoptó este plan nacional, cuyo principal objetivo es:

(...) articular la acción gubernamental en el orden nacional y territorial, formular, en el marco de los principios y objetivos definidos por la Ley 387, las acciones que el Gobierno Nacional ejecutará en materia de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia y de consolidación y estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno voluntario o la reubicación de la población desplazada por la violencia. Así mismo, determina las entidades responsables en las distintas estrategias de intervención (Artículo 1).

La actividad del Estado en materia de desplazamiento forzado, no podía seguir a la deriva, bajo esta premisa, el citado Decreto definió los criterios de cumplimiento del Plan Nacional de Atención a Población Desplazada, según él mismo:

(...) Para efectos de la ejecución de este plan, se tendrán como criterios la participación de la comunidad, el tratamiento descentralizado, la coordinación del trabajo de planeación y ejecución entre las entidades del Estado, las ONG y los organismos internacionales que por

competencia o mandato cooperen en la ejecución o ejecuten en el país acciones de atención a la población desplazada, el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, la equidad de género, la igualdad y la no discriminación, así como la concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales (Artículo 1, numeral 9).

En beneficio de la población desplazada de Colombia, el plan nacional de atención concretó un paquete de medidas, programas y proyectos que han respondido a las necesidades sufridas por este grupo poblacional en los diferentes aspectos de sus vidas; en lo concerniente a los componentes de prevención y atención humanitaria de emergencia (Se incluyeron los subcomponentes de seguridad alimentaria, salud, transporte, protección y seguridad, alojamiento, atención educativa, y participación y organización comunitaria), también se tuvieron en cuenta los componentes de consolidación y estabilización económica (Presentes en los procesos de retorno, como en los de reubicación de la población desplazada).

El Decreto Nacional N° 501 del 13 de marzo de 1998, *“Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”*. El gobierno nacional, continuando con la política de aplicar lo preceptuado en la Ley 387 de 1997, creó este fondo nacional destinado a la asistencia de la población desplazada, donde sobresalen como objetivos:

(...) Financiar y/o cofinanciar planes, programas y acciones encaminadas a neutralizar y mitigar los efectos del desplazamiento mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras; a la promoción y protección de los derechos

humanos, y al conocimiento y cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

(...) Financiar y/o cofinanciar los planes, programas y proyectos que beneficien a la población desplazada, de tal manera que contribuyan a garantizar su reincorporación a la vida social, laboral y cultural; así como a su estabilización y consolidación socioeconómica en el retorno o reubicación.

(...) Apoyar la concertación interinstitucional con los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, las Organizaciones No Gubernamentales u otras formas asociativas para el desarrollo de las materias objeto del Fondo (Artículo 2).

Otra reglamentación importante fue el Decreto Nacional N° 290 del 17 de febrero de 1999 *“Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno”*. Con este Decreto, el gobierno nacional intento facilitar y agilizar algunos trámites (Inscripción en los registros civiles de nacimiento y expediciones de documentos de identidad) que la población desplazada debía realizar ante la Registradora Nacional del Estado Civil; además, determina que cuando lleguen a presentarse desplazamientos masivos, la Registradora Nacional está en disposición de realizar jornadas especiales para atender a las víctimas del desplazamiento interno.

También se expidió el Decreto Nacional N° 489 del 11 de marzo de 1999;

“Por el cual se asigna una función”, “Asignar a la Red de Solidaridad Social Entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las actuaciones

y funciones que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia” (Presidencia de Colombia, 1999, Artículo 1).

Por intermedio de este Decreto, el gobierno nacional toma la decisión de designar todas las funciones y programas que desempeñaba la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, a la Red de Solidaridad Social; a partir de este momento, desde la Red de Solidaridad Social se coordinaría toda la política de asistencia a los desplazados.

El Documento CONPES 3057 del 10 de noviembre de 1999, dicho instrumento efectuó una evaluación de la política estatal de atención a la población desplazada realizada desde 1997, año de expedición de la Ley 387, y realizó una crítica al diseño y a la implementación de todos los componentes de la respuesta estatal.

En concordancia con estas observaciones, el documento propuso la configuración de un “Plan de Acción” dirigido a mejorar los mecanismos e instrumentos de respuesta institucional al fenómeno del desplazamiento. Dicho plan reorganizó y simplificó el esquema institucional, fortaleció los sistemas de información, y dispuso que, en concordancia con el Decreto 489 de 1999, la Red de Solidaridad Social, sería la única entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD). De igual forma, creó la Unidad Técnica Conjunta (UTC) conformada por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR (DNP, 1999):

(...) estas políticas han enfrentado una dispersión de competencias (19 entidades públicas involucradas, así como la ausencia de un sistema de seguimiento y de un sistema de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas. Igualmente, la concentración de actividades en las

instituciones del Estado ha impedido articular y complementar sus acciones con las de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales con amplia experiencia. Finalmente, se debe trabajar en mejorar la oferta institucional que canalice los esfuerzos técnicos y financieros de forma más equitativa entre las regiones (...) (p. 5).

Para la Ley 599 de 2000 o Código Penal Colombiano (Congreso de Colombia, 2000), el legislador ha tipificó el desplazamiento forzado como una conducta penal, consagrada en dos espacios del mismo Código, que en primera instancia se ubica en el Título II, Delitos Contra Personas y Bienes Protegidos por el Derecho Internacional Humanitario: “El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, traslade o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá (...)” (Artículo 159). El enfoque del enunciado está acorde con lo regulado por el derecho internacional, además pretende darle a este delito connotaciones humanitarias, permitiendo la aplicación de normatividades y Tribunales Internacionales, teniendo en cuenta que la causa de la conducta punible se supedita a un conflicto armado interno.

Por otra parte, en el Capítulo 5, del Código Penal, acerca “De los Delitos Contra la Autonomía Personal”, también tipificó el desplazamiento forzado: “El que de manera arbitraria, mediante violencia u otros actos coactivos dirigidos contra un sector de la población, ocasione que uno o varios de sus miembros cambie el lugar de su residencia, incurrirá (...)”, Congreso de Colombia, 2000, Artículo 180). La orientación que tuvo con esta norma, va direccionada a la protección de las libertades personales de los colombianos, además incluyó un conjunto de circunstancias de agravación punitiva como se indica en el Artículo 181, que aumentarían las penas para quien resultare condenado por la comisión de este delito.

El Estado trató de cubrir cualquier espacio normativo cuando regulo el desplazamiento forzado, convirtiéndolo en delito y supeditando su aplicación a dos formas distintas, relacionadas con las causas que originan el desplazamiento forzado; donde es viable concluir, que son diferentes en los dos enunciados.

El Decreto Nacional N° 2569 del 12 de diciembre de 2000, “*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones*”; esta norma reglamento 3 años después de la misma, aspectos vitales dentro del avance que ha de tener la política de atención a los desplazados en Colombia. Dentro de los aspectos relevantes que regula el Decreto, establece las funciones y atribuciones de la Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del sistema SNAIPD, desarrollo todo lo relativo a la condición de persona desplazada y a su registro, para cumplir esta meta creó el Registro Único de Población Desplazada, cuyo funcionamiento quedó a cargo de la Red de Solidaridad Social, base de datos donde las familias desplazadas se debían inscribir para acceder a la oferta institucional.

(...) el Decreto 2569 de 2000, el cual le otorga la responsabilidad de coordinar la adopción de medidas para posibilitar el retorno voluntario a la zona de origen o la reubicación de la población desplazada a la Red de Solidaridad Social. (...) establece también que las personas deben retornar voluntariamente como medida de garantía para lograr la consolidación y estabilización de los aspectos sociales y económicos, pero que dentro del proceso previo al retorno, se debe realizar una evaluación de las condiciones de orden público existentes en los lugares hacia los cuales se quiera retornar (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 5 y 6).

Igualmente indicó el procedimiento para inscribir y prestar atención humanitaria de emergencia a las víctimas de desplazamientos masivos; disponiendo que la ayuda debía proporcionarse inmediatamente después de realizada la inscripción, dependiendo de la disponibilidad presupuestal y por un período de tres meses, prorrogables durante otros tres, también con sujeción a la disponibilidad de recursos (Presidencia de Colombia, 2000). El citado Decreto definió unos máximos de la ayuda otorgada, y algunas reglas adicionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia, las cuales incluyen la posibilidad de que el gobierno celebre convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales.

De forma más específica, describió algunos componentes de la respuesta institucional, en lo relacionado con sus objetivos, los procedimientos para realizar su prestación, y los requisitos para acceder a ellos. No obstante e inexplicablemente, ante las dificultades humanitarias que sobrellevaban los desplazados, esta misma norma ha condicionado la prestación de algunos componentes a la disponibilidad presupuestal. Es así como los Artículos 16, 17, 20, 21, 22, 25, 26 y 27 limitan el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y a los programas de estabilización socioeconómica dependiendo de la disponibilidad de recursos.

Y para concluir el apartado, el Decreto 2569 de 2000, da continuidad a la política de distribuir la responsabilidad de atender a la población desplazada, exhortando a que los entes administrativos departamentales y municipales creen comités para la atención integral a la población desplazada, los cuales contaban con las funciones de ejecutar políticas en los campos de

prevención y atención integral a los desplazados internos de Colombia, como versa en los Artículos 29 al 34.

Decreto Nacional N° 951 del 24 de mayo de 2001, *“Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”*; atendiendo a parámetros señalados por las Naciones Unidas y en concordancia con la legislación constituida para atender a la población desplazada, y dentro del campo de las medidas de restablecimiento y sostenimiento socioeconómico de las víctimas del desplazamiento forzado; el Estado profirió este Decreto donde definió el subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, determinó todo el procedimiento y requisitos que debían cumplir para obtenerlo, los tipos de soluciones habitacionales a las que podían acceder y precisó que entidades eran las encargadas de ejecutar los recursos presupuestales y desarrollar el proyecto de vivienda.

A su vez el Documento CONPES 3115 del 25 de mayo de 2001, muy similar a lo sucedido a mediados de la década de los 90's del pasado siglo, con los documentos CONPES 2804 y 2924; fue diseñado como en una respuesta a la falta de resultados de las políticas propuestas en el documento CONPES 3057 de 1999. El documento de 2001, propuso un mecanismo de “distribución presupuestal sectorial” para el cumplimiento del plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado, y además recomendó:

(...) el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso de la población desplazada a los programas de las instituciones que hacen parte del Sistema, de forma que permita al Estado dar una respuesta efectiva al fenómeno de desplazamiento forzado para el período 2001-2002 (Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 3).

El análisis del documento realizado por el DNP (2002) arrojó tres factores fundamentales que impidieron un positivo avance en la política sobre el desplazamiento forzado interno:

(...) algunas entidades o programas no han podido asignar recursos por falta de proyectos formulados. Así mismo, la formulación de los mismos no ha sido suficiente para satisfacer la demanda por falta de recursos. (...) los procedimientos para el acceso de población desplazada a programas de inversión a través de entidades del orden nacional (v.gr. vivienda, crédito, Red de Apoyo Social), han sido restrictivos. En algunos programas a los cuales se accede por demanda, como es el caso de los créditos para actividades productivas, subsidios o acceso a tierras y a vivienda, los mecanismos de focalización no contemplan canales especiales de acceso para la población desplazada. En muchos casos, existiendo demanda por parte de esta población, algunas entidades no han podido ejecutar recursos programados debido a que los mecanismos de calificación limitan su asignación a desplazados. (...) la programación de la inversión en las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, evidencia problemas de dispersión e insuficiente asignación en programas generales y específicos para atender el fenómeno del desplazamiento. En la actualidad, solamente la Red de Solidaridad Social cuenta con proyectos específicos para población desplazada en el presupuesto nacional. Por otro lado, varias entidades del Sistema tienen proyectos generales que no cuentan con recursos específicos para la atención del desplazamiento, dificultando la determinación del monto de la inversión y su impacto (p. 5).

En el año 2001 se expide el Decreto Nacional N° 2007 del 24 de septiembre, *“Por el cual se reglamenta parcialmente los Artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas*

tendientes a prevenir esta situación”; es importante mencionar que durante este lapso de tiempo fue bastante fuerte el conflicto armado en todo el país, situación que también correspondió al municipio de San Carlos, causa principal del desplazamiento masivo del municipio y posterior retorno de 300 familias con la Alianza Medellín – San Carlos.

Ante este escenario, el Estado definió una política para la protección de los predios, inmuebles y bienes rurales de la población desplazada, “(...) Con el objeto de proteger la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales (...)” (Presidencia de Colombia, 2001, Decreto N° 2007, Artículo 1), denominada “declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado”, que se hacía efectiva mediante un acto administrativo debidamente sustentado, y que ha buscado “limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales”; es por esto, que se decretó un procedimiento donde las Administraciones Municipales, Personerías Municipales, Procuradores Judiciales Agrarios, Jefes Seccionales del IGAC, Registradores de Instrumentos Públicos y Gerentes Regionales del Incora, basándose en los registros existentes en las Umatas, Oficinas de Catastro y de Registro de Instrumentos Públicos, en el Incora o en otras entidades, debían identificar a los propietarios, poseedores tenedores u ocupantes de los predios ubicados dentro de las zonas de desplazamiento. Posteriormente, les correspondía informar en los términos de la referida norma, como se afirma a continuación:

(...) a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, sobre la declaratoria de zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, señalando a los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados por tales situaciones, y solicitándole abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales referidos, mientras permanezca vigente

esta declaratoria, salvo que se acredite el cumplimiento previo de los requisitos especiales que se establecen en el artículo 4o. del presente decreto. (...) Los notarios se abstendrán de autorizar escrituras públicas de actos jurídicos que impliquen transferencia de dominio de predios rurales ubicados en zonas de desplazamiento, mientras los solicitantes no aporten copia del certificado de libertad y tradición, expedido con una antelación no mayor a cinco (5) días, donde conste que el inmueble no es sujeto de medida de protección alguna. Dicho certificado deberá protocolizarse (Presidencia de Colombia, 2001, Decreto 2007, Artículo 1, numeral 2).

De igual forma, se instó al Incora de:

“(...) abstenerse de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, a solicitud de personas distintas de aquellas que figuran como ocupantes en el informe avalado por el Comité a que se refiere el numeral 1 del presente artículo” (Decreto 2007, Artículo 1, numeral 3).

Adicionalmente, este Decreto especificó los parámetros a seguir por parte de los propietarios de los predios protegidos para el levantamiento de la medida. Mi experiencia profesional me permitió observar lo exitosa de esta disposición en el municipio de San Carlos, ya que logro salvaguardar las propiedades, fincas y minifundios de miles de campesinos afectados por el desplazamiento forzado, evitando que grupos ilegales o personas inescrupulosas se aprovecharan de la condición de necesidad e indefensión de la población desplazada, y les quitaran indebidamente lo único que les quedaba, sus tierras.

Otra regulación fue el Decreto Nacional N° 2562 del 27 de noviembre de 2001, “*Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones*”, que dio continuidad a una tendencia de los ministerios, innegable en los decretos proferidos por el gobierno nacional en esta etapa del compendio normativo sobre el desplazamiento interno en Colombia, el Ministerio de Educación lideró esta iniciativa para adelantar acciones y programas encaminados a mejorar la atención social en educación de la población desplazada, esto dentro del marco de medidas de restablecimiento socioeconómico; norma que requirió a los distintos entes territoriales, donde:

(...) deberán garantizar la prestación del servicio público de la educación en los niveles de preescolar, básica y media, en donde quiera que se ubiquen las poblaciones desplazadas por la violencia, tanto en la etapa de atención humanitaria como en la de retorno o reubicación (Artículo 1).

Y la definición de los criterios para el acceso a este servicio formativo (se aprecia en el Artículo 2); otro elemento a tener en cuenta, fue disponer de la asistencia en educación en zonas donde se hubieren desarrollado programas de reubicación, retorno o reasentamiento, como lo indicó en el Decreto 2562 de 2001 (Presidencia de Colombia, 2001):

Una vez superada la atención humanitaria de emergencia y determinado el sitio de retorno o reubicación, la Secretaría de Educación del Departamento, Distrito o Municipio, según el caso, atenderá con prioridad a la población en edad escolar garantizando el cupo en los establecimientos educativos de su jurisdicción (Artículo 6).

El Decreto Nacional N° 2131 del 30 de julio de 2003, "*Por el cual se reglamenta el numeral 4 del Artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del Artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones*", El Ministerio de la Protección Social, basado en la condición calamitosa de la población desplazada por la violencia social y política del país, decide por intermedio de este Decreto, mejorar y regular la prestación del servicio de salud para este grupo poblacional; se dictaminaron medidas para atender a quienes pertenecían al régimen contributivo en calidad de cotizante o beneficiario, de igual forma, para las personas no aseguradas y sin capacidad de pago, donde la premisa principal era que todas las víctimas del desplazamiento interno tienen derecho a la salud y que se prestaría en las instituciones públicas que dispongan los diferentes entes territoriales.

El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada entra en vigor por medio del Decreto Nacional N° 250 del 7 de febrero de 2005, norma que permitió la adopción de un nuevo plan destinado a la atención y protección de las víctimas del desplazamiento forzado (Presidencia de Colombia, 2005). Especifica dos clases de principios, por un lado están los Principios Orientadores, que se encargaron de establecer las características y criterios que guiaron los programas y proyectos contemplados en el plan, destacan conceptos como los enfoques diferenciales, territoriales, humanitarios, restitutivos y de derechos; y de otro lado, se hallan los Principios de Intervención, que hacen referencia a la gestión, eficacia y operatividad que debían imprimir en su accionar las diferentes instituciones encargadas de desarrollar los programas y proyectos para la población desplazada; cabe mencionar dentro de este grupo los principios de

responsabilidad compartida, cooperación y solidaridad, integralidad, participación y control, y atención a la vulnerabilidad.

La misma normatividad ha puntualizado como objetivo general (Presidencia de Colombia, 2005):

(...) Establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado Interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo (p. 3).

Dentro de sus objetivos específicos y acorde con la temática del presente estado del arte, exhortó a la implementación de: “(...) medidas necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o su reubicación en nuevas zonas de asentamiento” (Presidencia de Colombia, 2005, Decreto 250, p. 4). Para cumplir con los objetivos del plan, se determinaron unas fases de intervención y varias líneas estratégicas; bajo un enfoque de política social, plasmado en el desarrollo de los programas de atención a la población desplazada y teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico. Por ello, para cada una de las fases establecidas: Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica, se contemplaron acciones al menos para una de las siguientes cuatro líneas estratégicas: Acciones Humanitarias, Desarrollo Económico Local, Gestión Social y Hábitat.

Es importante resaltar que esta norma concretó dentro de la fase de estabilización socioeconómica las condiciones necesarias para realizar el retorno, indicando que “(...) Los

procesos de retorno y reubicación acatarán irrestrictamente los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad y se desarrollarán bajo los procedimientos establecidos para el efecto” (Presidencia de Colombia, 2005, Decreto 250, p. 19), criterio aplicado dentro del proceso de retorno colectivo, Alianza Medellín – San Carlos.

La Ley 1190 del 30 de abril de 2008, *“Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”*. Dentro del conjunto de normas y leyes que han rodeado la dinámica del desplazamiento forzado, la Ley 1190 de 2008 edificó un precedente que año y medio después avaló la realización del proceso de retorno encabezado por las alcaldías de Medellín y San Carlos, proyecto financiado con recursos de la capital de Antioquia, que se invirtieron fuera de su jurisdicción.

Con el objetivo de garantizar el respeto de los derechos de la población desplazada y el éxito de las iniciativas de retorno, la Ley autoriza a las administraciones municipales a invertir recursos propios en otros municipios (Congreso de Colombia, 2008):

Se autoriza a los alcaldes de los municipios receptores de personas en situación de desplazamiento, para realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, siempre y cuando dichas inversiones vayan dirigidas al retorno de los desplazados a los municipios de origen (Ley 1190 de 2008, Artículo 7).

En esta disposición normativa se ubica buena parte de la justificación jurídica que le permitió al municipio de Medellín invertir recursos propios en otros municipios, como lo hizo en

San Carlos, con el fin de aportar a la construcción de condiciones de sostenibilidad en el retorno de la población desplazada que se encontraba asentada en su territorio.

Con este precedente, originado en el ámbito jurídico y administrativo del país, los entes administrativos departamentales y municipales están facultados para formalizar y desarrollar iniciativas de retorno colectivo de víctimas del desplazamiento forzado, bajo el modelo establecido en la Alianza Medellín – San Carlos, donde las familias beneficiarias retornaron voluntariamente, en condiciones dignas y con acompañamiento estatal, al lugar donde fueron expulsadas por la violencia.

La reglamentación parcial de la Ley 1190 de 2008, viene por medio del Decreto Nacional N° 1997 del 1 de junio de 2009; precepto legal que dictaminó disposiciones en cuanto a la integración y planificación de la política territorial de atención integral a la población desplazada, la articulación interinstitucional y el fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades territoriales para el desarrollo de la política de atención integral a la población desplazada (Presidencia de Colombia, 2009).

En otro aspecto, ratificó que la responsabilidad de la atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado, también corresponde a los diferentes entes territoriales, de la mano de las instituciones encargadas de desarrollar las políticas de Estado para la población desplazada (Presidencia de Colombia, 2009):

(...) las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes, son atribuidas, por un lado a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y por otro, a las entidades territoriales.

(...) los Alcaldes y Gobernadores deben cumplir cabalmente sus funciones en la definición y ejecución de mecanismos, que permitan lograr el Goce Efectivo de Derechos –GED– de la población desplazada, y superar el estado de cosas inconstitucional (...) (Decreto 1997 de 2009, p. 1).

Esta disposición no aborda concretamente la temática del retorno, sin embargo contiene un componente fundamental en los procesos de retorno, relacionado con la coordinación que debe existir entre los entes territoriales, aspecto fundamental para explicar la intervención en el proyecto de retorno desde Medellín hacia el municipio de San Carlos (Alcaldía de Medellín.- Secretaria de Bienestar Social, 2012).

La Ley 1448 del 10 de junio de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, también denominada Ley de Víctimas, porque se enfoca en la realidad de las víctimas y pone en el centro de la política pública sus derechos (Congreso de Colombia 2011). Precepto legal que se convirtió en un precedente dentro del conjunto de normas que han tratado de regular y mejorar las condiciones de la población desplazada del país; para llegar a este punto en el reconocimiento de las víctimas, la Ley 1448 admite la existencia de un conflicto armado, reitero la obligación del Estado de proteger a las víctimas, en especial a quienes están en procesos de restitución de tierras y reconoció las víctimas sin importar quien fuese su victimario (Guerrilla, paramilitares o agentes del Estado) (González, 2011). La Ley de Víctimas formuló la reparación integral, más allá de la compensación económica y definió un grupo de medidas individuales y colectivas en busca de la verdad, justicia y la reparación.

Dentro del avance en el trabajo académico y en un acápite anterior ya analizado cuidadosamente, todo lo relacionado a las 7 medidas de reparación (Restitución de la tierra, restitución de vivienda, indemnización por vía administrativa, medidas de rehabilitación, medidas de satisfacción, garantías de no repetición y las medidas de reparación colectiva - Artículo 62 al 159) para las víctimas del desplazamiento forzado; lo referente a la ayuda humanitaria, atención y asistencia a las víctimas (del Artículo 47 al 68) también ha sido examinado. Por esta razón el enfoque se realiza en aspectos que no se han considerado de la Ley 1448 (Congreso de Colombia, 2011). Como un nuevo elemento en el lenguaje creado por la Ley de Víctimas, se equipara a todas las víctimas del conflicto armado, indistinto de qué tipo de acto violatorio hubiera sufrido la persona, situación que era muy distinta en las leyes y decretos que regularon estas cuestiones, hasta la fecha; donde los programas y proyectos eran destinados exclusivamente a las víctimas del desplazamiento forzado.

Para sustentar la aplicación de la Ley 1448 de 2011, se materializaron una serie de principios que sirvieron de derrotero en las intervenciones y proyectos que adelantaría desde ese momento el gobierno nacional y las instituciones que tuvieran intención de atender a las víctimas. Reiterando la relevancia que tomaron las víctimas, se definieron sus derechos, donde destacan los derechos de las víctimas en los procesos judiciales de cualquier índole.

Un mecanismo que hace parte de los principios de la nombrada Ley, ha avanzado en el desarrollo del derecho a la reparación de las víctimas y la efectiva aplicación de la justicia para los responsables de los actos violentos que afectaron a la población civil en el marco del conflicto armado, ha sido el de la justicia transicional, entendido como:

los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible (Ley 1448 de 2001, Artículo 8).

Con el objetivo de asegurar que las diferentes entidades estatales y entes administrativos departamentales y municipales cumplieran a cabalidad sus obligaciones y asumieran su responsabilidad frente a la atención de las víctimas del conflicto armado, evitando el fracaso de las acciones y políticas emprendidas por el Estado, la Ley de Víctimas creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Según los artículos 159 al 173) encargado de “(...) formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas (...)” (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 159). De la misma forma como se dio en la Ley 387 de 1997, se diseñó del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se plantearon sus objetivos, adoptados un año después por el Decreto 1725 de 2012. También se ratificó el Fondo de Reparación para las Víctimas de la violencia, medida presupuestal que aseguro los recursos para los programas reservados a las víctimas.

En una medida sin precedentes, la Ley de Víctimas consagra un régimen disciplinario de los funcionarios públicos frente a las víctimas, con esta postura el gobierno pretende asegurar el cabal cumplimiento, actuaciones efectivas y el respeto de la Ley por parte de los funcionarios

públicos que trabajen, desarrollen o tramiten peticiones y proyectos relacionados con las víctimas (Congreso de Colombia, 2011). Los deberes de los funcionarios públicos relativos a las víctimas están regulados en la Ley, de igual forma las faltas disciplinarias a que se ven expuestos los empleados del Estado (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículos 178 y 179).

Aplicando el principio de enfoque diferencial, el legislador concretó parámetros claros respecto a la protección integral a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado “Los niños, niñas y adolescentes víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley, gozarán de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, con el carácter de preferente (...)” (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 181); adicionalmente fueron incluidos en las medidas de reparación integral y acceso a la justicia; la misma Ley definió de un procedimiento para asegurar que los recursos destinados para las indemnizaciones de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia, se entreguen a sus titulares:

La entidad judicial o administrativa que reconozca la indemnización a favor de un niño, niña o adolescente, ordenará, en todos los casos, la constitución de un encargo fiduciario a favor de los mismos, asegurándose que se trate del que haya obtenido en promedio los mayores rendimientos financieros en los últimos seis meses. La suma de dinero les será entregada una vez alcancen la mayoría de edad (Artículo 185).

La participación de las víctimas dentro de las políticas e iniciativas abocadas a mejorar sus condiciones de vida, se consideró de máxima importancia, además fue una medida acorde con el nuevo enfoque que el Estado pretendió darle a las estrategias creadas para la atención integral a las víctimas, “(...) Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el

diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma(...)" (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 192). Para refrendar el cumplimiento de esta meta, se crearon las mesas de participación de víctimas en todos los entes territoriales del país (Congreso de Colombia, 2011):

(...) Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas.

Se garantizará la participación en estos espacios de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas, con el fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en la elección de sus representantes en las distintas instancias de decisión y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen en virtud de la misma, participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y llevar a cabo ejercicios de veeduría ciudadana, sin perjuicio del control social que otras organizaciones al margen de este espacio puedan hacer (Ley 1448 de 2011, Artículo 193).

Estos son algunos elementos clave de la Ley de Víctimas, norma que contó con la participación de actores de la sociedad civil, el Congreso, la cooperación y los organismos internacionales, como las Naciones Unidas; fue catalogada como un paso gigante en la búsqueda de la paz en Colombia (González, 2011), además de un giro de las políticas del Estado a favor de los derechos de las víctimas del conflicto armado. A pesar de los avances mostrados, organizaciones sociales, líderes comunitarios y de víctimas, y organismos internacionales han

señalado aspectos que merecían ser reestructurados, completados o incorporados en la Ley para que cumpliera sus objetivos.

La reglamentación de la Ley de Víctimas, se hizo por medio del Decreto Nacional N° 4800 del 20 de diciembre de 2011, con el objetivo de regular, precisar y definir procedimientos de la Ley de Víctimas, el gobierno nacional promulgó esta disposición legal (Presidencia de Colombia, 2011), donde trata lo concerniente al Registro Único de Víctimas (RUT) y la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas. Dentro de las medidas de estabilización socioeconómica, se creó el programa de generación de empleo urbano y rural, también revalido la realización de los procesos de retorno y reubicación bajo parámetros como el acompañamiento estatal, el respeto de los principios establecidos, la aplicación de esquemas especiales de asistencia y la verificación de todas las condiciones de seguridad:

En el marco de la Política de Seguridad y Defensa Nacional se deberá establecer un plan de acompañamiento de la Fuerza Pública a procesos de retorno y reubicación en el cual se vinculen estrategias antes, durante y con posterioridad, al proceso dirigidas al mantenimiento de las condiciones de seguridad, para cada caso (Presidencia de Colombia, 2011, Decreto 4800, Artículo 219).

Otro aspecto relevante de la misma reglamentación ha sido el de ampliar el alcance de las medidas de asistencia y atención, además de desarrollar las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. De igual forma, regulo la noción de reparación colectiva, precisando su implementación, beneficiarios, requisitos, evaluación y trascendencia, bajo el entendido que:

(...) por reparación colectiva el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley

1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico (Presidencia de Colombia, 2011, Decreto 4800, Artículo 222).

Este mismo Artículo es importante señalar que:

La reparación colectiva estará dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica (Presidencia de Colombia, 2011, Decreto 4800, Artículo 222).

Decreto Nacional N° 1725 del 16 de agosto de 2012, *“Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011”*. Por intermedio de este Decreto se implementó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes e instituciones destinadas a la atención de las víctimas del conflicto armado.

Por su parte Decreto Nacional N° 3011 del 26 de diciembre de 2013, *“Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012”*; es criterio normativo que se encargó de la regulación de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, (Marco legal que permitió la desmovilización de los grupos paramilitares de Colombia), reglamento temáticas como la naturaleza del proceso penal para quienes se desmovilicen bajo el amparo de esta Ley, el principio

de enfoque diferencial, la participación de las víctimas y el procedimiento especial penal de justicia y paz, consagrado desde el Artículo 8 al 46:

El procedimiento especial de justicia y paz se divide en una etapa administrativa y una etapa judicial. La etapa administrativa inicia con la solicitud de postulación por parte del desmovilizado y culmina con la presentación del Gobierno Nacional de las listas de postulados a la Fiscalía General de la Nación. Una vez recibidas dichas listas por parte de la Fiscalía General de la Nación, inicia la etapa judicial (Presidencia de Colombia, 2013, Decreto 3011, Artículo 8).

Formuló el procedimiento para la reparación integral de las víctimas que participen en el proceso penal especial de justicia y paz, tipificado en el Artículo 47 y siguientes de la referida norma. Igualmente preceptuó todo lo inherente a los bienes presentados u ofrecidos por los postulados ‘investigados’, o identificados oficiosamente dentro de los procesos penales concernientes a la Ley de Justicia y Paz¹⁴.

Y finalmente, creó el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz,

En desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, funcionará el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz. Este Comité tendrá como función propiciar la articulación y coordinación de la actuación de las entidades estatales que intervienen en el proceso penal especial de justicia y paz.

Adicionalmente, el Comité velará por la articulación de las medidas de verdad, justicia y

¹⁴ La Ley 975 de 2005, Artículo 1º: Objeto de la presente ley. La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, el grupo de guerrilla o de autodefensas, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones, de las que trate la Ley 782 de 2002.

reparación en lo relacionado con el proceso penal especial de justicia y paz con el objetivo de lograr la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas (Presidencia de Colombia, 2013, Decreto 3011, Artículo 77).

Es una gran paradoja las dificultades humanitarias que millones de colombianos han vivido por el desplazamiento forzado y las consecuencias del conflicto armado, más si se tiene en cuenta que entre el gobierno nacional y el poder legislativo han desarrollado un amplio compendio normativo, exclusivamente propuesto para las víctimas de la guerra en Colombia, ya han sido más de 20 años de leyes, decretos y Documentos CONPES, que sumado a la presión del poder judicial, siguiente tema de estudio del trabajo de grado, no han logrado evitar y mitigar los sufrimientos de las víctimas; la incapacidad e ineficacia del Estado para atender esta problemática, sustentan mi paradoja.

4.3 Desarrollo jurisprudencial sobre el Desplazamiento Forzado.

Las reiteradas fallas en el cumplimiento de la atención de la población en condición de desplazamiento, ha obligado a las víctimas de la violencia a interponer de forma repetida y constante, acciones de tutela que solo buscaban la protección oportuna y efectiva de sus derechos por parte de las autoridades. Igualmente la Corte Constitucional ha emitido, varias sentencias donde contempla que dicha población se encuentra en condiciones particulares que les impide gozar de sus derechos fundamentales y por tanto el Estado debe procurar que esa condición termine. La Corte también definió que la Presidencia de la República debe apersonarse de la asistencia a las víctimas, porque tiene la competencia legislativa y administrativa para agilizar y hacer más eficiente la atención.

Dentro del universo jurisprudencial que ha marcado el camino para la atención de las víctimas del conflicto armado, existe un referente que será objeto de análisis en este punto del trabajo de grado, la Sentencia T-025 de 2004 marcó un hito en el ordenamiento jurídico colombiano, ya que constituyó un estado de cosas inconstitucional, referente a la problemática del desplazamiento forzado, obligando al Estado a crear las políticas, instituciones, mecanismos y destinar los recursos necesarios que permitan el restablecimiento digno y protección de todos los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.

Sentencia T-227 de 1997, MP: Dr. Alejandro Martínez Caballero. Providencia referente al fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, fue de las primeras en esta materia, donde se solicitó la atención a campesinos víctimas del desplazamiento forzado, por la vulneración en derechos como la libertad de locomoción, dignidad humana y la vida; violaciones generadas por el conflicto armado (Corte Constitucional de Colombia, 1997). La Corte exhortó a las autoridades territoriales a definir medidas de protección y seguridad a favor de los accionantes para evitar su discriminación por su condición de desplazados:

(...) Se dice que hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado se lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una COMPETENCIA DE PRONOSTICO para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica (p. 1).

Bajo esta misma línea, la Sentencia T-1635 de 2000, MP: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, pero a diferencia del anterior fallo, en este caso la decisión definitiva del Alto Tribunal tuvo un impacto mucho más integral; los accionantes solicitaron la protección en derechos como la vida en condiciones de dignidad, salud, integridad personal, libre circulación dentro del territorio, igualdad real y efectiva, vivienda digna, trabajo y educación, en el caso particular a los niños.

La Corte concedió el amparo a los derechos mencionados, ordenando al gobierno nacional, representado en la Presidencia de la República y los ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación, Trabajo, Seguridad Social, y la Red de Solidaridad Social asumir su responsabilidad legal y constitucional de atender a la población en condición de desplazamiento, evitando la negligencia administrativa que impero en este caso en particular, reiterando que “La omisión de los deberes propios de una dependencia estatal es fuente de violación de derechos fundamentales y para contrarrestarla cabe la acción de tutela” (Corte Constitucional de Colombia, 2000, Sentencia T-1635, p. 11).

Es importante resaltar dos conceptos tratados en este proceso, el primero es la magnitud que tomo la noción del derecho a la vida, ya que se exige además de su respeto, unas condiciones específicas que permitan el desarrollo digno de la vida para las personas desplazadas, con plenas garantías del Estado; y el segundo elemento es la aplicación del bloque de constitucionalidad, al tratarse de infracciones a derechos y la comisión de conductas reguladas en el derecho internacional humanitario; “(...) existe una perfecta coincidencia entre los valores protegidos por la Constitución colombiana y los convenios de derecho internacional humanitario, puesto que

todos ellos reposan en el respeto de la dignidad de la persona humana (...) (p. 8)”, como consecuencia del texto anterior “(...) los convenios de derecho internacional humanitario prevalecen en el orden interno (...) (Corte Constitucional de Colombia, 2000, Sentencia T-1635, p. 9).

También requirió a la Defensoría del Pueblo, para que desarrolle la divulgación y promoción de los derechos fundamentales de la población desplazada en el país.

Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Pronunciamiento que propone unos criterios que deben regir la atención a la población desplazada para garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales. La constante, múltiple y masiva violación de derechos de la población víctima del desplazamiento, que en su mayoría son campesinos, con bajo nivel académico, de escasos recursos económicos y con precarias condiciones de vida, fue definida por la Corte de la siguiente forma:

“(...) No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación. De igual manera, en razón de las

precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias” (Corte Constitucional de Colombia, 2000, Sentencia SU-1150, p. 57).

Respecto al derecho a la igualdad, este organismo también ha enfatizado que:

(...) El hecho del desplazamiento forzado comporta para ellos una ruptura violenta con su devenir existencial y la violación múltiple y continua de sus derechos. Es por eso que el Estado y la sociedad misma les deben prestar una atención especial. Cualquier acto de discriminación contra ellos constituye una vulneración flagrante del principio de igualdad, atacable ante los jueces de tutela (Corte Constitucional de Colombia, 2000, Sentencia SU-1150, p. 3).

Con el objetivo de mejorar la política de atención que el Estado había brindado hasta el momento a la población desplazada, el máximo Tribunal Constitucional planteó una serie de medidas que le correspondía adoptar al gobierno nacional; dentro de los mecanismos propuestos cabe mencionar la formulación de un plan de acción que tenía por objetivo, mejorar los mecanismos e instrumentos de atención a la población desplazada por el conflicto armado, además insta a reorganizar y simplificar el marco institucional y fortalecer los sistemas de información y aconseja que el plan de acción se perfile teniendo en cuenta las etapas de prevención; atención humanitaria; retorno, reubicación y estabilización socioeconómica; y protección (Corte

Constitucional de Colombia, Sentencia SU-1150 de 2000). Este último elemento se diseñó de la siguiente forma (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-1150 de 2000),

Para la etapa de la prevención se prevén cuatro estrategias: la de seguridad, la de fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores, la de promoción de la paz cotidiana y la seguridad y la de comunicaciones para la prevención. Por su parte, la etapa de atención humanitaria se focaliza en servicios de emergencia, y programas especiales de salud y educación de emergencia. A su vez, en la etapa de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica la estrategia se entra fundamentalmente en proveer el acceso a tierras, soluciones de vivienda y estabilidad socioeconómica. Finalmente, en la etapa de protección se trata de establecer los mecanismos que garanticen la seguridad tanto de las comunidades desplazadas como de sus líderes. Importa aclarar que en los distintos programas se prevé una atención preferencial a los niños, las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y los grupos étnico (p. 1).

El análisis del resumen legislativo concerniente al desplazamiento forzado en Colombia, desarrollado en este trabajo académico, avala que la mayoría de las recomendaciones y ordenes referentes a planes y políticas planteadas por la Corte Constitucional, fueron acogidas paulatinamente por el Estado, convirtiéndolas en leyes, decretos o Documentos CONPES, un ejemplo es la elaboración del plan de acción relativo a las políticas sobre desplazamiento forzado.

Por medio de la Sentencia T-327 de 2001, MP: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Fallo dirigido a respetar el acceso a la justicia de la población desplazada,

(...) se debe garantizar el acceso a la administración de justicia a quien fue víctima del delito y el Estado colombiano debe velar por que la ocurrencia de tal hecho punible sea castigada por su aparato jurisdiccional a través del procesamiento, condena y ejecución de

la pena del sujeto activo del delito (Corte Constitucional de Colombia, 2001, Sentencia T-327, p. 2).

Además establece la presunción de buena fe en el trámite de inscripción al registro nacional de desplazados “En el caso de los desplazados, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda del Gobierno” (p. 3); y precisó que el desplazamiento forzado, no requiere ser declarado por una entidad pública o privada “El desplazamiento forzado por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse” (Corte Constitucional de Colombia, 2001, Sentencia T-327, p. 29).

Otro elemento que tuvo en cuenta la Corte, es el trato digno que deben dar a la población desplazada las instituciones del Estado,

(...) Se hace indispensable un trato digno y por demás humanitario en la atención de la población desplazada que acude ante las entidades que tramitan el Registro Nacional de Desplazados. Desde el momento de la recepción de la declaración, el funcionario público debe tomar conciencia de la vulnerabilidad y estado de indefensión en que se encuentra la persona desplazada que acude ante su oficina para declarar (Corte Constitucional de Colombia, 2001, Sentencia T-327, p. 34).

Posteriormente, ratifica la importancia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como parte del bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-327 de 2001),

La interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso. En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención de desplazados, de los cuales son un claro ejemplo los funcionarios del ministerio público que reciben las declaraciones de los desplazados y los funcionarios de la Red de Solidaridad Social, debieran ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo previsto en los mencionados Principios (p. 1).

En la Sentencia ACU-1762 de 2001, CP: Dr. Camilo Arciniegas Andrade. Decisión judicial proferida por el Consejo de Estado, obligó a la Nación para que garantice a un grupo familiar víctima del desplazamiento forzado, su inclusión en proyectos del INCORA, dentro del proceso de reforma agraria, permitiendo la obtención del correspondiente subsidio y reubicación que aseguren la recuperación socioeconómica de la familia afectada. Este caso sirvió de precedente para la población desplazada, ya que creó un mecanismo para exigir sus derechos a los estamentos estatales responsables de los procesos de retorno y reubicación, como lo hacía el INCORA, por intermedio de la reforma agraria para ese momento.

La Sentencia determina, que las víctimas de desplazamiento forzado son sujetos de atención de la reforma agraria, de acuerdo con la Ley 160 de 1994, “También serán considerados como sujetos de la reforma agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente (...)” (Artículo 20, inciso tercero). Respecto al marco

legal del desplazamiento forzado, aplicable en este caso, por medio de la Ley 387 de 1997, dispuso que “(...) El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación” (Artículo 2, numeral 5), como uno de los principios que deben regir la interpretación y aplicación de dicha Ley. Y teniendo en cuenta que:

Dentro de las Instituciones comprometidas por la citada ley en la atención integral de la población desplazada, se encuentra el Instituto Colombiano para la reforma Agraria, Incora, según el numeral 1 del artículo 19 de la citada ley 378, el cual le indica que adoptará programas y 8 procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada (Consejo de Estado de Colombia, 2001, Sentencia ACU-1762, p. 7).

Bajo el contexto jurídico descrito y a pesar de que el grupo familiar demandante ya había sido atendido por el gobierno nacional, en la primera ocasión que se desplazaron forzosamente; el Consejo de Estado (2001) reafirma la posibilidad de que un mismo núcleo familiar viva nuevamente un desplazamiento forzado, debido a la dinámica del conflicto armado, que afecta gran parte del territorio nacional, argumento que sustento con la siguiente tesis:

(...) la magnitud que en el país ha alcanzado la violencia y la confrontación armada, es muy probable que el desplazamiento de una misma familia se repita, cuantas veces se vea afectada de manera directa o inminente por dicho fenómeno, como es el caso del actor y su grupo familiar (p. 9).

Con base en este panorama procesal, se exhortó al INCORA al cumplimiento de su deber legal (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia ACU-1762 de 2001);

(...) las normas que de ordinario regulan los programas de reforma agraria deben aplicarse de manera concordante con las especiales que regulan la actividad de protección a la población desplazada por la fuerza, bajo el convencimiento de que se está ante una situación excepcional, y no ante las situaciones normales para las cuales se expidió la legislación común de la reforma agraria (p. 9).

Por último, la Sala de este Alto Tribunal, estableció un concepto donde posibilita la ocurrencia de varios desplazamientos forzados para un mismo grupo familiar, habilitando la posibilidad de solicitar las ayudas y protección del Estado, las veces que sea necesario,

(...) las autoridades relacionadas con el referido fenómeno social, que en cuanto a los desplazados forzados, siempre que se encuentren en esta situación, y tantas cuantas sean las veces que lleguen a estarlo, tienen derecho a beneficiarse de los programas y procedimientos especiales que las agencias estatales tienen que promover para protegerlos y reubicarlos en las condiciones necesarias para que superen satisfactoriamente tal condición (Consejo de Estado de Colombia, 2001, Sentencia ACU-1762, p. 9).

Sentencia T-098 de 2002, MP: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Nueva providencia que enmarca las repetidas falencias por parte del Estado en la atención de la población desplazada; otro grupo masivo de colombianos que tuvieron que recurrir a este mecanismo constitucional para obtener la protección de sus derechos. El primer elemento que desarrollo la Corte va relacionado con “El derecho al urgente trato preferente es punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado” (p. 21), bajo esta premisa, se aplicó el

concepto de protección definido por la Sentencia T-227 de 1997, el cual es de significativa consideración en el presente trabajo de grado “(...) hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado se lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. (...) caso clásico es la protección a la vida” (p. 1). Posteriormente, se tuvo en cuenta las múltiples violaciones a los derechos fundamentales de los accionantes, “(...) El desplazamiento forzado conlleva múltiples violaciones a los derechos fundamentales, y, por tanto, los desplazados tienen derecho a ejercitar la acción de tutela, como mecanismo idóneo para la protección de tales derechos” (p. 28).

Dentro de las decisiones tomadas en la Sentencia, destaca la cobertura a varios sectores referentes al mejoramiento de las condiciones de vida de la población desplazada. En primera instancia requirieron al ICBF para que realice los programas como hogares de bienestar, jardines comunitarios, programa FAMI, intervención nutricional materno infantil, mejoramiento y apoyo nutricional para menores de siete años, distribución de bono alimentario para niños en edad preescolar, programa de comedores escolares, creación y asistencia de clubes juveniles; destinados para los niños en condición de desplazamiento (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-098 de 2002). De igual forma, solicitó a la entidad responsable, la expedición de los subsidios de vivienda requeridos; e instó a la prestación del servicio de salud, aunque la población desplazada no esté debidamente carnetizada, “Aunque no esté carnetizado el desplazado, debe prestársele el servicio a la salud. Es derecho fundamental en los niños y respecto a los mayores se protege por conexidad con el derecho a la vida” (p. 32); respecto al derecho a la educación “Se debe dar enseñanza a través del SENA y fomentar proyectos (p. 1)”, además de la “Exoneración de pago de matrícula y pensión” (p. 1)

La Sentencia T-268 de 2003, MP: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. En esta decisión el máximo Tribunal Constitucional puntualizó los deberes de la comunidad y el Estado respecto al desplazamiento forzado: “(...) El desplazamiento forzado conlleva un deber de solidaridad de la comunidad e implica un deber de actuación del Estado” (p. 1); también da tratamiento a una variante del desplazamiento forzado, que como fenómeno presentado durante los últimos 15 años en las grandes ciudades del país es definido como desplazamiento intraurbano, “(...) La complejidad de un conflicto urbano aumenta la vulnerabilidad de quienes habitando determinado barrio o comuna se ven obligados a abandonar su lugar tradicional de vida” (p. 1), la Corte además añade:

(...) El agravamiento del desplazamiento dentro de las ciudades plantea una crisis humanitaria de grandes proporciones. Por consiguiente, la respuesta del Estado y, especialmente, las actitudes de las autoridades locales, frente a los desplazados urbanos, no solamente son necesarias para la defensa de los derechos fundamentales de los afectados, sino que la seriedad y delicadeza del trato para cada caso de desplazamiento, pueden evitar el repoblamiento y el deterioro progresivo de situaciones que obligan a grupos familiares a salir de un barrio para ubicarse provisionalmente en lugares que ellos voluntariamente no han escogido (p. 1).

Por otro lado, se solicita a las autoridades una pronta atención a los desplazados urbanos, procedentes de los barrios populares, para evitar su estigmatización,

(...) No es constitucionalmente aceptable que las personas afectadas por la ruptura de su cotidianidad se vean adicionalmente sometidas a un problema de señalamiento, al calificarlas como grupos causantes de “problemas” en una comunidad citadina, o al discriminarlas. Tales actitudes significan un trato desigual, un enjuiciamiento sin debido

proceso, una afectación a los derechos de libertad una violación al derecho a la dignidad (Corte Constitucional de Colombia, 2003, Sentencia T-268, p. 24).

Adicionalmente, especificó las medidas que el gobierno nacional debía desarrollar para la protección de la mujer cabeza de familia, víctima de desplazamiento forzado (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-268 de 2003):

Deben existir las medidas de protección a la mujer cabeza de familia (...). A nivel internacional existen instrumentos jurídicos de protección para la mujer desplazada, derivados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (“Convención de Belem do Pará”), los Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales. A nivel nacional existen programas generales que por supuesto incluyen a las mujeres cabeza de familia, por ejemplo: el subsidio de vivienda (decreto 951/01), prioridades en los cupos educativos (decreto 2231/89), preferencia para inclusión dentro de los grupos prioritarios de atención en el SISBEN (documento CONPES 3057), preferencia en los programas preventivos y de protección del ICBF, (artículo 17 de la ley 418/97), prioridad para las mujeres embarazadas, lactantes y menores de 18 años desplazados (Acuerdo 006/97). Además, todo lo que se deriva de la ley 387 de 1997 y de la ley 82 de 1993. Esta última ley es la que establece normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, allí se señalan algunos mecanismos de protección sobre salud, vivienda, educación no solo para quien es cabeza de familia sino de los menores dependientes (p. 36).

Es considerada la principal referencia jurisprudencial en materia de desplazamiento forzado proferida por la Corte Constitucional, la Sentencia T-025 de 2004, MP: Dr. Manuel José

Cepeda Espinosa. El recrudecimiento de las acciones bélicas debió servir de parámetro para el Estado y tratar de prevenir las horribles consecuencias que ha vivido la población desplazada, pero increíblemente y sumado a la falta de previsión, el gobierno nacional fue negligente en la atención a las víctimas del conflicto armado, dejando como única forma para obtener el respeto y protección de sus derechos, recurrir a la acción de tutela para lograr el amparo de los jueces de la república, principalmente de la Corte Constitucional, institución que definió con sus providencias las responsabilidades y parámetros, exhortó a la aplicación de leyes y políticas públicas, siempre con la meta de mejorar y restablecer las condiciones de vida de la población desplazada, de una forma digna, segura y bajo el amparo de la Constitución.

El incumplimiento de los parámetros establecidos en la Ley 387 de 1997 y en las normas anteriores y posteriores establecidas por los gobiernos nacionales de turno, ocasionó que se radicaran una serie de demandas por parte de la población en situación de desplazamiento, las cuales llegaron a acumular 108 expedientes, que correspondían al mismo número de acciones de tutela presentadas por 1150 grupos familiares, “(...) todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas” (p. 10); era una muestra de la insatisfacción que expresaba la población desplazada, quejándose por la deficiencia en el accionar del Estado para combatir este problema, pues éste tenía las herramientas jurídicas, administrativas y logísticas para actuar pero no las utilizaba.

Como consecuencia de esta serie de acciones de tutela presentadas por la población en situación de desplazamiento forzado ubicadas en diferentes lugares del país, contra el gobierno

nacional y sus entes administrativos departamentales y municipales, por considerar “(...) que dichas organizaciones no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención de salud, educación y ayuda humanitaria” (Corte Constitucional, 2004, Sentencia T-025, p. 1) , es decir, por la negligencia y la mala atención que estaba recibiendo la población desplazada por parte del Estado, se presenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional con la Sentencia T-025, configurándose como la primera de esta clase en Colombia.

El primer elemento fundamental, que utilizó el máximo Tribunal Constitucional para exigir del Estado el cumplimiento en las políticas y programas dirigidos a la población en situación de desplazamiento, y que además priorizo este fenómeno en la agenda institucional, fue la declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional¹⁵ en la población desplazada, debido a los gravísimos padecimientos de las víctimas de la violencia, basándose en la siguiente tesis;

(...) Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado,

¹⁵ La Sentencia T-025 de 2004 definió los criterios para la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas (Corte Constitucional de Colombia, 2004, Sentencia T-025, p. 85)

Al panorama jurídico y administrativo descrito en la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en la población desplazada, se sumó la permanente vulneración de los derechos de la población desplazada, pese a las solicitudes de la Corte,

El patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte, frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela. Inclusive, se ha llegado a agravar la situación de afectación de los derechos de la población desplazada ante la exigencia impuesta por algunos funcionarios de la interposición de acciones de tutela como requisito previo para que las autoridades encargadas de su atención cumplan con sus deberes de protección (Corte Constitucional de Colombia, 2004, Sentencia T-025, p. 2).

Otra circunstancia que impidió el éxito de las políticas y proyectos en materia de desplazamiento forzado, son los pocos recursos presupuestales reservados para atender esta problemática, hecho que demuestra que las víctimas del conflicto armado no han sido una prioridad política del Estado (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004):

El gobierno central ha destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no han destinado recursos propios para atender los distintos programas. La insuficiencia de recursos ha afectado la mayoría de los componentes de la política y ha llevado a que las entidades que integran el SNAIPD no puedan adelantar acciones concretas adecuadas para cumplir los objetivos trazados en la política (p. 2).

Dentro de los derechos amparados se abarco el derecho a la vida en condiciones de dignidad; los derechos de los niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados y personas de la tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos; el derecho a escoger el lugar de

domicilio; el derecho al libre desarrollo de la personalidad; los derechos de acceso a educación, salud, trabajo, entre otros derechos; el derecho a la unidad familiar y la protección integral de la familia; el derecho a la salud en conexión con el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; derecho a la seguridad personal; el derecho a la libre circulación por el territorio nacional; el derecho al trabajo; el derecho a una alimentación mínima; el derecho a la educación; el derecho a una vivienda digna; el derecho a la paz; el derecho a la personalidad jurídica y el derecho a la igualdad.

Una de las disposiciones adoptadas en esta valiosa Sentencia para las víctimas del desplazamiento forzado, fue la aplicación del derecho a recibir en forma urgente un trato preferente,

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, 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 agrava (Corte Constitucional de Colombia, 2004, Sentencia T-025, p. 57).

Es importante entender que la Corte determina las exigencias y solicitudes al gobierno nacional, basándose en el principio de colaboración armónica entre en los diferentes poderes públicos, con la meta de mejorar las condiciones de la población desplazada; y no trata de menoscabar la responsabilidad y competencia que tiene el ejecutivo con la planeación, asignación de recursos y ejecución de los proyectos, mientras el legislativo debe asumir la formulación de políticas y leyes para proteger la población desplazada de Colombia. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004),

(...) no está desconociendo la Corte la separación de poderes que establece nuestra Constitución, ni desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes. Por el contrario, la Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, así como el diseño de la política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva de los derechos de todos los residentes en el territorio nacional. Esa es la competencia del juez constitucional en un Estado Social de Derecho respecto de derechos que tienen una clara dimensión prestacional (p. 79).

Debido a la gravedad de la problemática del desplazamiento forzado, es necesario priorizar y hacer más oportuna la atención de la población desplazada por parte del Estado; tesis adoptada por la Corte Constitucional y que solicitaba su aplicación al gobierno nacional,

(...) dadas las magnitudes actuales del problema de desplazamiento en Colombia, así como el carácter limitado de los recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer este cometido, es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se

prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas. Por lo tanto, no siempre se podrá satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de todos los derechos constitucionales de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento (Corte Constitucional de Colombia, 2004, Sentencia T-025, p. 96).

Para cumplir los objetivos de la Sentencia, la Corte emitió dos tipos de órdenes, dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos a los desplazados, en primer lugar las órdenes de ejecución simple, dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores que interpusieron la presente tutela; y en segundo lugar las órdenes complejas, relacionadas con el estado de cosas inconstitucional, que van dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada en el país, independientemente de que haya o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos.

De las referidas órdenes, también se desprenden las medidas para superar el estado de cosas inconstitucional en la población desplazada (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004),

En cuanto a las órdenes necesarias para superar la vulneración masiva y continua de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales, la Corte declarará la existencia de un estado de cosas inconstitucional y lo comunicará a las autoridades con responsabilidades en el tema, para que adopten, dentro de la órbita de sus competencias, y en un tiempo razonable, los correctivos que sean necesarios. Estas órdenes están dirigidas a que se adopten decisiones que permitan superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional (p. 102).

En cuanto a los procesos de retorno y restablecimiento de derechos, la citada disposición judicial específico que:

(...) 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 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 (Corte Constitucional de Colombia, 2004, Sentencia T-025, p. 101).

Por último, después del fallo de la Sentencia T-025 de 2004, se continua dando una serie de inconsistencias en la atención a la población desplazada, además, se presentaron y se siguen presentando controversias en cuanto a la forma y el fondo de la misma. Por ello se hizo necesario

la formulación una serie de autos¹⁶, cada uno en un tema concretó, para complementar y obligar al cumplimiento de dicha Sentencia de una forma detallada (Corte Constitucional de Colombia, 2004). 12 años después de proferida la Sentencia, es evidente su incidencia directa y positiva en la formulación y aplicación de políticas públicas para la atención a la población en situación de desplazamiento en todo el país, hecho que ha mejorado sus condiciones de vida, incentivando la recuperación y restablecimiento de derechos de este grupo poblacional.

Auto N° 177 del 29 de agosto de 2005, MP: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Actuación jurídica que reitera la persistencia del estado de cosas inconstitucional en el desplazamiento forzado, y ratifica la necesidad de implementar y aplicar una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y de los entes administrativos departamentales y municipales, liderada por el Ministerio del Interior y de Justicia (Corte Constitucional, 2005; Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social, 2012), que conduzcan a que “las entidades de los territorios se hagan y asuman un mayor compromiso, en lo presupuestal como en lo administrativa para la atención a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos”.

El Auto N° 178 del 29 de agosto de 2005, del mismo magistrado y junto a la decisión judicial anterior, tenían como meta, la exigencia del cumplimiento a las órdenes complejas contenidas en los ordinales segundo, tercero, cuarto, quinto, octavo y noveno, de la parte resolutive de la Sentencia T-025 de 2004. Debido a que se dieron unos plazos para el cumplimiento de dichos preceptos por parte de algunas entidades, y hasta la fecha de los pronunciamientos por intermedio

¹⁶ Resolución judicial que decide los recursos interpuestos contra providencias, las cuestiones incidentales, los presupuestos procesales, la nulidad del procedimiento, así como los demás casos previstos en la ley. Resolución motivada que debe contener la debida separación de hechos, fundamentos y parte dispositiva. Disponible en <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/auto/auto.htm>

de los Autos N° 177 y 178, no se habían manifestado o no habían cumplido con las disposiciones requeridas.

En cuanto a los mecanismos para evaluar el cumplimiento de las órdenes dictadas para superar el estado de cosas inconstitucional,

(...) en consonancia con el principio de colaboración armónica, la Corte Constitucional apeló al conocimiento de entidades que cuentan con el soporte técnico para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y dio traslado de la información enviada a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para que éstas dos entidades, dentro de la órbita de sus competencias, analicen cómo se ha avanzado en el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia, 2005, Auto N° 178, p. 3).

También se identifican cuáles son los problemas más comunes que interfieren en la superación del estado de cosas inconstitucional, detallando entonces los siguientes correctivos que deben ser adoptados por las diferentes entidades para la consecución de tal fin (Corte Constitucional de Colombia, Auto N° 178 de 2005):

(i) Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad; (ii) Adoptar e implementar indicadores de resultado diferenciados para la población desplazada en relación con cada uno de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad; (iii) Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales; (iv) Desarrollar mecanismos de evaluación que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, o el retroceso del programa o componente de

atención a cargo de cada entidad; (v) Diseñar e implementar instrumentos de flexibilización de la oferta institucional y de los procesos de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad; (vi) Establecer mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada; (vii) Diseñar e implementar mecanismos de divulgación periódica de información adecuados, accesibles e inteligibles para la población desplazada sobre los procedimientos, las responsabilidades institucionales; (viii) Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades; (ix) Enviar informes bimensuales tanto a la Corte Constitucional, como a Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a las organizaciones de derechos humanos y de desplazados que participaron en la audiencia de información del 29 de junio de 2005 y al ACNUR (Auto 178, p. 6).

Auto N° 054 del 26 de febrero de 2008, MP: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; es una decisión avocada a proteger los líderes de la población desplazada, es decir, un llamado a las autoridades y más exactamente al Ministerio del Interior y de Justicia, para que adopte medidas para la protección de estas personas. Sin embargo, un año antes se profirió el Auto N° 200 de 2007 en el cual se solicita la adopción de medidas para la protección del derecho a la vida y la seguridad personal de algunos líderes de comunidades desplazadas.

El Auto N° 116 del 13 de mayo de 2008, MP: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; es relativo al pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la propuesta de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, presentados por el gobierno y la comisión de

seguimiento para superar los vacíos y falencias evidenciados en el grupo de indicadores adoptados en los Autos N° 109 y 233 de 2007.

Respecto a los procesos de retorno, el citado Auto acoge los siguientes indicadores de goce efectivo de derechos para la población desplazada: hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento u hogares acompañados en retorno; hogares que retornaron previa evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la fuerza pública u hogares acompañados en retorno; hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento y hogares acompañados en retorno (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012).

En lo relativo a la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada en las entidades territoriales, se profirió el Auto N° 007 del 26 de enero de 2009, MP: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa; la Corte les requirió establecer acciones que contribuyan al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación de las falencias en la capacidad institucional, presupuesto y aplicación de proyectos. De igual forma, determinó en este Auto (Corte Constitucional de Colombia, Auto N° 007 de 2009),

(...) que para que los responsables a nivel nacional cumplieran efectivamente su labor de coordinar la política pública de atención a la población desplazada, era preciso que todos los gobernadores departamentales y alcaldes municipales cumplieran cabalmente sus funciones, de conformidad con la distribución de competencias efectuada en las normas vigentes y la gravedad de la situación en la respectiva jurisdicción, y colaboraran decididamente con el Gobierno Nacional en la definición y ejecución de mecanismos que aseguraran el goce efectivo de los derechos de la población desplazada (...) (p. 10).

El Auto N° 008 del 26 de enero de 2009, MP: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, decreta la persistencia del estado de cosas inconstitucional, aunque reconoce la Corte un avance sistemático e integral en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y un esfuerzo presupuestal por parte del gobierno nacional, situación que ha impulsado el desarrollo de medidas, políticas y proyectos dirigidos a la población en situación de desplazamiento.

La imposibilidad de declarar una superación parcial del estado de cosas inconstitucional, se sustenta en la crisis humanitaria y condición de pobreza que persiste en los colombianos que padecen el desplazamiento forzado, adicionalmente, continúa la falta de información sobre el contenido de los derechos de los desplazados, los mecanismos que aseguren su goce efectivo, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables de desarrollar los proyectos; de igual forma, la necesidad de asegurar la integralidad, igualdad y calidad de la respuesta estatal del acceso a los servicios y beneficios a los que tienen derecho; los continuos problemas de coordinación y definición de responsabilidades de las entidades nacionales encargadas de la atención integral, la falta de idoneidad de las políticas públicas para lograr el goce efectivo de los derechos y la superación del estado de cosas inconstitucionales, hizo necesario el replanteamiento de las políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos, aplicadas a la población en condición de desplazamiento; otro elemento que ha retrasado el avance de la política de atención integral a la población desplazada, son los vacíos protuberantes en las medidas para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición a las víctimas del conflicto armado.

Dentro de las medidas que debía aplicar el gobierno nacional, requeridas por la Corte Constitucional (2009), y diseñadas para mejorar la política de atención integral a las víctimas del

desplazamiento forzado, resalta la necesidad de realizar ajustes que aseguren el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional y el goce efectivo de los derechos, la entrega de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia durante el desplazamiento forzado; incentivar y desarrollar procesos de retorno y reubicación en todo el país, crear un procedimiento para realizar los ajustes en relación a la asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, y los proyectos de retorno y reubicación, establecer un sistema para identificar los avances y pasos pendientes para superar el estado de cosas inconstitucional, especialmente en el seguimiento de los esfuerzos realizados por las entidades públicas, y por último, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad¹⁷ en la complementación o reformulación de proyectos o programas cuando una norma legal vulnere los derechos fundamentales de los desplazados.

¹⁷ La Sentencia C 122 de 2011 definió la excepción de inconstitucionalidad y sus alcances, “La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”. Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. De otra parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto. Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no. Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto”. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-122-11.htm>

El proceso de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, adelantado por la Corte, pondera los siguientes aspectos, según el Auto 008 de 2009:

(...) (a) la adopción y aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos; (b) la introducción de un enfoque diferencial en la respuesta estatal, principalmente respecto de las mujeres, los menores, los indígenas, los afrocolombianos y las personas con discapacidad; (c) la participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil a través de la Comisión de Seguimiento dentro de una perspectiva a la vez crítica, propositiva y constructiva; (d) la rendición pública de cuentas de manera específica ante los propios desplazados por parte de los responsables de la implementación de los diferentes componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado y (e) el compromiso de las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional (p. 10).

Por intermedio del Auto N° 314 del 29 de octubre de 2009, MP: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional reitera la responsabilidad del Estado y de las autoridades administrativas departamentales y municipales en la prevención y atención integral del desplazamiento forzado teniendo en cuenta las responsabilidades consagradas en la Constitución y la Ley, desarrolladas ampliamente por la jurisprudencia (Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social, 2012). En otro punto del documento, reseña las falencias que impiden el avance de la superación del estado de cosas inconstitucional, circunstancias muy similares a las reseñadas en el Auto N° 008 de 2009.

Así mismo, define las competencias y responsabilidades entre el gobierno nacional y los entes administrativos regionales, concerniente a la política de atención integral a la población desplazada, (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012):

(...) el marco normativo y jurisprudencial de la coordinación entre Nación y entidades territoriales, a partir de las directrices constitucionales que definen al Estado colombiano como un Estado unitario que reconoce la autonomía de las entidades territoriales, según los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad (p. 10).

Auto N° 383 del 10 de diciembre de 2010, MP: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, disposición legal que hizo seguimiento a la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales. También formuló algunos conceptos referentes a la temática del retorno, donde exhortó en su parte resolutoria:

Al Ministro del Interior y de Justicia, y a las autoridades de las entidades territoriales priorizadas que se encuentran dentro de “Retornar es Vivir”, realizar un diagnóstico de falencias institucionales y presupuestales, así como un instrumento de seguimiento a la gestión y acompañamiento para el retorno (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 11).

Un elemento a introducir con base en lo impartido por el Auto N° 383 de 2010, hacia el Ministerio del Interior y de Justicia, la Dirección Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Territorial y la Dirección de Acción Social era; “(...) diseñar un instrumento general para la valoración de las necesidades de integración local entre la población desplazada y las comunidades donde se asientan y de planeación y articulación de esfuerzos entre los distintos niveles territoriales” (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 11).

Finalmente se eleva una nueva exigencia al Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional y Acción Social, el diseño de: “(...) una estrategia específica de prevención de riesgos y acompañamiento para los procesos de retorno y reubicación en las entidades territoriales incluidas en el plan “Retornar es Vivir”, que dé garantías de seguridad para el retorno y la reubicación” (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 11).

Sentencia T-347 del 2014, MP: Dr. Mauricio González Cuervo. Providencia que ratifica el concepto de la jurisprudencia, donde obliga y recuerda el deber del Estado respecto a la protección especial que debe brindar a la población desplazada,

(...) Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un mayor grado de vulnerabilidad, pues fueron sometidos a la pérdida de la tierra, de su vivienda, al desempleo, a la pérdida del hogar, entre otros, lo cual se agrava cuando la situación se vuelve permanente como consecuencia de la omisión del Estado en realizar acciones encaminadas a la superación (Corte Constitucional de Colombia, 2014, Sentencia T-347, p. 1).

También insta a la aplicación del principio de solidaridad con las víctimas del desplazamiento forzado, ya que son personas que se encuentran en circunstancias de debilidad (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-347 de 2014).

La solidaridad no es un deber exclusivamente exigido de las autoridades públicas, sino que puede ser reclamado de los particulares en general y, en especial de aquellos que prestan un servicio público. Por lo tanto, cuando el juez de tutela verifica el incumplimiento del deber de solidaridad por parte de una autoridad pública que a su vez amenaza o vulnera un derecho fundamental, se puede exigir vía la acción de tutela el cumplimiento del deber

constitucional para garantizar la efectividad de los derechos constitucionales del accionante. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido la exigibilidad del deber de solidaridad frente a personas secuestradas, desaparecidas y desplazadas por la violencia, por parte de terceras personas ajenas a los hechos que dieron origen a la situación de debilidad manifiesta (p. 1).

El Auto N° 010 del 27 de enero de 2015, MP: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva; medida abocada a conocer los resultados alcanzados respecto a la política de prevención y protección al desplazamiento en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y los autos de providencias semejantes, expedidos por la Corte,

(...) Al advertir varios vacíos e inconsistencias en la política de prevención y protección al desplazamiento forzado, esta corporación profirió los autos 200 de 2007, 008 de 2009 y 219 de 2011, con el propósito de adoptar medidas para garantizar el avance en la implementación de acciones que satisfagan adecuadamente cada una de las falencias identificadas en estos dos componentes (Corte Constitucional de Colombia, 2015, Auto N° 010, p. 1).

Así mismo, exige a las diferentes instituciones del Estado, la presentación de informes para constatar el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional relativo al desplazamiento forzado (Corte Constitucional de Colombia, Auto N° 010 de 2015),

Como parte del proceso de seguimiento la Corte ha establecido en cabeza de diversas entidades del orden nacional, departamental y municipal la carga procesal de allegar informes periódicos señalando las acciones emprendidas para superar las falencias identificadas en los distintos autos de seguimiento, así como los soportes que permitan

justificar el avance o retroceso en las acciones adoptadas para garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada (p. 1).

Auto N° 333 del 10 de agosto de 2015, MP: Dra. Myriam Ávila Roldán. Por medio de esta disposición, la Corte Constitucional (2015) exige al gobierno nacional las medidas que adoptó para la protección de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado y la violencia; “(...) con el propósito de adoptar medidas de protección específicas contra los riesgos y afectaciones diferenciadas que sufren los niños, niñas, adolescentes desplazados en el marco del conflicto armado y la violencia, la Corte emitió el auto 251 de 2008” (p. 2), y teniendo en cuenta “(...) que el conflicto armado y el desplazamiento impactan de manera agravada a los menores de edad por los riesgos que se ciernen contra su vida, integridad física y otros derechos fundamentales (...) (p. 2).

Dentro del análisis que hizo la Corte Constitucional (2015), halla que las iniciativas gubernamentales diseñadas para prevenir los riesgos en contra de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado y la violencia, representan más un avance formal y, de manera paralela, padecen de grandes dificultades para lograr resultados efectivos; por tal motivo aún persisten los riesgos específicos del conflicto armado como: menores de edad muertos y heridos por explosión de MAP y MUSE, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados al margen de Ley, violencia sexual contra los menores de edad, perpetrada por los actores armados; situación agravada para los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas, y afectaciones de los actores armados contra establecimientos educativos, ataques y amenazas contra maestros

Con los parámetros ya mencionados, la Corte y las instituciones que acompañan el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 concluyeron que (Corte Constitucional de Colombia, Auto N° 333 de 2015):

Pese a los esfuerzos que viene adelantando el Gobierno Nacional para atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado y la violencia, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, Organismos Internacionales con oficina en Colombia y varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, la Mesa de Seguimiento al Auto 251 de 2008 y la Comisión de Seguimiento a la Política pública de Atención al Desplazamiento Forzado, han advertido varias falencias que, vistas en su conjunto, ponen en tela de juicio la eficacia de la respuesta gubernamental para atender a los menores de edad afectados por el conflicto armado de manera integral y especializada (p. 14).

El Auto N° 394 del 04 de septiembre de 2015, MP: Dra. Myriam Ávila Roldán, se refiere al desarrollo del componente de retornos y reubicaciones, y su articulación con la estabilización socioeconómica, reparación colectiva, restitución de tierras y acceso a tierras de las víctimas del conflicto armado, (Corte Constitucional de Colombia, Auto N° 394 de 2015): “(...) Los procesos de retornos y reubicaciones tienen como objetivo lograr la estabilización socioeconómica de la población desplazada, en aras de superar la vulnerabilidad propia del desplazamiento forzado” (p. 15). En este orden de ideas, los procesos de retorno se caracterizan por el deber del Estado de garantizar unos mínimos prestacionales asociados a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, como forma de restablecer y reparar los derechos de la población desplazada, particularmente, cuando estos procesos tienen lugar en zonas rurales o urbanas periféricas, donde históricamente las condiciones materiales se han consolidado como precarias

Auto N° 395 del 04 de septiembre de 2015, MP: Dra. Myriam Ávila Roldán. Dentro del seguimiento realizado por la Corte Constitucional, esta disposición legal se aboco al desarrollo del componente de generación de ingresos de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Respecto a este componente, el Juez Constitucional encontró mejorías en la intervención del gobierno para optimizar las condiciones de las víctimas del conflicto armado (Corte Constitucional de Colombia, Auto N° 395 de 2015);

(...) esta Sala Especial encontró que el gobierno ha realizado, en el marco de la implementación de la Ley 1448 del 2011, ajustes significativos a la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica destinada a la población desplazada. Las autoridades responsables han ejecutado así programas puntuales y estrategias específicas dirigidas a solucionar algunos de los problemas identificados en los autos de seguimiento (p. 3).

A pesar de los avances en la política de generación de ingresos, la Corte especificó que aún persisten falencias en varios puntos, que impiden la recuperación socioeconómica de las personas en condición de desplazamiento:

(i) La falta de cohesión y de vigencia tanto del marco normativo como de la formulación de la política, lo que trae consigo (ii) la desarticulación de la oferta programática; (iii) dificultades para realizar seguimiento tanto a las metas que se propone el gobierno como a los programas de generación de ingresos y de empleo implementados y (iii) falta de impacto del mayor monto de recursos efectivamente destinados. Estas dificultades (iv) se acentúan en el sector rural, el cual presenta mayores rezagos en la formulación e implementación de la política de generación de ingresos y estabilización socioeconómica a favor de la población desplazada (Corte Constitucional de Colombia, 2015, Auto N° 395, p. 4).

Es factible concluir que el estudio realizado al compendio normativo relativo al desplazamiento forzado en Colombia, entregó plenas garantías y sustento legal para la realización de un proyecto de retorno colectivo, como la Alianza Medellín - San Carlos; y además, avaló la ejecución de esta clase de proyectos en distintos puntos del territorio nacional

4.4 El bloque de constitucionalidad.

Como se determinó anteriormente, la base jurídica para la aplicación del bloque de constitucionalidad se desprende de la Constitución Política (1991), definiendo: “(...) los tratados y Convenios Internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen en el orden interno (...)” (Artículo 93); siguiendo esta línea normativa, la misma Constitución detalla que “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos” (Artículo 94). De igual forma, establece que “en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario” (Artículo 214).

Es por ello necesario precisar en qué consiste esta figura jurídica, la postura que la Corte Constitucional ha asumido frente a ese particular y los efectos que se derivan de considerar la normatividad humanitaria integrada al ordenamiento jurídico interno. Al intentar definir este concepto, Uprimy (2002) señaló al respecto:

(..) En muchos ordenamientos jurídicos existen derechos o principios que no se encuentran directamente en el texto constitucional pero que, por expreso mandato constitucional, tienen rango constitucional. El bloque de constitucionalidad es entonces un intento por

sistematizar jurídicamente ese fenómeno, según el cual las normas materialmente constitucionales, esto es, con fuerza constitucional, son más numerosas que aquellas que son formalmente constitucionales, esto es, aquellas que son expresamente mencionadas por el articulado constitucional. Por ende el bloque de constitucionalidad es compatible con la idea de Constitución escrita y con la supremacía de la misma por cuanto, como lo destaca Bidart Campos, es por imperio de la propia Constitución que normas ajenas a su articulado comparten su misma fuerza normativa, puesto que la propia Carta, como fuente suprema del ordenamiento, así lo ha instituido (p. 101).

Por su parte la Corte, en la Sentencia C-225 de 1995 puntualizo:

(...) el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional estricto (p. 45).

Respecto a la finalidad del bloque de constitucionalidad dentro del ordenamiento jurídico colombiano, la Sentencia C-067 de 2003 manifiesto:

El hecho de que las normas que integran el bloque de constitucionalidad tengan jerarquía constitucional hace de ellas verdaderas fuentes del derecho, lo que significa que los jueces en sus providencias y los sujetos de derecho en sus comportamientos oficiales o privados deben atenerse a sus prescripciones (...). Las disposiciones que integran el bloque superior,

cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Bobbio, a saber, i) regla de interpretación respecto de las dudas que pueda suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez, de las regulaciones subordinadas (p. 16).

En cuanto a las funciones de esta figura, la Sentencia C-291 de 2007 dijo:

Las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad cumplen diversas funciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano; en relación con el establecimiento de límites al margen de configuración del Legislador en materia penal, el bloque de constitucionalidad cumple dos funciones distintas: una función interpretativa, sirve de parámetro guía en la interpretación del contenido de las cláusulas constitucionales y en la identificación de las limitaciones admisibles a los derechos fundamentales, y una función integradora, provisión de parámetros específicos de constitucionalidad en ausencia de disposiciones constitucionales expresas, por remisión directa de los artículos 93, 94, 44 y 53 Superiores (p. 3).

Con el análisis jurisprudencial referido, es factible concluir que el Artículo 93 de la Constitución Política (1991) ha establecido que los tratados y convenios internacionales, ratificados por el legislativo que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno, de igual forma, los derechos y deberes consagrados en la Carta se interpretaran de conformidad con aquellos. En lo relativo a los estados de excepción, el Artículo 214 consagra que en estos no pueden suspenderse los derechos humanos

ni las libertades fundamentales y que siempre se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario.

Un ejemplo del alcance legal del citado mecanismo jurídico, son los Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales, instrumentos contentivos de las normas humanitarias que integran el llamado bloque de constitucionalidad, que sirvieron de sustento normativo para el desarrollo jurídico y jurisprudencial relativo a las víctimas del conflicto armado colombiano; en virtud del cual, el control de constitucionalidad de una Ley deberá verificarse no solo frente al texto formal de la Carta, sino también a partir de su comparación con otras disposiciones con carácter ‘supralegal’ que tienen relevancia constitucional, así lo dispuso el Juez Constitucional en la Sentencia C-582 de 1999.

Por consiguiente, el bloque de constitucionalidad, “favorece la adaptación histórica de las constituciones a nuevas realidades sociales y políticas” (Uprimy, 2002, p. 103). Posterior a la Constitución Política de 1991 se ha consolidado como un instrumento jurídico fundamental para lograr la aplicación de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales, necesarios para lograr una protección efectiva de los menos favorecidos.

5. PROYECTO DE RETORNO COLECTIVO: ALIANZA MEDELLÍN – SAN CARLOS.

Para el año de 1998 comienza el periodo más violento de la historia de San Carlos, municipio ubicado en el oriente antioqueño; paradójicamente a nivel nacional fue un momento donde los grupos insurgentes (Guerrillas y Grupos Paramilitares) obtuvieron mayor control del país, el rigor del conflicto, los combates, las masacres, las víctimas y el desplazamiento forzado se aceleraron a una magnitud, que llegó a máximos de catástrofe humanitaria.

Con esta dura realidad y en pleno conflicto armado, dos administraciones municipales, Medellín y San Carlos, encontraron un mecanismo para atender y retornar a las víctimas del desplazamiento forzado “Bajo la administración del alcalde Alonso Salazar, en el año 2009 se configuró la alianza Medellín - San Carlos como la primera experiencia de corresponsabilidad entre entidades territoriales para atender retornos” (Villa, 2013, p. 24), y es este proyecto de retorno colectivo, plasmado en un convenio interadministrativo, la idea principal a desarrollar durante todo mi trabajo académico. 300 familias desplazadas, víctimas del conflicto armado que vivió el oriente antioqueño desde 1998 y que se extendió hasta mediados de la década del 2000, población que pudo retornar a su municipio para reencontrarse con familiares, amigos y costumbres.

El proyecto de retorno colectivo, Alianza Medellín – San Carlos, se concibió desde finales del año 2009 y se ejecutó durante los años 2010 y 2011 en la cabecera municipal de San Carlos, sus corregimientos y veredas; etapa de mi vida profesional como empleado de esta municipalidad, donde pude presenciar de primera mano cómo prosperó esta iniciativa, pese a diversas problemáticas y la desconfianza de pobladores e instituciones.

(...) el alcalde Salazar fue reiterativo en un planteamiento en relación con la corresponsabilidad que debía tener Medellín con la región, con la redistribución de sus riquezas, particularmente, las generadas por Empresa Públicas de Medellín. Finalmente, con una población desplazada de más de doscientas mil personas, claramente había una presión por generar soluciones al tema del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín (Villa, 2013, p. 25).

Bajo la premisa de corresponsabilidad y una adecuada distribución de recursos, definida por la administración de Medellín y con el acompañamiento de instituciones del orden internacional, nacional, departamental y municipal, se atendió a las familias víctimas del desplazamiento forzado; desarrollando la propuesta de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos.

5.1 Características de la Alianza Medellín – San Carlos.

Uno de los mecanismos que ha encontrado el Estado para restaurar los derechos fundamentales de las víctimas de la guerra, y para este caso en específico, quienes han sufrido el desplazamiento forzado, son los procesos de retorno colectivo como la Alianza Medellín – San Carlos. Un programa de esta índole, cuenta con unos objetivos, características y estrategias muy particulares, dirigidas al cumplimiento de las metas diseñadas durante la planeación del proyecto.

5.1.1 Objetivos de la Alianza.

Un proyecto de la magnitud de la Alianza Medellín - San Carlos, teniendo en cuenta el grupo poblacional al que iba destinado, debía tener objetivos claros y definidos, para evitar que todos los recursos y la intervención que se realizaría, no lograra el éxito e impacto deseado. En este sentido podemos determinar los siguientes objetivos, que sirven de parámetro para medir la importancia y alcance que tuvo la Alianza Medellín – San Carlos:

- Apoyar a la institución competente en el manejo del orden público en San Carlos con los recursos y herramientas necesarias para la superación de los obstáculos que en materia de seguridad impedían el retorno seguro de la población.
- Apoyar a las familias participantes en la emergencia humanitaria que genera el retorno de población en condiciones de extrema vulnerabilidad, lógica parecida a la de la política de desplazamiento que supone el hecho de salir expulsado de manera intempestiva como causante de extrema vulnerabilidad, para este caso se asume el retorno sin acompañamiento como un hecho que termina configurando una extrema vulnerabilidad.
- Apoyar a las familias participantes, o a las organizaciones de población retornada, en la identificación y emprendimiento de una actividad productiva que les permita generar los recursos económicos necesarios para asegurar la habitabilidad de los contextos de retorno en condiciones de seguridad.
- Apoyar a las familias participantes en el mejoramiento integral de las viviendas abandonadas pero con posibilidad de adecuación o en la construcción de aquellas viviendas que se encontraban completamente destruidas.

- Apoyar a las familias participantes por medio de la intervención psicosocial, que para este caso se entendió como: la identificación, seguimiento inicial y gestión para la atención especializada de casos especialmente delicados en materia de salud mental; gestión para el acceso a los sistemas de salud y educación.
- Reconstrucción de la memoria histórica de los hechos que marcaron la vida de las familias participantes, así como el acompañamiento al Centro Acercamiento, Reconciliación Reparación (CARE) en su trabajo reivindicativo por exaltar la voz de las víctimas.

Es factible concluir que los objetivos de la Alianza hacen referencia a los diferentes ejes a los que la iniciativa de retorno pretende atender, destacando las familias, actividades a realizar e instituciones participantes, además del entorno territorial donde se desarrolló el proyecto.

5.1.2 Estrategias Implementadas en la Alianza.

La complejidad de un proyecto como el retorno ejecutado por las Alcaldías de Medellín y San Carlos exigía muy buenas estrategias y mecanismos para desarrollar todas las actividades y acciones abocadas a la atención de los beneficiarios de la Alianza; además el municipio de Medellín nunca había realizado una intervención de esta dimensión fuera de su jurisdicción, hecho que aumentó el nivel de dificultad de la iniciativa, también era necesario analizar cómo sería la recepción del proyecto dentro del municipio de San Carlos. Para superar las inquietudes ya mencionadas, se establecieron 4 estrategias a implementarse en todo el proyecto de retorno colectivo:

Se empleó como estrategia la oferta de la Unidad de Atención a la Población Desplazada de Medellín, haciéndolo de dos formas en el municipio de San Carlos; en primera instancia se entregaron los recursos, kits e implementos como se entregan en Medellín cuando una familia desplazada llega a la ciudad; y la segunda medida, fue modificar el modelo utilizado en Medellín, adaptándolo a las condiciones especiales del municipio de San Carlos, según su idiosincrasia y las características de cada familia beneficiaria.

Para aumentar el impacto y ampliar los recursos del programa, se gestionó y vinculó oferta complementaria, como lo dijo la Alcaldía de Medellín y su Secretaria de Bienestar Social (2012), esta estrategia buscaba:

(...) instituciones gubernamentales y no gubernamentales que por su experiencia en el tratamiento tanto del retorno como del desplazamiento forzado pudiesen unir su oferta a la ya entregada por la Alianza, en este caso el proceso de coordinación se concentró en facilitar espacios y la información de las familias participantes para que las instituciones que llegaban pudiesen iniciar su propuesta se trabajó (p. 56).

También se realizó un trabajo conjunto con otras dependencias de la Alcaldía de Medellín para adelantar acciones en el proyecto; muy similar a la estrategia anterior, cada dependencia de la administración de Medellín se vinculaba a la Alianza con sus programas, siempre que pudiesen ser aplicados en el contexto del municipio de San Carlos y para las familias atendidas.

Y por último, la suscripción de alianzas para la coordinación entre las instituciones implicadas en el proceso de retorno colectivo, es una estrategia de coordinación interinstitucional similar a las dos anteriores, pero con un mayor grado de complejidad, debido a que mediante esta

estrategia las instituciones se vinculaban al proyecto de retorno de una forma directa, adquiriendo responsabilidades y deberes tanto con los beneficiarios, como con la coordinación del proyecto. La inexperiencia en esta clase de proyectos hizo más necesario la protocolización de estas alianzas por intermedio de convenios interadministrativos.

5.1.3 Instituciones y Entidades Participes en la Alianza.

Para que este deseo de atención a víctimas del desplazamiento forzado se hiciera realidad, con la firma de un convenio interadministrativo que generara obligaciones, compromisos y deberes mutuos, confluyeron entidades gubernamentales y no gubernamentales de todo tipo, encabezados y liderados por las Alcaldías de San Carlos y Medellín, acompañados por el Concejo de San Carlos, el Programa Presidencial de Atención Integral contra Minas Antipersonas (PAICMA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR), United States Agency for International Development (USAID), el Instituto Social de Hábitat y Vivienda de Medellín (Isvimed), ISAGEN, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, CORNARE, la Gobernación de Antioquia, el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia, la Agencia de Logística de las Fuerzas Militares, La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)¹⁸, Empresas Públicas de Medellín (EPM), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Corporación Colombia Internacional (CCI), el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA), Organización de las

¹⁸ La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), fue transformada por el Decreto Nacional N° 4155 del 03 de noviembre de 2011, en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS); encargado de establecer políticas, proyectos y programas para la asistencia, reparación y asistencia a las víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica. Están adscritos al DPS la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Centro de Memoria Histórica. Disponible en <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/Paginas/inicio.aspx>.

Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Corporación para la Participación Ciudadana (CONCIUDADANÍA), el Centro de Acercamiento, Reconciliación y Reparación en el Municipio de San Carlos (CARE), Corporación Antioquia Presente, Corporación Ayuda Humanitaria, el SENA, la Fundación Suramericana y la comunidad del municipio de San Carlos; en especial las familias beneficiarias de la Alianza.

5.1.4 Parámetros para la Escogencia de los Beneficiarios de la Alianza.

Determinar las familias beneficiarias del proyecto de retorno colectivo, fue una tarea liderada por los funcionarios de la administración de Medellín, ya que ellos contaban con las bases de datos de las familias sancarlitanas que durante la violencia se desplazaron a la ciudad de Medellín. Los requisitos que se establecieron no son muchos, pero eran de obligatorio cumplimiento para las familias que pretendían retornar a San Carlos:

- Los grupos familiares debieron padecer el desplazamiento forzado antes del año 2009.
- El municipio expulsor debía ser San Carlos, esto cerró la puerta a que desplazados de otras latitudes participaran dentro de la Alianza, así quisieran reubicarse en San Carlos.
- Las familias debían estar en las bases de datos de la Unidad de Desplazamiento de la Alcaldía de Medellín; y debieron ser atendidas con las ayudas de emergencia durante el desplazamiento y asentamiento en la ciudad de Medellín.
- Voluntad de retornar al municipio expulsor, es decir, San Carlos; ya que el proceso de retorno es caracterizado por la voluntariedad de los beneficiarios.

- Respecto a la reparación, los favorecidos para el programa de retorno, no debían haber recibido beneficios de alguna dependencia de la Alcaldía de Medellín, diferentes a los definidos para atender la emergencia de desplazamiento, como por ejemplo: proyectos productivos, postulaciones a viviendas de interés social, viviendas de interés prioritario, ayudas en programas educativos o sociales.
- Los beneficiarios no debían contar con vivienda o propiedad alguna fuera del municipio de San Carlos.
- Los beneficiarios debían pertenecer a las bases de datos del SIBEN de Medellín, con puntajes muy bajos que demuestren su condición socioeconómica.
- Los grupos familiares no debían declarar su desplazamiento en otro municipio del país y mucho menos recibir los beneficios establecidos por la Ley fuera de Medellín, el incumplimiento de esta condición los excluye de ser seleccionados para el programa de retorno.

5.2. Presupuesto para la ejecución de la Alianza Medellín – San Carlos.

Un proyecto de la magnitud de la Alianza Medellín – San Carlos requirió de un gran aporte financiero y económico de las instituciones que participaron en su concepción y ejecución, programa que pretendía reconstruir los proyectos de vida de 300 familias sancarlitanas víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado; con la obligación de cumplir todos los parámetros establecidos por la Ley y lograr el goce efectivo de derechos de las familias atendidas. El aporte presupuestal llegó a \$13.407.589.540 millones de pesos, recursos distribuidos de la siguiente forma y donde los mayores aportes los entregó el municipio de Medellín:

Tabla 4.
Distribución presupuestal en el marco de la alianza Medellín – San Carlos.

Actores interinstitucionales		Componente	Aportes
Alcaldía de Medellín	Secretaría de Gobierno	Seguridad- desminado humanitario	840.000.000
		Acciones para la reparación	180.000.000
	Secretaría de Bienestar Social	Atención Humanitaria	164.024.730,00
		Generación de Ingresos	900.000.000
		Operación	200.000.000
		Fortalecimiento comunitario y familiar	227.134.998,00
	ISVIMED	Vivienda	5.000.000.000
EPM	Vivienda	1.410.506.451	
EPM	Proyecto Energía para el Retorno	1.830.500.000	
Acción Social	Vivienda	854.742.311	
OIM	Fortalecimiento comunitario y familiar	151.000.000	
	Generación de Ingresos	249.000.000	
Corporación Colombia Internacional	Generación de Ingresos	220.997.050	
Alcaldía de San Carlos	Generación de Ingresos	141.084.000	
Programa Mundial de Alimentos	Generación de Ingresos	20.000.000	
Gobernación de Antioquia	Atención psicosocial	18.600.000	
Fundación Suramericana	Generación de Ingresos	1.000.000.000	
Inversión Total:			13.407.589.540

Nota: fuente oficial – Informe de gestión de la Alcaldía de San Carlos 2009 – 2011, p. 82.

5.3 Componentes de atención en la Alianza Medellín – San Carlos.

A pesar de que en Colombia nunca se había presentado una experiencia de retorno colectivo, se trató de construir un proyecto que abarcara todos los aspectos de reparación para las víctimas. Según los lineamientos iniciales del convenio, se pretendió atender a las familias beneficiarias en 9 componentes: Seguridad, Generación de Ingresos, Educación, Atención Psicosocial, Salud, Vivienda, Comunicación, Transferencia de Buenas Prácticas y Coordinación y

Gestión de Oferta Interinstitucional e Intersectorial; pero como no existía un precedente o protocolo en materia de restablecimiento de derechos y retornos colectivos, cuando comenzó la intervención en campo, se produjeron varios cambios en la cantidad y clase de componentes, con el objetivo de hacer mucho más efectiva la iniciativa.

Finalmente quedaron 6 componentes: Apoyo a la Generación de Condiciones de Seguridad para el Retorno, Atención en la Emergencia del Retorno, Promoción del Desarrollo Económico Local, Acompañamiento y Atención Psicosocial, Vivienda Digna y Reparación Simbólica y Reconstrucción de la Memoria; cimientos de la ejecución en la Alianza Medellín – San Carlos. Posteriormente y dentro de esta investigación académica, serán objeto de un amplio análisis y estudio, porque en estos componentes se enmarca la intervención material y efectiva a los retornados.

5.4 Marco jurídico que impulsó la Alianza Medellín – San Carlos.

Es importante resaltar que en esta parte de mi trabajo de grado, solo hare referencia a la normatividad que permitió la realización del proyecto de retorno, con la meta de establecer y entender las formas jurídicas que las entidades congregadas por dos municipios, utilizaron para poner en marcha un proyecto de más de 13 mil millones de pesos.

La legislación y jurisprudencia relacionada con el desplazamiento forzado, la atención a las víctimas de la violencia y el restablecimiento de sus derechos, ha sido muy variada, dentro de este ámbito podemos resaltar la Ley 387 de 1997, Ley 489 de 1998, Ley 1190 de 2008 y en especial

la Ley de víctimas o 1448 de 2011; respecto a la jurisprudencia, la Sentencia T-025 de 2004, es la de mayor relevancia, ya que determinó un estado de cosas inconstitucional, definido por la Corte Constitucional, ante la gravísima situación humanitaria y de vulneración de derechos que sufría la población desplazada de Colombia.

Pero este compendio normativo será objeto de análisis y estudio en otro acápite de este trabajo investigativo, el enfoque que pretendo darle a este punto de la investigación académica está basado en encontrar y colegir las formas o mecanismos jurídicos que se utilizaron por todas las instituciones gubernamentales, no gubernamentales, públicas o privadas que intervinieron en la ejecución del proyecto de retorno, directrices que fueron trazadas por las Alcaldías de San Carlos y Medellín; y que a primera vista muestran una figura del Derecho Administrativo que poco se ha desarrollado académicamente, como lo es el Convenio Interadministrativo, siendo este concepto jurídico el mecanismo principal utilizado durante el desarrollo de la Alianza Medellín – San Carlos, para que confluyeran los recursos e instituciones necesarios para garantizar el éxito del proyecto y el respeto de la Ley.

5.4.1 Análisis de la figura jurídica que ha desarrollado la Alianza.

Para establecer las formas o figuras jurídicas que se utilizaron durante la evolución de la iniciativa de retorno, debemos partir desde el marco constitucional que sustenta y avala todo el contenido jurídico y normativo trabajado en la Alianza, la Constitución Política estipula la función administrativa:

(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 209).

Por otra parte, la Constitución acuerda bajo que principios deben actuar las entidades territoriales del Estado:

(...) La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

(...) Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 288).

Se hace referencia a este Artículo debido a que consagra la adopción de varios principios constitucionales, resaltando el principio de Coordinación entre las diferentes entidades territoriales; la aplicación de estos principios busca que el Estado en todos sus niveles, cuando pretenda adelantar, crear o implementar sus políticas, lo haga bajo las garantías que define la coordinación interinstitucional.

Posterior a la Constitución Política y continuando el desarrollo normativo trazado por esta misma, la Ley 489 de 1998, es mucho más específica, respecto a los alcances de los principios de Coordinación y Colaboración (Congreso de Colombia, 1998):

(...) En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares

Parágrafo. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector (Artículo 6).

Teniendo en cuenta los preceptos constitucionales y legales ya precisados, sumado a la necesidad común que tenían las administraciones de Medellín y San Carlos, de atender a la población sancarlitana desplazada y radicada en la ciudad de Medellín, que pretendía retornar al municipio de donde se desplazaron; acordaron escoger la figura del Convenio Interadministrativo, un vínculo de naturaleza contractual, que está en concordancia con el principio constitucional y administrativo de Coordinación. El Convenio Interadministrativo de Cooperación N° 4600022399 del 11 de Noviembre del año 2009, denominado Alianza Medellín – San Carlos, firmado entre los municipios de Medellín y San Carlos, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), el Ejército Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, materializó las intenciones e ideas de retornar y asistir 300 familias desplazadas.

Después de identificar el mecanismo jurídico que protocolizó y que posteriormente sirvió para el cumplimiento de las metas del convenio interadministrativo, es necesario definirlo

conceptualmente, para conocer sus características y aspectos legales, se propone una definición conforme a la cual es:

El vínculo jurídico establecido mediante un acuerdo de voluntades celebrado entre dos o más personas jurídicas públicas o entidades estatales con el fin de coordinar, la realización de funciones administrativas de interés común a los sujetos contratantes y cooperar o colaborar en ella (Chávez, 2015, p. 111 y 112).

La gran cantidad de recursos públicos y privados que se reunieron para la realización del proyecto de retorno colectivo, aportados por diversas instituciones, exigió que se implementara una figura legal como el Convenio Interadministrativo, que permitiera una ejecución ágil, la participación de diversas instituciones y que siempre estuviese apegada a la Ley.

Dentro de las características de los convenios interadministrativos, es necesario mencionar las partes o sujetos contrates, quienes son los que materializan el vínculo del orden contractual, presentándose “entre dos entidades que ostentan cada una personalidad jurídica, o entre órganos de dos personas jurídicas públicas, actúan acudiendo a la condición de sujeto jurídico que se atribuye el organismo del cual forman parte” (Chávez, 2015, p. 112). Si recordamos el listado de instituciones y entidades que participan en la construcción y desarrollo de la Alianza Medellín – San Carlos, todas cuentan con personería jurídica, sin importar si son públicas o privadas, del orden nacional, departamental o municipal; el cumplimiento de esta condición permitió la suscripción de convenios interadministrativos entre ellas, para garantizar el progreso y avance del proyecto de retorno.

Otra característica a señalar, es el objeto de los convenios interadministrativos, este tipo de actos jurídicos tiene como objetivo principal el cumplimiento de los fines del Estado y de las entidades que concurrieron al compromiso contractual; para el caso de la Alianza, todas las instituciones participes desarrollaban actividades muy distintas y desde diferentes ámbitos del concierto político y social del país, pero el programa de retorno colectivo les precisó como meta común, uno de los fines del Estado, la atención y recuperación de las familias víctimas del desplazamiento forzado.

En cuanto a la tipología de los convenios que se rubricaron en la Alianza Medellín – San Carlos, podemos determinar dos clases, los convenios interadministrativos de cooperación y los convenios interadministrativos de asociación. En primer lugar, el convenio interadministrativo de cooperación es el principal convenio que suscriben las entidades e instituciones de carácter público, la Ley 489 de 1998 es la norma que garantiza la posibilidad de celebrar este tipo de convenio interadministrativo entre entidades públicas (Congreso de Colombia, 1998):

(...) Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro (Artículo 95).

Como se puede ver, la norma citada consagra dos formas de asociación: en la primera, se celebra un convenio; en la segunda, se conforma una persona jurídica sin ánimo de lucro, ambas formas surgen de la voluntad de dos entidades públicas de asociarse y unir esfuerzos. El ejemplo más claro de esta clase de convenios y ya mencionado en este trabajo académico, es el Convenio

Interadministrativo de Cooperación N° 4600022399 del 11 de Noviembre del año 2009, denominado Alianza Medellín – San Carlos, marco de referencia del proceso de retorno colectivo a San Carlos y objeto de estudio del presente estado del arte.

Y en segundo lugar, se determinaron los convenios interadministrativos de asociación, caracterizados por ser una forma de aunar esfuerzos entre entidades públicas y particulares, también regulados por la Ley 489 de 1998:

(...) Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común (...) (Artículo 96).

Se desprende del análisis del mencionado artículo, dos mecanismos para la unión de esfuerzos entre las entidades públicas y privadas, uno es la asociación con miras a la creación de personas jurídicas sin ánimo de lucro; y el segundo mecanismo, el convenio de interadministrativo

asociación, escogido para ser aplicado a cabalidad en la Alianza. Este tipo convenio es una de las razones que permite a las entidades estatales asociarse con personas jurídicas particulares, por lo tanto, puede celebrarse con sociedades, asociaciones o fundaciones, es decir, con personas con y sin ánimo de lucro, este mecanismo se formaliza con el fin de unir esfuerzos, teniendo ambas entidades un propósito común; un ejemplo vivido en la Alianza Medellín – San Carlos, fue el Convenio de Asociación N° 4600028240 del 02 de septiembre de 2010, celebrado entre la Corporación Colombia Internacional (CCI), la Alcaldía de San Carlos y la Alcaldía de Medellín, que hacia parte del componente de Promoción del Desarrollo Económico Local de la Alianza, suscrito entre una institución privada y dos públicas.

Aunque se trate de dos tipologías distintas, dentro de la naturaleza de los convenios interadministrativos, podemos encontrar dos coincidencias entre los convenios interadministrativos de cooperación y los convenios interadministrativos de asociación; la primera está relacionada como ya se dijo, con el objeto, ambos propugnen por el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que las entidades públicas cumplen, pero lo hacen de forma asociativa. Y la segunda, aunque no se encuentre expresamente estipulada, determina que esta clase de convenios tiene un carácter temporal.

Para completar las tipologías de los convenios interadministrativo, aunque estas no se utilizaron dentro de la Alianza, pero bajo un aspecto meramente académico, es necesario mencionar que el ordenamiento administrativo y contractual colombiano, también contempla los

convenios interadministrativos de apoyo¹⁹ y los convenios interadministrativos especiales de cooperación²⁰.

Respecto al régimen jurídico que regula la suscripción de convenios interadministrativos, es necesario ceñirse a lo establecido en la Constitución Nacional, Ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y el Decreto Nacional N° 1510 del 17 de julio de 2013; todas normas que regulan la contratación estatal y que fueron plenamente aplicadas en la contratación y firma de convenios interadministrativos ejecutados durante la Alianza Medellín – San Carlos.

La noción de convenios interadministrativos impulsó y permitió una eficaz ejecución de los recursos determinados para la Alianza, fue el modelo definido para el cumplimiento de los objetivos en cada uno de los componentes de la iniciativa de retorno, además de pasar por la exhaustiva revisión de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación; un análisis más profundo de esta figura jurídica desviaría los objetivos y metas de este estado del arte, pero considero que se realizó un estudio serio y coherente del significativo aporte que realizó al proceso de retorno y como facilitó el trabajo de la coordinación del convenio y los funcionarios de ambas Alcaldías.

¹⁹ Definidos en el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia: "(...) El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia".

²⁰ Los convenios interadministrativos especiales de cooperación son los encargados de desarrollar actividades de ciencia y tecnología, así como de proyectos de creación e investigación de tecnología.

5.5 Acciones transversales en la Alianza Medellín – San Carlos.

En este acápite, se hará referencia a las tareas y labores que sin importar el componente o parte del proyecto de retorno, fueron necesarias para la ejecución de la Alianza; acciones que se realizaron para facilitar, apoyar y mejorar el impacto del programa de retorno colectivo en las familias beneficiarias y la comunidad sancarlitana, es viable colegir que, Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social (2012):

Las acciones transversales se encuentran estrechamente conectadas con las estrategias de implementación realmente utilizadas, como se advierte en la descripción de los componentes al entender a estas como “las formas” en la que se implementó la Alianza, es así como el componente de Promoción del Desarrollo Local recurrió a las estrategias de gestión para la sumatoria de oferta y firma de alianzas, mientras que el componente de Atención en la Emergencia del Retorno recurrió primordialmente a la implementación directa de la oferta (p. 93).

A continuación se explicaran las 6 acciones transversales en la Alianza Medellín – San Carlos, que apoyaron cada una de las diferentes estrategias desarrolladas en los componentes del proyecto.

5.5.1 Los escenarios de coordinación contruidos en el marco de la Alianza.

Como su nombre lo dice, este elemento acordó la creación de diferentes espacios para la participación y cooperación de las diferentes instituciones que participaron en la Alianza Medellín

– San Carlos, logrando buenos estándares de comunicación y coordinación interinstitucional en todos los niveles del esquema de retorno colectivo.

El compromiso en estos escenarios de coordinación arrojó la creación de tres mesas de trabajo muy importantes; la Mesa Interinstitucional, la Mesa Psicosocial y la Mesa de Trabajo de la Alcaldía de Medellín. La Mesa Interinstitucional se encargó de reunir las instituciones que desarrollaron cada uno de los componentes y actividades en la Alianza Medellín – San Carlos, con el fin de revisar los contratos o convenios que allí se ejecutaban, cumplió una función relevante, con acciones de interventoría en el proyecto, según la Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social (2012).

Si bien las discusiones de la Mesa Interinstitucional se ubicaban especialmente en aspectos técnicos, administrativos y contractuales, también fue un escenario para la discusión del modelo y los rumbos de la intervención así como para tramitar inconvenientes institucionales o personales de los funcionarios implicados (p. 94).

En cuanto a la Mesa Psicosocial, se desprende de su denominación que esta mesa de trabajo tenía sus objetivos centrados en apoyar y asesorar el componente de Acompañamiento y Atención Psicosocial; la interacción que se presentó en el grupo de trabajo, buscó elaborar una estrategia que permitiera una efectiva atención a la población retornada y que a la vez sirviera como prueba piloto para la atención psicosocial a toda la población víctima del conflicto armado en Colombia.

La Mesa pretendía en principio arrojar claridades respecto a este tema por medio de la reunión en un mismo escenario de las instituciones abocadas al componente psicosocial, con un producto final bastante ambicioso la creación de un modelo de intervención

psicosocial con población retornada (Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social, 2012, p. 95).

Y el último estamento de trabajo que se creó para mejorar los niveles de ejecución y coordinación de la Alianza, fue la Mesa de Trabajo de la Alcaldía de Medellín, creada por el Burgomaestre de la ciudad de Medellín, Alonso Salazar, quien en compañía de los funcionarios responsables de cada una de las secretarías o dependencias de la Alcaldía, y entidades que participaban directamente en el proyecto de retorno, socializaban mensualmente desde el despacho del Alcalde, los avances de la iniciativa, discutían los inconvenientes y realizaban gestión para sumar nuevos sujetos al programa de retorno colectivo.

5.5.2 Utilización de espacios de coordinación de la Política de Desplazamiento.

La grave situación de desplazamiento forzado que ha vivido Colombia durante décadas, ha exigido que las entidades territoriales establezcan espacios para atender la problemática del desplazamiento, construyendo políticas y creando programas que permitan aplicar soluciones efectivas a este flagelo. La Alianza Medellín – San Carlos, como proceso de retorno de población desplazada, debía de participar de los espacios donde se tratara todo lo referente a la política del desplazamiento forzado y el retorno, es por esto, que se integró activamente a los Comités Locales de Atención a la Población Desplazada de los municipios de San Carlos y Medellín (CLAIPD); es viable resaltar las siguientes tareas que se realizaron en el Comité Local de Atención a la Población Desplazada de San Carlos (CLAIPD):

- Identificación y validación de familias participantes, una de las exigencias del proceso recalcaba, en aras de la transparencia, la socialización de las causales de inclusión o expulsión de las familias participantes, es así como habitualmente la Alianza presentaba los listados de las familias incluidas o excluidas con el fin de que los actores de política los identificaran y en caso de tener algún comentario respecto a la decisión tomada lo expresaran.
- Socialización de los informes de avance de cada uno de los operadores, es habitual que las instituciones u organizaciones que intervienen en el marco de la política de desplazamiento presenten informes de avance a los actores locales, la Alianza cumplió habitualmente con este proceso.
- Transferencia de buenas prácticas por parte de la Alcaldía de Medellín, dentro de la propuesta de la Alianza Medellín asumió el papel de transferir el conocimiento adquirido con sus programas bandera, de lo anterior se obtiene la socialización del Programa Medellín Solidaria a funcionarios de la Alcaldía de San Carlos.
- Discusión de los principales problemas de la implementación del programa de retorno.
- Seguimiento a las condiciones de seguridad de las veredas intervenidas.

Otro espacio referente a la política de atención a las víctimas del desplazamiento, donde se vinculó la Alianza, fue la Mesa Departamental de Retornos; colectivo liderado por la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, allí se expuso a fondo el proyecto de retorno objeto de estudio, además se buscaron salidas a las dificultades generadas por el desplazamiento forzado en el departamento, por este motivo se vinculó a instituciones del orden nacional. Y por

último, el seguimiento a las condiciones de seguridad de San Carlos, en especial de las veredas, corregimientos y zonas del municipio donde se desarrollaría el retorno de las familias, la intervención de los funcionarios de ambas Alcaldías y el personal de los operadores del convenio; se realizó a través de los Consejos de Seguridad, donde personas que no tuvieran una responsabilidad directa con la seguridad de la localidad, no participaban, pero un proyecto de esta envergadura, hizo necesario la integración de los coordinadores de la Alianza a las reuniones periódicas, con el objetivo de obtener plenas garantías de seguridad en las labores realizadas

5.5.3 La Casa del Retorno.

La dimensión que obtuvo la Alianza en el municipio de San Carlos, requirió la creación de una sede permanente del proyecto en San Carlos, donde se coordinó el proceso de retorno, sirvió como espacio para los funcionarios de los operadores e instituciones aliadas al retorno y acercó a las familias beneficiarias y comunidad en general, para aclarar las dudas e informarse del programa de retorno y los beneficios de la Alianza.

5.5.4 Reconstrucción del Proceso del Modelo de Intervención.

Debido a lo novedoso de la propuesta y a lo complejo que se preveía el proceso de implementación, los coordinadores del proyecto de retorno decidieron crear un producto que diera cuenta de la experiencia en términos de recoger lo implementado y desde allí establecer una propuesta de modelo de intervención a la problemática del desplazamiento forzado, para su aplicación, en toda Colombia (Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social, 2012).

6. COMPONENTES DE ATENCIÓN A LOS BENEFICIARIOS DE LA ALIANZA

MEDELLÍN – SAN CARLOS

Uno de los mayores compromisos que tiene el Estado es restablecer integralmente los derechos de las víctimas del conflicto armado, debido a la complejidad y diversidad de factores y componentes que se deben tener en cuenta a la hora de definir si una persona fue debidamente asistida y que además, todos sus derechos fueron restituidos; cumplir este objetivo dentro de la Alianza Medellín – San Carlos fue un reto complejo y difícil de cumplir a cabalidad, ya que para los años 2009 y 2010, momento donde se planeó e inicio la iniciativa de retorno colectivo, la Ley 1448 de 2011 o Ley de víctimas aún no estaba en vigor. Norma que estableció la hoja de ruta en atención y asistencia a las víctimas, determinando cuáles son los factores y mecanismos más idóneos para la reparación integral a las víctimas, como así lo dictamina (Congreso de Colombia, Ley 1448 de 2011):

(...) Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante (...). (Artículo 25).

Es claro entonces que la Alianza Medellín - San Carlos ha sido un proyecto innovador; leyes como la 489 de 1998, 1190 de 2008 o la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional,

no definieron parámetros o procedimientos claros para el resarcimiento a las víctimas del conflicto armado; los componentes definidos en el convenio fueron inéditos para cuando inicio la ejecución del plan de retorno.

Esta experiencia se establece como ejercicio piloto debido a lo novedoso del problema a intervenir y por lo tanto a la ausencia de lineamientos y/o referencias suficientemente claras para su regulación. En términos metodológicos la ocurrencia de un problema de política pública novedoso y las afujías del tiempo para el estudio pormenorizado del mismo, implicó recurrir a: los actores locales (San Carlos), la experiencia de Medellín en la atención de población desplazada y algunos estudios del fenómeno para construir un primer documento estratégico que guiese la intervención (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 61).

Con el fin de avanzar exitosamente en el desarrollo de la Alianza, los equipos de trabajo de las Alcaldías de Medellín y San Carlos trabajamos coordinados y armónicamente, cada uno cumpliendo sus tareas y labores, para que todo el andamiaje del proyecto funcionara adecuadamente y poder construir una metodología basada en tres aspectos fundamentales: inicialmente reconocer el contexto y las problemáticas que se presentan, seguido de establecer la pertinencia de la estrategia planteada para la solución de los problemas más apremiantes y finalmente, iniciar las adecuaciones necesarias de la estrategia a fin de hacer la intervención cada vez más efectiva. Bajo estas premisas se buscaba contar con los insumos necesarios para que al final del proyecto se formalizaran lineamientos idóneos de política pública que permitiesen a los demás entes territoriales e instituciones del Estado, posterior a una adaptación al contexto local y específico, la construcción de una metodología de intervención para acompañar los procesos de retorno colectivo.

Se decidió iniciar la intervención a las 300 familias beneficiarias de la Alianza, con la atención en 9 diferentes componentes: Seguridad, Generación de Ingresos, Educación, Atención Psicosocial, Salud, Vivienda, Comunicación, Transferencia de Buenas Prácticas y Coordinación y Gestión de Oferta Interinstitucional e Intersectorial; hecho que permitiría el goce efectivo de sus derechos y por ende el restablecimiento de sus condiciones de dignidad, económicas, familiares y sociales. No obstante, durante la puesta en escena, estos componentes sufrieron transformaciones que dieron lugar a una combinación entre lo pensado, lo que surgía en el trabajo en campo y las condiciones del contexto del proyecto. Fue entonces como se apeló a la construcción de un proceso dinámico y flexible que dio pie a la implementación de componentes distintos.

6.1. Componente de apoyo a la generación de Condiciones de Seguridad para el retorno.

Las condiciones de seguridad son fundamentales dentro de un proceso de retorno colectivo; este fue uno de los primeros retos que tuvimos los equipos de trabajo de ambas alcaldías dentro de la ejecución del convenio; era evidente la desconfianza que existía en cuanto a la seguridad del municipio de San Carlos durante el año 2009, aunque no se vivía la violencia que caracterizó al municipio durante gran parte de la década del 2000, aun existían rezagos de aquel conflicto armado. Era perentorio identificar las posibles causas relacionadas con el conflicto armado que pudieran generar un re desplazamiento de las familias al momento de su retorno; de esta forma se establecieron tres condiciones básicas y de obligatorio cumplimiento para que un territorio, vereda o corregimiento, donde se pretendieran asentar familias beneficiarias de la Alianza tenía que cumplir; no debía existir presencia de grupos al margen de la Ley, de cultivos ilícitos y por último, artefactos explosivos MAP, MUSE o AEI.

Estos parámetros de seguridad se determinaron como condiciones necesarias para comenzar la intervención en San Carlos, de los tres escenarios de seguridad el que más preocupaba a todas las autoridades era la gran cantidad de minas sembradas en todo el territorio del municipio, que para el año 2009 ya habían ocasionado 172 víctimas de minas antipersonales, según fuentes oficiales. También en su momento, fue beneficiosa la política de Seguridad Democrática y la desmovilización de los grupos de autodefensas, avalada por la Ley 975 de 2005 (Congreso de Colombia, 2005):

(...) La presente ley tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (...)
(Artículo 1).

Estas medidas dejaron sin ninguna influencia los grupos guerrilleros que operaban en el oriente antioqueño e influyeron directamente para tener un territorio sin actores armados o cultivos ilícitos, el gran desafío era la gran cantidad de minas y artefactos explosivos que estaban diseminados en la gran mayoría de veredas y casco urbano del municipio, siendo esta una de las principales consecuencias que deja un conflicto armado.

Figura 12. Fotografía de un grupo de militares que realizaban labores de desminado en el municipio de San Carlos durante el año 2010.



Nota: fuente oficial – Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 5.

Es así que en el marco de la Alianza Medellín – San Carlos la Jefatura Logística del Ejército Nacional, entregó a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares equipamiento por valor de \$840.000.000 millones de pesos, para que se agilizará y mejorara el trabajo de desminado que ya se realizaba en campo.

La excelente disposición de las comunidades, sumado a la iniciativa del grupo de trabajo de la Alianza y las fuerzas militares; generaron que el desminado se adelantara exitosamente, sin ningún tipo de contratiempo o incidente; pero la tarea de coordinar y determinar las áreas donde

se desarrollaría el desminado, para posteriormente atender a los beneficiarios del convenio, entregó excelentes insumos que serían utilizados en otras zonas de Antioquia.

La participación constante en el Comité Local de Atención Integral a los Desplazados (CLAID), los Consejos de Seguridad, la verificación de las condiciones de seguridad en campo y la educación en el riesgo de minas antipersonales a las familias beneficiarias, permitió construir dos mecanismos que fueron aplicados en otros procesos de desminado en el país, el primero, fue la construcción por parte de las autoridades civiles (Alcalde Municipal, Secretaria de Gobierno, Personería Municipal), policiales y militares del municipio de los conceptos de seguridad que acreditaban la atención y asistencia de las familias en sus predios rurales o urbanos; y el segundo elemento, consintió socializar con todas las comunidades de San Carlos los resultados de la intervención del Ejército Nacional con el desminado, por intermedio de la estrategia de la semaforización que mostraba las zonas más peligrosas y comprometidas con la presencia de minas antipersonales o artefactos explosivos; esta semaforización utilizó como metodología tres colores básicos para señalar las zonas que se debían atender, bajo las siguientes convenciones: el color rojo indicaba veredas con sospecha de presencia de artefactos MAP-MUSE-AEI confirmada, el color amarillo mostraba veredas con sospecha de presencia de artefactos MAP-MUSE-AEI sin confirmar y el color verde certificaba veredas sin sospecha de presencia de artefactos MAP-MUSE-AEI o que ya hubiesen sido atendidas por el desminado.

La aplicación de los mecanismos descritos en el acápite anterior produjo que la inversión que se realizaba en el componente de seguridad, se abocara a solucionar la grave problemática de

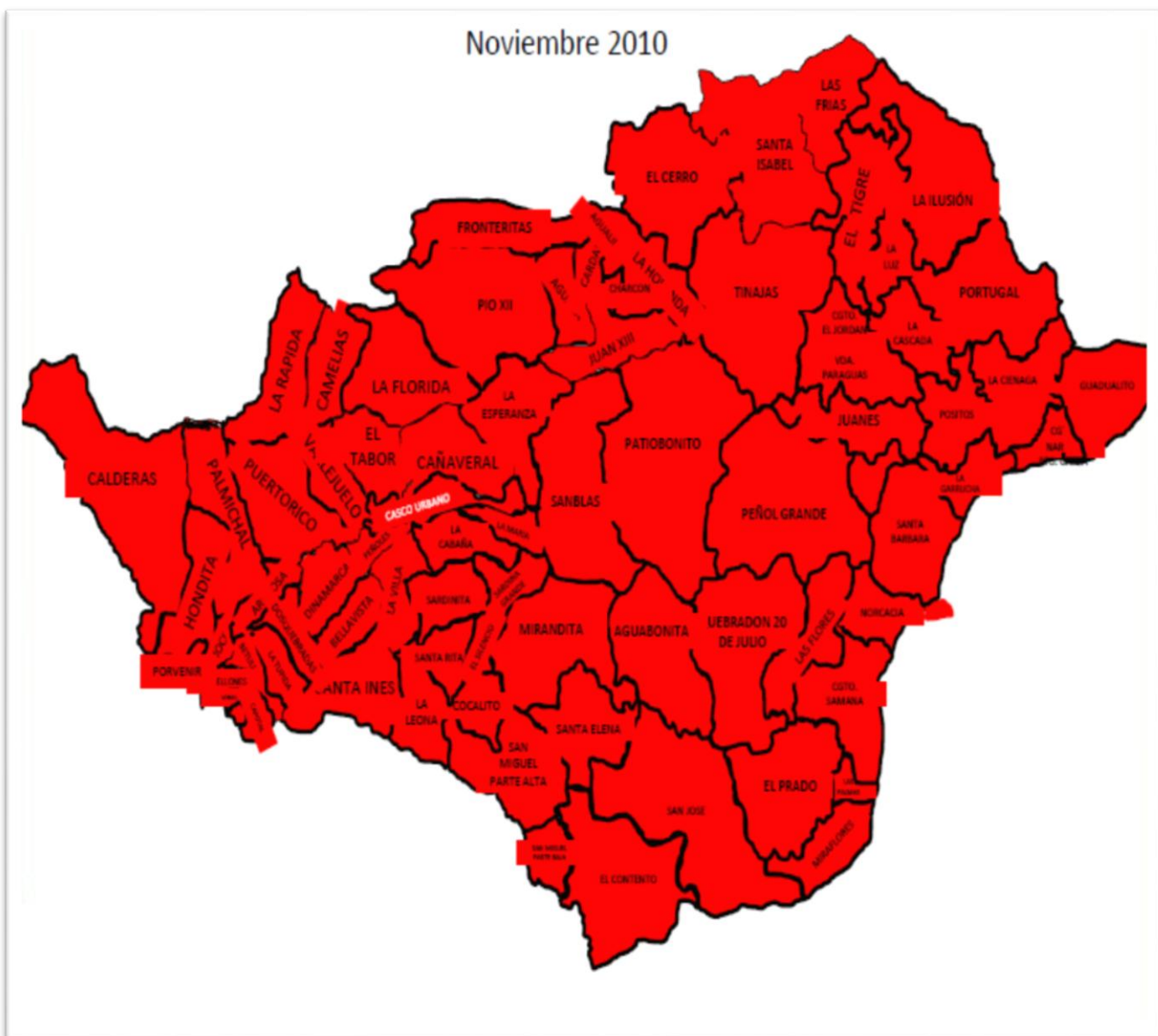
los campos minados, garantizara la seguridad de los funcionarios del proyecto y la comunidad en general, como se estableció en Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social (2012):

El componente guarda relación con la cooperación entre la alcaldía de Medellín y la fuerza pública, para aumentar la capacidad de la segunda en la desactivación de minas antipersona y artefactos explosivos, de esta forma un cooperante como la alcaldía de Medellín entrega los recursos necesarios al competente para que cumpla con sus funciones (p. 66).

Pese al progreso del componente de seguridad, que se basó en acciones encaminadas a desminar las tierras (fincas, parcelas y equipamiento público) en donde se concentraban las familias que hacían parte de la Alianza y San Carlos, tanto el proyecto de retorno, como las decisiones tomadas en materia de seguridad fueron seriamente cuestionados por organizaciones internacionales no gubernamentales, quienes no concebían un proyecto de retorno colectivo en las condiciones de conflicto armado y guerra que tenía Colombia para los años 2009, 2010 y 2011; estas organizaciones solo pensaban una iniciativa de esta índole en condiciones plenas de seguridad y post conflicto, cuando los responsables y los hechos que ocasionaron el desplazamiento masivo desaparecieran completamente del panorama político y social de la Nación.

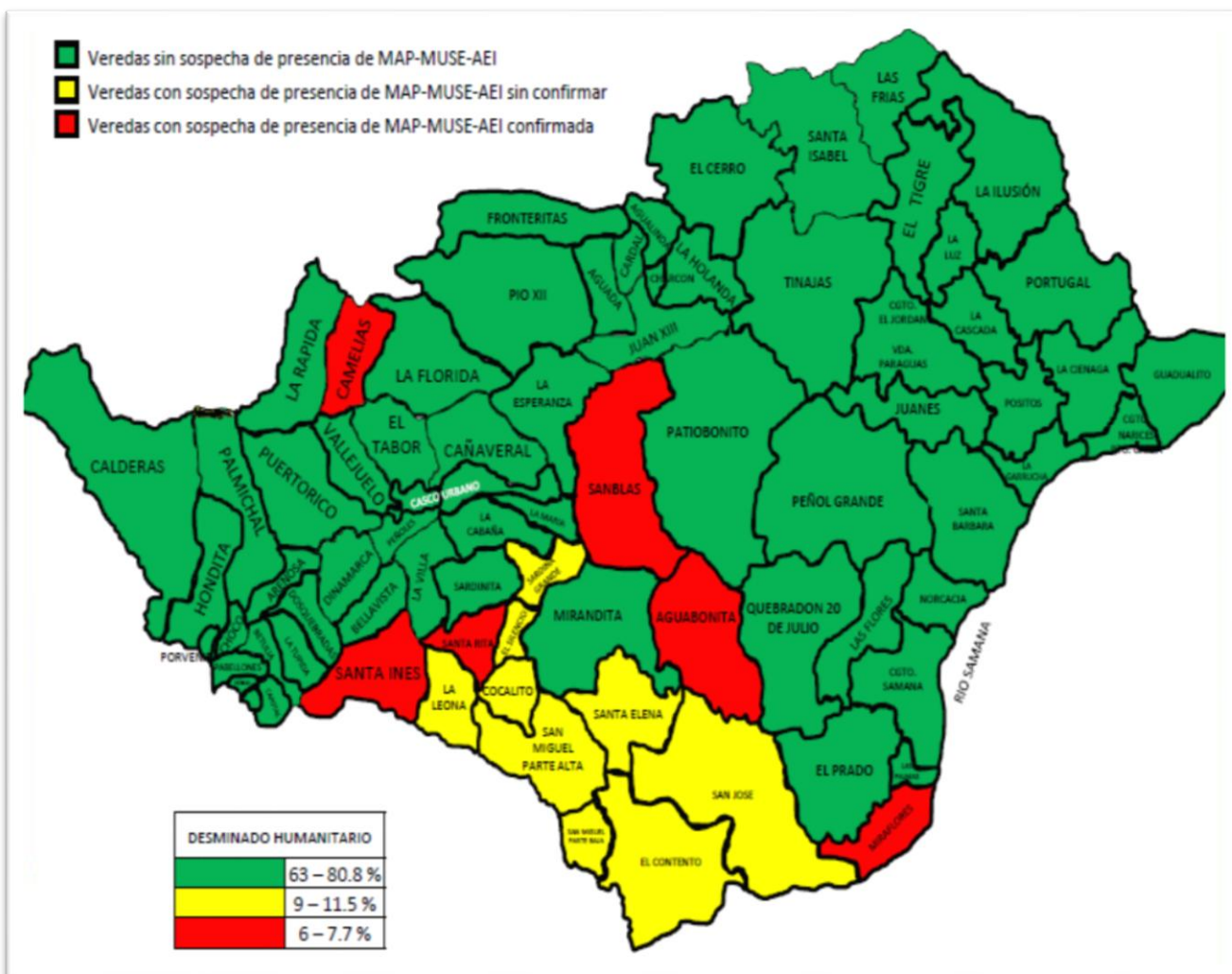
Los resultados del avance del desminado fueron evidentes, así lo certifican las gráficas que a continuación se anexaran; basados en la metodología de semaforización, la primera grafica muestra las condiciones de seguridad de San Carlos para noviembre del año 2010, inicio de la intervención del proyecto de retorno colectivo, y la segunda gráfica, hace alusión al avance de este componente y del convenio, finalizando el primer semestre del año 2011.

Figura 13. Mapa de afectación por artefactos explosivos (MAP – MUSE – AEI), en el municipio de San Carlos, para noviembre de 2010.



Nota: fuente oficial - Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 11.

Figura 14. Mapa de afectación por artefactos explosivos (MAP – MUSE – AEI), en el municipio de San Carlos, para diciembre de 2011, después de la intervención del Batallón de Desminado Humanitario N° 60.



Nota: fuente oficial - Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 12.

Las razones esgrimidas por las organizaciones internacionales no gubernamentales son completamente válidas, y cuentan con plena consideración a la hora de analizar la forma como se construyó y ejecutó el convenio; pero esa problemática y como se trató de solucionar, hacen parte de las enseñanzas que dejó la Alianza Medellín – San Carlos para todo el país. Las circunstancias políticas, sociales y de seguridad de Colombia durante los años de ejecución del proyecto de

retorno, inclusive actualmente, obligan al Estado y la comunidad en general a promover e impulsar procesos de retorno en escenarios de confrontación armada, situaciones que pueden entenderse como de inseguridad para los retornados y para las instituciones que apoyan; pero a pesar de este entorno, la Alianza demostró que un trabajo serio, bien coordinado, con reglas de juego y responsabilidades claras, permiten desarrollar y cumplir los objetivos de un retorno digno. Exigiendo que el Estado cree políticas donde se identifique si las condiciones de seguridad son lo suficiente estables para promover o no, una iniciativa de retorno en el territorio nacional.

6.2 Componente de Atención en la Emergencia del retorno.

Pese a que inicialmente la Alianza Medellín – San Carlos no tenía previsto este componente, fue fundamental su implementación para el adecuado desarrollo de la iniciativa de retorno; característica que demuestra lo flexible que fue la intervención en San Carlos con el objetivo de garantizar un resultado positivo en la intervención.

Fue caótico para los funcionarios (inclusive) en la Alcaldía de San Carlos ver como retornaban las familias beneficiarias del convenio en muy difíciles condiciones, sin los elementos mínimos necesarios para su subsistencia, regresando a sus tierras en las mismas condiciones con las que fueron desplazados; esto generó que se implementaran acciones tendientes a garantizar el retorno digno, cumpliendo con aspectos básicos como es lo relacionado con la alimentación y el hospedaje de las familias retornadas, mientras el proyecto daba sus primeros resultados.

La construcción e implementación de este componente fue una lección que aprendimos sobre la marcha, pero que se convirtió en un mandato legal y constitucional en cualquier proyecto o iniciativa de retorno que adelante el Estado o cualquiera de sus representantes; consagrado en la Ley de Víctimas:

(...) Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento (...) (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 66).

Y el párrafo 1° del citado Artículo fue más concluyente:

(...) La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social, educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional, alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Congreso de Colombia, 2011, Ley 1448, Artículo 66).

La ejecución de este componente exigió la implementación de medidas tendientes a mejorar las condiciones humanitarias de los beneficiarios durante la primera fase del convenio; se hizo un trabajo conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), creando huertas caseras, y además se acudió a la Gobernación de Antioquia, con su programa MANA, para gestionar cupos extras en este proyecto dirigidos a las familias beneficiarias. También se entregaron a las familias kits alimentarios por parte de la Alcaldía de Medellín, desde su programa de atención a la población desplazada, redireccionando estos recursos para atender un retorno colectivo y no una emergencia de desplazamiento; otra importante medida fue la entrega kits diferenciales y camas, los kits diferenciales estaban conformados por animales, insumos o herramientas, destinados a poner en marcha cultivos de pan – coger, la cría de animales de corral y peces; se esperaba que las familias retornadas reactivaran su vida productiva y tuvieran un sustento alimenticio o económico con estos primeros kits entregados.

Pero la búsqueda de socios estratégicos no cesó con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Gobernación de Antioquia, también se sumaron a este esfuerzo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); el Programa Mundial de Alimentos (PMA), también de Naciones Unidas; y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con el programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA).

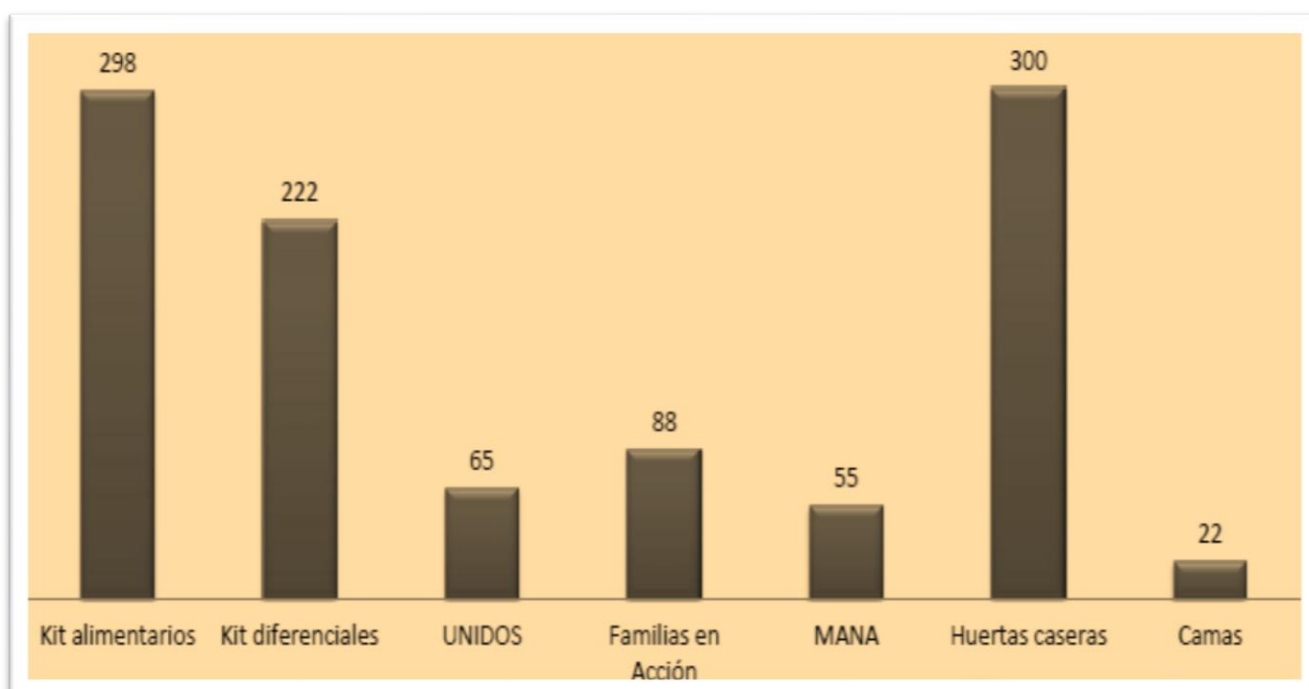
Figura 15. Entregas realizadas durante la emergencia del retorno al municipio de San Carlos.



Nota: fuente oficial - Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 20.

Los resultados generados, gracias al trabajo adelantado desde la Alianza, acompañado por las instituciones que apoyaron este componente, permitió atender la emergencia por retorno, como se demuestra en el siguiente gráfico:

Figura 16. Acciones ejecutadas durante la emergencia del retorno al municipio de San Carlos.



Nota: fuente oficial - Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 22.

Es necesario resaltar que si no hubiésemos contado con el apoyo de la Alcaldía de Medellín enmarcado en la Alianza, y las demás organizaciones e instituciones que respaldaron la emergencia de retorno, la Alcaldía de San Carlos nunca habría podido atender a las familias que estaban retornando, generando una grave crisis humanitaria; circunstancia que demuestra lo frágil y sensible que puede ser un proceso de retorno colectivo, que fácilmente se puede transformar, aunque existan buenas intenciones, en un proceso de revictimización a las familias que sufrieron

el flagelo del desplazamiento forzado. Los diferentes elementos y kits que se entregaron en este componente, constituyeron un incentivo para la autogestión del bienestar de las familias atendidas.

6.3 Componente de Promoción del Desarrollo Económico Local.

Una de las problemáticas más complejas que puede tener el retorno de las víctimas de la violencia a los municipios de donde fueron expulsadas, es la recuperación de las condiciones socioeconómicas que tenían previo al desplazamiento forzado, la responsabilidad de crear las medidas y políticas para restablecer la economía de las familias y personas afectadas por la violencia recae sobre el Estado, como se incluyó en los objetivos que este componente debía cumplir, así lo afirmo Villa (2013), “Acompañar y Asesorar a las familias retornadas en la formulación de proyectos productivos facilitando oportunidades para lograr autonomía y estabilización económica”. (p. 28)

Para el desarrollo de este componente se pusieron en marcha dos estrategias fundamentales, la suscripción de Alianzas para la coordinación entre las dependencias implicadas en los procesos de retorno colectivo y la gestión para la vinculación de oferta complementaria.

6.3.1 Suscripción de Alianzas para la coordinación entre las dependencias implicadas en el proceso de retorno colectivo.

Como se hizo en el componente anterior, fue fundamental encontrar una institución aliada que conociera el entorno del municipio de San Carlos y que además tuviera experiencia en el desarrollo de proyectos para la recuperación económica de familias víctimas del conflicto armado;

la institución que cumplía con estas características fue la Corporación Colombia Internacional (CCI), a quien se le entregó la responsabilidad de ejecutar este componente y cumplir con los objetivos del proyecto en esta materia.

La Alcaldía de Medellín y la Alcaldía de San Carlos han implementado un programa de fortalecimiento y acompañamiento a la población desplazada para que pueda retornar al Municipio de San Carlos, acompañamiento que corresponde al componente de generación de ingresos, de acuerdo a las características diferenciadoras de la población a beneficiarse y en aras de contribuir a la atención de la población desplazada. (...) Que para la construcción e implementación de este tipo de proyectos, es necesaria la identificación de necesidades y condiciones de la población a beneficiarse. El proyecto debe desarrollarse en dos fases; una primera etapa denominada Diagnóstico y estudio inicial, en la cual se busca diagnosticar e identificar las condiciones actuales para el desarrollo del proyecto, que como resultado podrá permitir la elaboración de un Plan de Negocios; y la segunda fase, Operación del Proyecto Productivo Piloto la cual consiste en desarrollar una experiencia novedosa de lo que sería a futuro el proyecto en general, lo anterior con la población seleccionada para tal fin y de acuerdo con los recursos disponibles (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 70 y 71).

Con el objetivo de que la Corporación Colombia Internacional (CCI), cumpliera con las metas que se le encomendaron, la Alcaldía de Medellín avalada por la Alianza, firmó dos convenios interadministrativos con esta institución, enfocados en cuatro elementos: primero, se construyó en compañía de la Secretaria Agroambiental de San Carlos un diagnóstico de vocación productiva (Agrícola y Agropecuaria) del municipio y de cada una de las familias beneficiarias del proyecto; después de construido el diagnóstico se elaboró junto a las familias y los profesionales

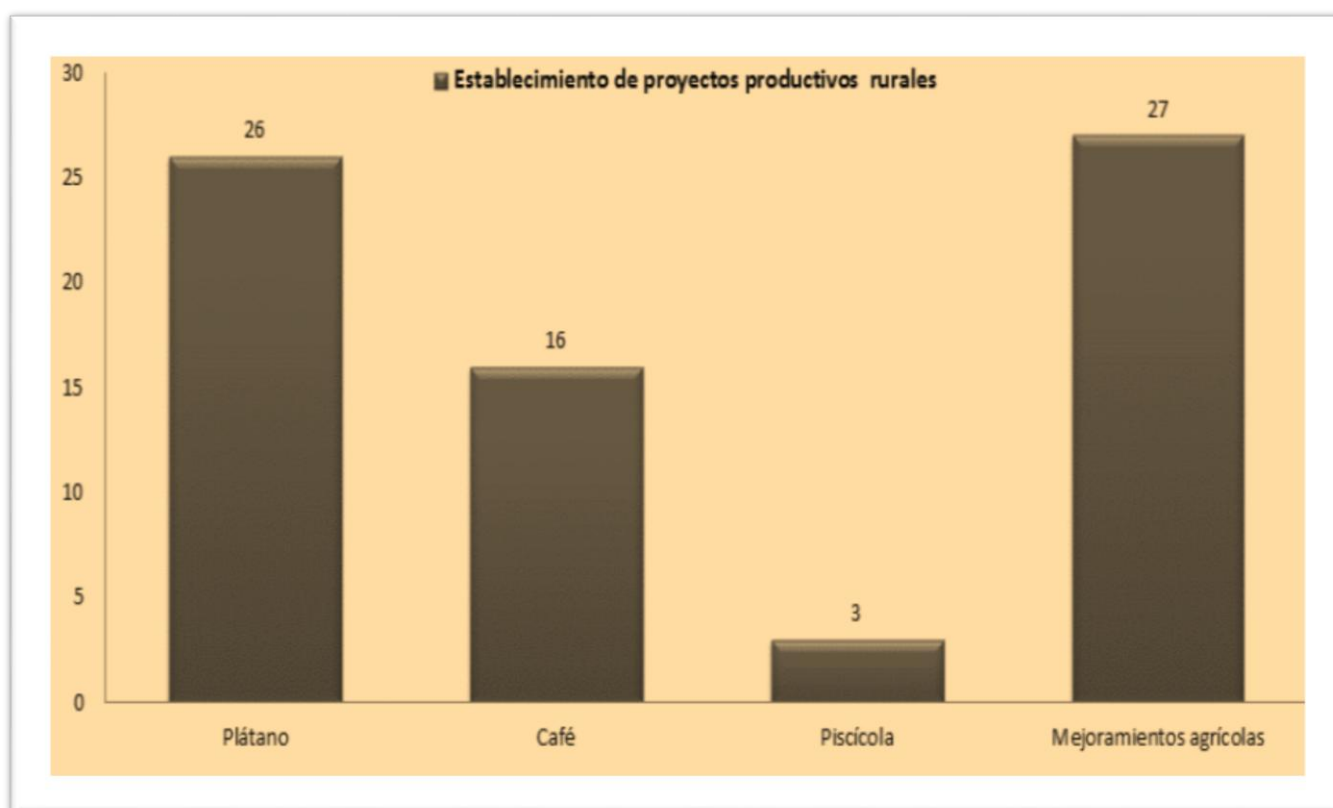
en la materia, un plan de negocio familiar; para evaluar el éxito de la puesta en marcha de los dos primeros elementos, se hizo una prueba piloto con algunos de los beneficiarios del convenio con el fin de fortalecer la capacidad productiva del municipio, de acuerdo a la actividad agrícola o pecuaria que desarrollaban; y por último, se hizo gestión ante otras organizaciones e instituciones relacionadas con la materia, tratando de conseguir recursos para fortificar la labor que desempeñaban los beneficiarios.

Es importante resaltar que las familias decidieron libremente que idea productiva querían desarrollar, en muchos casos primo la vocación agrícola o pecuaria que tenían previo al desplazamiento, bajo la asesoría de profesionales de la Alianza y la Secretaria Agroambiental del municipio, también se tuvo en cuenta la disponibilidad y clase de tierras con las que contaban y la posible rentabilidad que pudieran percibir cuando estuvieran en producción sus planes de negocios. Las familias seleccionadas en la prueba piloto fueron objeto de financiación, comercialización y seguimiento del plan de negocios, con el fin de evaluar el nivel de recuperación económica, capacidad asociativa y productiva que pudieran lograr.

Gracias al trabajo en campo, orientando las familias retornadas en este componente, el equipo de trabajo del convenio y los funcionarios de CCI definieron dos necesidades que aparecieron sobre la marcha y que debían suplir; pese al apoyo económico que recibían los beneficiarios, algunos proyectos productivos requerían más recursos para obtener el sostenimiento económico deseado, es por esto, que desde la coordinación de la Alianza se gestionaron créditos ante el Banco Agrario para los beneficiarios, que solo debían ser cancelados después de comercializado el producto cosechado, y para hacer más efectiva esta iniciativa, los recursos del

préstamo serían manejados por una asociación de productores, conformada por familias atendidas en la Alianza. Y la segunda necesidad percibida, fue evitar que las familias beneficiarias desatendieran sus cosechas, presionados por la falta de recursos económicos para sostener su grupo familiar, obligándolos a buscar trabajo en otras fincas y predios, para mitigar esta dificultad se le hizo entrega a los labriegos de alimentos y mercados, por trabajar en sus propios cultivos, según lo establecido en el programa Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (OPSR). Los resultados de este componente, que atendió a las familias rurales, se dieron después de poner en práctica las estrategias expuestas y resolver las necesidades surgidas:

Figura 17. Resultados del componente de desarrollo económico local, en el marco de la Alianza Medellín – San Carlos.



Nota: fuente oficial – Experiencia de retorno Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 74.

6.3.2 Gestión para la Vinculación de Oferta Complementaria.

Continuando con el modelo utilizado en la primera parte de la ejecución de este componente, fue necesaria la intervención de una institución lo suficientemente capacitada para vincular mayor oferta institucional, con el fin de mejorar y complementar la parte productiva de las familias atendidas, con esta premisa se consolidó un convenio interadministrativo con la OIM, que buscaba definir una “(...) estrategia para el fortalecimiento institucional, comunitario y generación de ingresos para personas retornadas al municipio de San Carlos” (Villa, 2013, p. 29).

Dentro del universo de las 300 familias atendidas por la Alianza Medellín – San Carlos, no todas pertenecían a las áreas rurales del municipio, una parte de ellas retorno a sus viviendas en el casco urbano de la localidad, razón por la que fue necesario que los esfuerzos y recursos que se reservaron para atender esta parte del componente se destinaran a las familias que decidieron quedarse en la cabecera municipal. Con la OIM a la cabeza, se implementaron acciones tendientes a restablecer el sostenimiento económico de las familias urbanas, con un proceso similar al que se instauró en las zonas rurales, pero con un enfoque más comercial y empresarial, bajo los siguientes parámetros, definidos por Alcaldía de Medellín y la Secretaria de Bienestar Social (2012):

- **Capacitación Empresarial:** comprendía la capacitación de 83 personas en creación y administración de pequeños negocios, contabilidad y comercialización de productos.
- **Emprendimientos Urbanos:** apuntaba a la creación de 83 unidades productivas urbanas a partir de la identificación de necesidades, potencialidades y vocación productiva.
- **Fortalecimiento Organizacional e Institucional:** se buscaba formar 14 Organizaciones de Base en temas organizativos y asociativos; igualmente comprendía la formación de 10

servidores públicos de las secretarías de Obras Públicas y Agro-Ambiental de la Alcaldía de San Carlos en temas como formulación, gestión y evaluación de proyectos.

- Fortalecimiento familiar: el Seguimiento familiar se llevaría a cabo con las 300 familias retornadas, apuntaba a la de construcción de planes de vida a partir de jornadas de sensibilización en las cuales se propiciase el reconocimiento de sus habilidades y del entorno en el que viven, para establecer metas de vida a corto, mediano y largo plazo, generando arraigo en el territorio.
- Lecturiando: implicaba la promoción del hábito de la lectura (p. 73).

El SENA se sumó al trabajo que desarrollaba la OIM, capacitando a las familias beneficiarias del casco urbano en temáticas relacionadas con emprendimiento, iniciativas productivas y mercadeo. Como sucedió con las familias rurales, es viable evaluar en el siguiente gráfico, el impacto que tuvo este componente en las familias de la parte urbana de San Carlos:

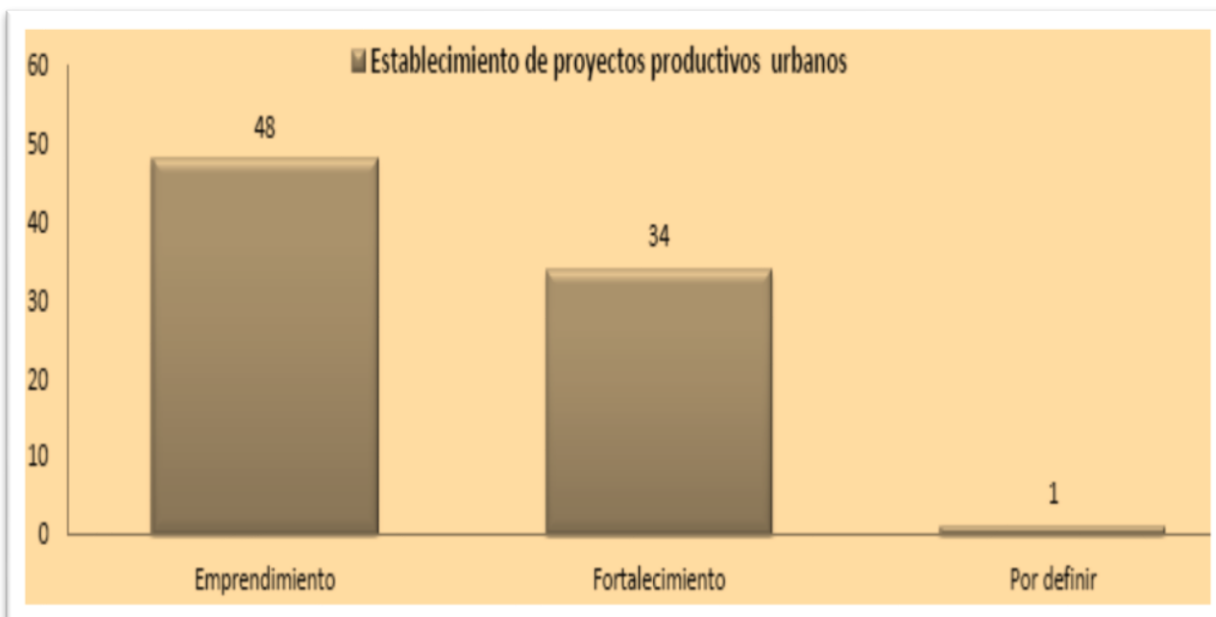


Figura 18. Proyectos productivos urbanos. Nota: fuente oficial – Experiencia de retorno Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 75.

Desde la construcción y formalización de la Alianza Medellín – San Carlos, con cada uno de sus componentes plenamente definidos, el que más sufrió transformaciones y cambios, fue el de promoción del desarrollo económico local, que inicialmente era denominado generación de ingresos; un contexto difícil para las familias beneficiarias, sumado a la desconfianza de la comunidad en general impactaron negativamente el convenio, por otro lado, la inquietud presentada por los funcionarios de ambas alcaldías, quienes buscaban que la parte productiva del proyecto, tuviera un enfoque directo al desarrollo local de San Carlos, evitando las dificultades que hasta ese momento ocurrían en la atención y las políticas destinadas a los desplazados en el país, ya que siempre eran asistidos de forma individual o separada (Persona o grupo familiar), dejando la atención prestada completamente aislada del contexto local del lugar donde se realizó; situación que impide que las familias y las zonas atendidas obtengan el verdadero restablecimiento socioeconómico definido para los proyectos de retorno en la Ley y la jurisprudencia.

Estas dificultades avalaron la presencia en la Alianza, de instituciones como OIM, el SENA y CCI, que tenían experiencia en el campo productivo para la población víctima del desplazamiento, además enriquecieron el debate, mejoraron los estándares de la atención y conocían perfectamente el terreno donde desempeñarían sus actividades.

6.4 Componente de Vivienda Digna.

La vivienda es un elemento fundamental para el desarrollo social, económico y comunitario de las familias colombianas; concepto que ratifica la importancia de este componente dentro del proceso de retorno colectivo, sería imposible hablar de un retorno exitoso si los

beneficiarios no recuperaban a plenitud sus hogares en las zonas urbanas y rurales de San Carlos, reto que implicó una intervención directa de la Alcaldía de Medellín y todas sus dependencias relacionadas con vivienda, además de una exigencia logística muy grande para todo el equipo de trabajo.

El desarrollo de este componente se le encomendó al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), entidad que coordinó los recursos destinados para los mejoramientos y construcción de viviendas nuevas para los beneficiarios de la Alianza, en compañía de la Corporación Antioquia Presente y Corporación Ayuda Humanitaria, quienes se vincularon como operadores del componente, mientras Acción Social y EPM se sumaron con más recursos para su ejecución; todo se protocolizó con la suscripción de convenios interadministrativos, con el objetivo de “(...) garantizar el acceso oportuno de las familias retornadas a una vivienda digna, a través del subsidio de vivienda nueva o subsidio para mejoramiento, tanto en la zona rural como en la urbana” (Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social, 2012, p. 78).

Manteniendo la línea de trabajo serio y organizado que ha caracterizado las actividades realizadas dentro de la Alianza Medellín – San Carlos, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) concretó varias acciones necesarias para cumplir las metas en este componente: se efectuó una caracterización habitacional para determinar las condiciones en que se encontraban las viviendas de los beneficiarios; posteriormente se determinó que clase de intervención se haría, en viviendas completamente destruidas se construyó una vivienda nueva y las demás viviendas fueron sometidas a mejoramientos; también fue necesario realizar asesorías y

seguimientos en aspectos jurídicos, financieros y técnicos a los predios de los beneficiarios, para formalizar la propiedad; se adjudicaron los subsidios de vivienda y por último, se entregaron las viviendas en condiciones dignas y cómodas.

Esta iniciativa de retorno colectivo permitió que EPM, con un proyecto de vivienda de interés social realizara un excelente trabajo en el municipio de San Carlos; el programa era denominado ALDEAS, con características muy singulares y positivas para el retorno, y para las familias beneficiarias, en este punto, la Alcaldía de Medellín y su Secretaria de Bienestar Social (2012), afirmaron:

(...) El Programa Aldeas, propende por lograr el sueño de tener un techo digno y propio para aproximadamente dos mil quinientas familias campesinas antioqueñas, ubicadas en municipios que se encuentren tanto dentro de las zonas de influencia de las centrales de generación de energía como por fuera de dichas zonas de influencia. (...) El objetivo del Programa Aldeas, tiene un gran alcance social ya que a través de él se pretende aprovechar la madera que completa su ciclo de maduración en los bosques plantados por las Empresas Publicas alrededor de sus embalses, para construir viviendas de interés social en los municipios de Antioquia y entregarlas a familias de escasos recursos, preferiblemente de desplazamiento forzado o voluntario (p. 79).

Figura 19. Vivienda del proyecto ALDEAS ejecutado en el municipio de San Carlos.



Nota: fuente oficial - Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 25.

El convenio suscrito entre la Alcaldía de Medellín y Acción Social²¹, generó una mayor inyección de recursos para el componente y permitió cumplir con las expectativas de la comunidad sancarlitana y las familias atendidas, Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social (2012):

(...) La unión de esfuerzos y cooperación eficiente entre Acción Social y el Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED, dirigida al desarrollo de estrategias que contribuyan a la disminución de las necesidades básicas habitacionales en situación de

²¹ Convenio interadministrativo N° 215 de 2010 celebrado entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED).

desplazamiento retornados en el Municipio de San Carlos, Antioquia, de conformidad con la descripción técnica detallada y productos esperados establecidos en los estudios previos (p. 80).

Gracias a la firma de estos convenios, la Alianza sumo dos actores clave en el propósito de entregar soluciones habitacionales sin que las familias participantes tuviesen que asumir costos, es por esto, que desde la lógica de unir subsidios y vincular nuevos recursos, el proyecto cumplió el objetivo de entregar viviendas en perfectas y dignas condiciones; indicador de obligatorio cumplimiento para lograr el goce efectivo de derechos de las familias retornadas.

También se realizaron tareas complementarias, buscando mayores beneficios para los participantes; es así como se efectuaron gestiones para la condonación de deudas propias de los retornados por la falta de tributación durante el desplazamiento y condonación de las deudas de servicios públicos generados durante los años de violencia y desplazamiento. Como resultado de estas gestiones, la Alcaldía de San Carlos en el año 2011 profirió un Decreto Municipal, que reglamentaba el Acuerdo Municipal N° 14 del 25 de noviembre de 2011, que estableció alivios tributarios para la población desplazada de San Carlos, definidos como:

(...) Consiste en la decisión que toma el Municipio de perdonar los impuestos que se han causado o no han podido ser pagados por aquellas personas naturales, propietarias, poseedoras y ocupantes de predios afectados por el desplazamiento forzado: la condonación se otorgará por una sola vez y contemplara las sumas de capital e intereses de todo tipo (Decreto Municipal N° 108, 13 de diciembre de 2011).

Por su parte EPM exoneró a todas las familias que retornaron del pago de las deudas de servicio de energía, acumuladas durante la violencia y procedió inmediatamente a la reconexión, atendiendo parámetros establecidos por la Corte Constitucional.

Otro proyecto que acompañó el componente de vivienda, aunque no hizo parte del convenio, ya que su estructuración y financiamiento no dependían del programa de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos; era el desarrollo habitacional urbano denominado “Ciudadela Medellín”, iniciativa de vivienda de interés social desarrollada y gestionada desde la administración municipal de San Carlos; esta iniciativa se adelantó gracias a la participación del municipio en varias convocatorias que abrió el Ministerio de Vivienda. Con la urbanización “Ciudadela Medellín”, nombrada así en honor al municipio de Medellín, se atenderían en vivienda 39 familias, de la totalidad de 300 grupos familiares asistidos en la Alianza.

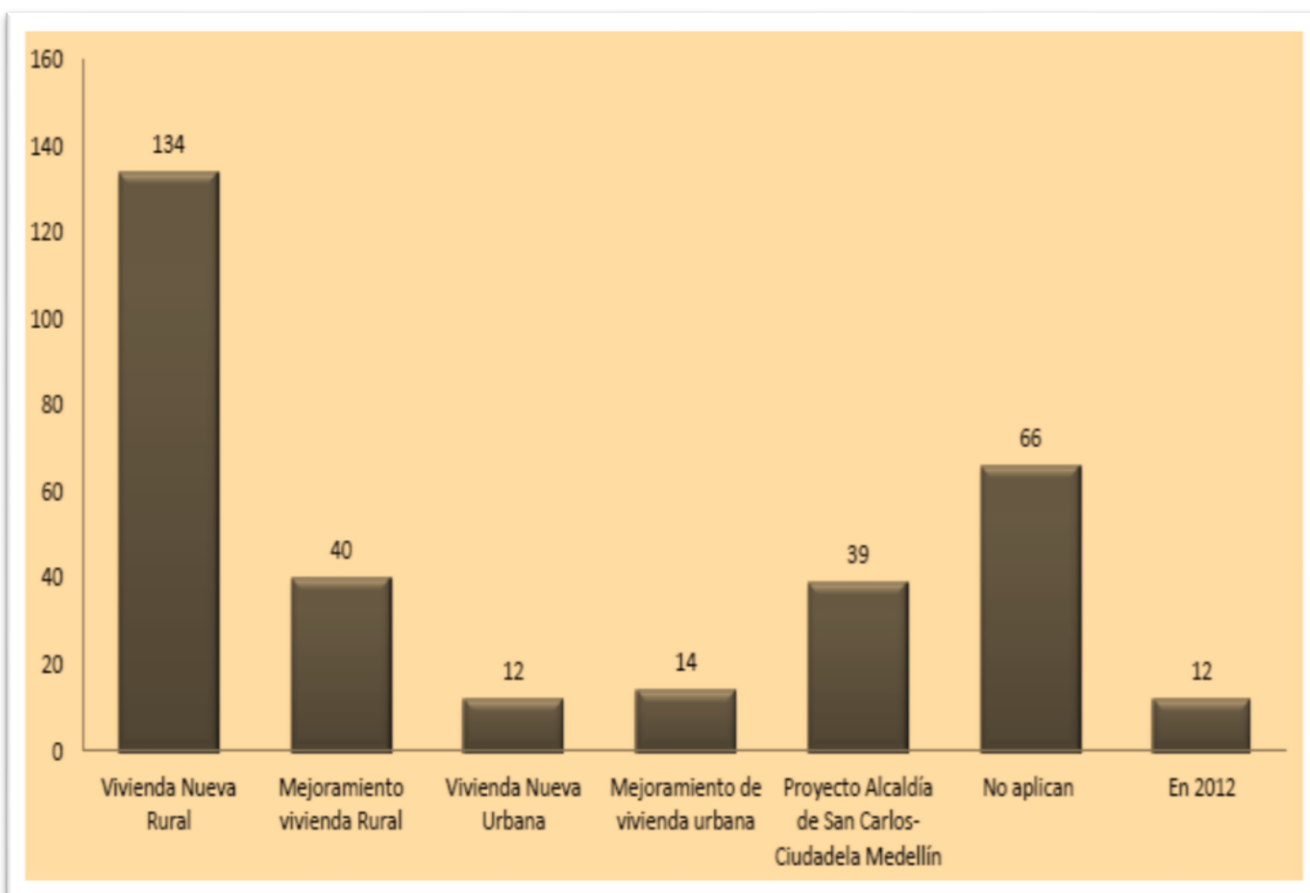
De igual forma, otras 66 familias atendidas dentro de la Alianza, no fueron intervenidas en el componente de vivienda, ya que figuraban como beneficiarios de subsidios de vivienda por parte del Estado, o tenían otra propiedad distinta a la que postularon para mejoramiento de vivienda o construcción de vivienda nueva. La ejecución de este componente fue un enorme reto para el equipo de trabajo del convenio y para las administraciones de San Carlos y Medellín, lugares de difícil acceso para el transporte de los materiales destinados a los mejoramientos y la construcción de las viviendas nuevas; falta de servicios públicos domiciliarios; y varios predios que los beneficiarios postularon para la intervención, terrenos que desgraciadamente se encontraban en zonas de alto riesgo, situación que imposibilitó que fuesen atendidos por el ISVIMED. Los certificados que respaldaban esta medida fueron emitidos por la Secretaria Agroambiental, para

buscar una solución ante la imposibilidad de atender estas familias directamente, el Alcalde de San Carlos, entre 2009 y 2011, Francisco Javier Álvarez Sánchez los incluyó en el proyecto habitacional “Ciudadela Medellín”.

Sumado a las dificultades descritas, el mecanismo que el gobierno nacional utiliza para adjudicar o construir los proyectos de vivienda, por medio de convocatorias, está muy distante de las verdaderas necesidades que las poblaciones y municipios de Colombia tienen en materia de vivienda, para el caso de San Carlos, desde el año 2007 vivió una crisis de retorno, generando inmediatamente un déficit habitacional, solo le fue aprobado el proyecto de vivienda “Ciudadela Medellín” en el año 2011, y pese a esas gestiones, aun hoy, en pleno año 2016, no se construyen las casas; evidenciando que los tiempos y momentos de las políticas estatales en vivienda están muy lejos de los requeridos para atender las emergencias de retorno que ya se han presentado y que muy posiblemente ocurran, una vez se firme la paz y termine el conflicto armado como se espera.

Pese a las dificultades se hizo un trabajo meritorio, muchas familias se reencontraron y recuperaron sus raíces familiares y comunitarias, las veredas y corregimientos se repoblaron, se generó empleo con las labores de construcción, los resultados se pueden evidenciar y analizar en la siguiente gráfica:

Figura 20. Ejecución del componente de vivienda de la Alianza Medellín – San Carlos.



Nota: fuente oficial - Experiencia de retorno Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 83.

6.5 Componente de Acompañamiento y Atención Psicosocial.

Las cicatrices y traumas que la guerra y el conflicto armado dejaron física y mentalmente en la comunidad de San Carlos aún son incuestionables, es fácil llegar a esta conclusión; como lo fue para mí, que durante mis seis años de residencia y labores en esa municipalidad, y pese a que se viven tiempos mucho más tranquilos, observe como las heridas del conflicto armado se manifiestan en los duelos eternos de las familias de los desaparecidos, en el constante temor por

la posible presencia nuevamente de grupos armados y en los trastornos mentales y psicológicos de muchas personas que no han superado el paso de la guerra.

Bajo esta perspectiva, la Alianza Medellín – San Carlos decidió “(...) apoyar a la población que retorna al Municipio, con atención psicosocial en los ámbitos individual, familiar y comunitario” (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 86), objetivo que se trató de cumplir apuntalado en tres aspectos básicos: gestión de recursos y oferta que fortalezcan el acceso de los beneficiarios a la salud, educación y a los programas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); coordinación entre las dependencias de la Alcaldía de Medellín con la meta de apoyar a la Secretaria de Gobierno de Medellín, quien sería la encargada de liderar la atención en este componente y para finalizar, vincular la oferta de la Unidad de Desplazamiento de la Alcaldía de Medellín, referente a la atención psicosocial.

Figura 21. Atención psicosocial a los beneficiarios de la Alianza Medellín – San Carlos.



Nota: fuente oficial - Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 33.

La gestión que vinculó la oferta complementaria para el componente psicosocial, aceleró los procesos administrativos necesarios para que las familias retornadas accedieran a los servicios de salud, educación y programas de OIM; partiendo de la construcción de diagnósticos asociados a los requerimientos y necesidades de la población en cada uno de los sectores; agilizando los procesos administrativos que involucren a la Alcaldía de Medellín y que impedían el acceso de la población a los servicios referidos; gestionar ante los entes competentes para mejorar la respuesta del municipio de San Carlos en cada uno de los sectores; y por último, hacer seguimiento al trabajo ejecutado.

Respecto al derecho a la salud, desde la dirección del convenio se enviaron diversos oficios a la ESE Hospital “San Vicente de Paul” de San Carlos y a las diferentes dependencias de la Alcaldía de San Carlos, expresando que la atención en salud para la población víctima del desplazamiento forzado, debía estar solventada por la Red Hospitalaria Pública, es decir, garantizando su derecho de acceso a la salud, sin tener en cuenta si estaban afiliados a un sistema de salud o que capacidad de pago tuvieran las personas, como lo regulo la Ley 387 de 2007:

El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 (Artículo 19, numeral 4).

Así mismo, a nivel constitucional también se han establecido parámetros claros, que reiteran la obligatoriedad de atender sin excusas a la población desplazada, por el alto nivel de vulneración en que se encuentran, la Sentencia T-269 de 2011 reitera:

“(…) 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 (…) en relación con la salud de las víctimas del desplazamiento forzado, la tasa de mortalidad para la generalidad de la población desplazada es 6 veces superior al promedio nacional” (…) el trámite para que las personas desplazadas accedan al servicio, por un lado, y para que las entidades prestadoras del servicio puedan cobrar por éstos al FOSYGA, por el otro, han obstruido el acceso de la población desplazada a la salud (Corte Constitucional de Colombia, 2011, literal II de las consideraciones, aparte tercero).

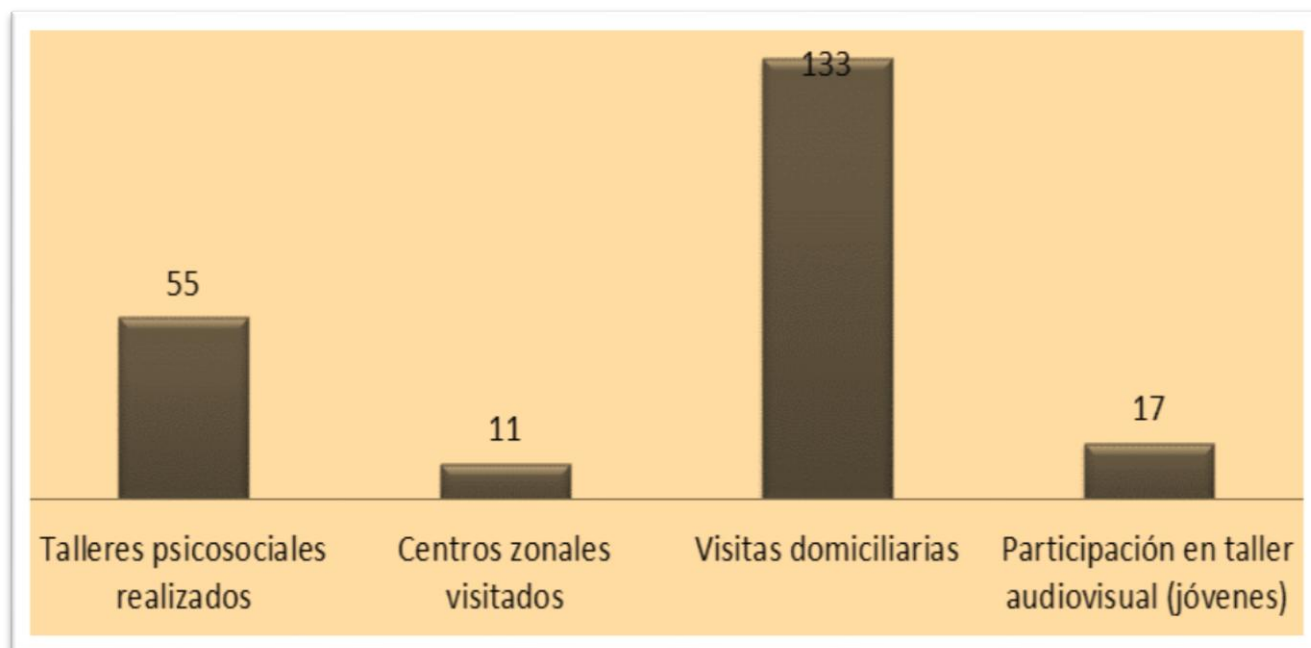
En cuanto al derecho a la educación, la entidad encargada de impulsar la aplicación de este derecho tuvo como cooperantes a OIM y EPM, sumado a los programas adelantados por la administración de San Carlos. Desde OIM se implementó la estrategia educativa y pedagógica Lecturiando, aplicada en 12 escuelas rurales del municipio, veredas donde la Alianza atendía a retornados del proyecto, incentivando la lectura para educadores, padres y alumnos, con dotaciones de bibliotecas, equipamientos y libros para las escuelas; por su parte, EPM entregó kits escolares a los estudiantes de las escuelas rurales.

Debido a la complejidad que conlleva la atención psicosocial a las familias que fueron víctimas del conflicto armado, fue necesario consolidar alianzas con instituciones como la Corporación para la Participación Ciudadana (CONCIUDADANIA) y el Centro de Acercamiento, Reconciliación y Reparación en el Municipio de San Carlos (CARE); el trabajo realizado por estas instituciones estableció un diagnóstico donde:

El daño emocional, el deterioro de los mínimos referentes éticos para la convivencia, la ruptura del tejido social de las comunidades, el aumento de las desconfianzas, el deterioro de los niveles de calidad de vida, el reclutamiento y victimización de los y las jóvenes, tienen el efecto de “la bola de nieve”, en cuanto se generaliza cada vez más y acrecienta el ambiente de tensión, violencia y destrucción de sus habitantes (Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social, 2012, p. 88).

Para atender y mitigar el diagnóstico psicosocial ya definido, la Alcaldía de Medellín trasladó un grupo de profesionales de su Unidad de Desplazamiento para el municipio de San Carlos, con el objetivo de desarrollar el acompañamiento psicosocial en sus dos universos, el individual y familiar, sumado al colectivo y comunitario, para cumplir esta meta se hizo un diagnóstico psicosocial de los grupos familiares; acompañado de sesiones individuales, grupales y comunitarias, con la idea de superar las secuelas del conflicto armado; se identificaron y gestionaron redes de apoyo comunitarias; y se remitieron los pacientes que tuvieron mayor grado de complejidad y que requirieron una atención psicológica más especializada.

Figura 22. Ejecución del componente de atención y acompañamiento psicosocial durante la Alianza Medellín – San Carlos.



Nota: fuente oficial - Experiencia de retorno Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 90.

Aunque los resultados de la ejecución de este componente de atención psicosocial no son tangibles, se evidenció una mejoría y mayor optimismo en las familias beneficiarias de la Alianza, respecto a los temores e ilusiones que el retorno a sus tierras les generaba.

6.6 Componente para la Reparación Simbólica y Reconstrucción de la Memoria.

Muy relacionadas al componente de atención psicosocial, se encuentran las acciones de reparación simbólica y reconstrucción de la memoria, que hacen parte del escenario de reparación a las víctimas del conflicto armado, pero en acciones y actividades que no se materializan como en los programas de vivienda o desarrollo económico. Teniendo en cuenta este contexto, se decidió

desarrollar el componente por las mismas instituciones que realizaron la asistencia psicosocial a los beneficiarios de la Alianza, es decir, el programa de Atención de Víctimas de la Alcaldía de Medellín, la Corporación para la Participación Ciudadana (CONCIUDADANIA) y el Centro de Acercamiento, Reconciliación y Reparación en el Municipio de San Carlos (CARE).

El estándar de trabajo que exigió la coordinación del proyecto de retorno colectivo para la ejecución de las actividades de reparación simbólica y reconstrucción de la memoria, se basó en la tesis donde las familias asistidas recordaran la violencia acaecida en San Carlos, bajo una mirada positiva, de experiencia de vida que debía ser superada; además de establecerse como una razón para evitar que algún día se vuelva vivir un episodio de violencia en San Carlos; se definió como objetivo de la estrategia:

Acompañar la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto armado con 300 familias que retornaron o están en proceso de retornar al Municipio de San Carlos, a través de la documentación de casos y la construcción del monumento “Jardín de la Memoria”, contribuyendo así a la recuperación, conservación y difusión de la memoria de lo ocurrido en el Municipio (Villa, 2013, p. 29).

Para lograr el objetivo de este componente, se implementaron tres acciones que debían cumplirse: en primera instancia se realizó la formación y entrenamiento del personal adscrito al CARE, que aprendieron todo lo relacionado a la memoria histórica y los mecanismos de documentación de casos, por intermedio de la recolección de información (Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social, 2011):

Promotores (líderes vinculados al CARE) a través de los cuales se da la transferencia de conocimientos teóricos y metodológicos, para que ellos actuaran como multiplicadores en

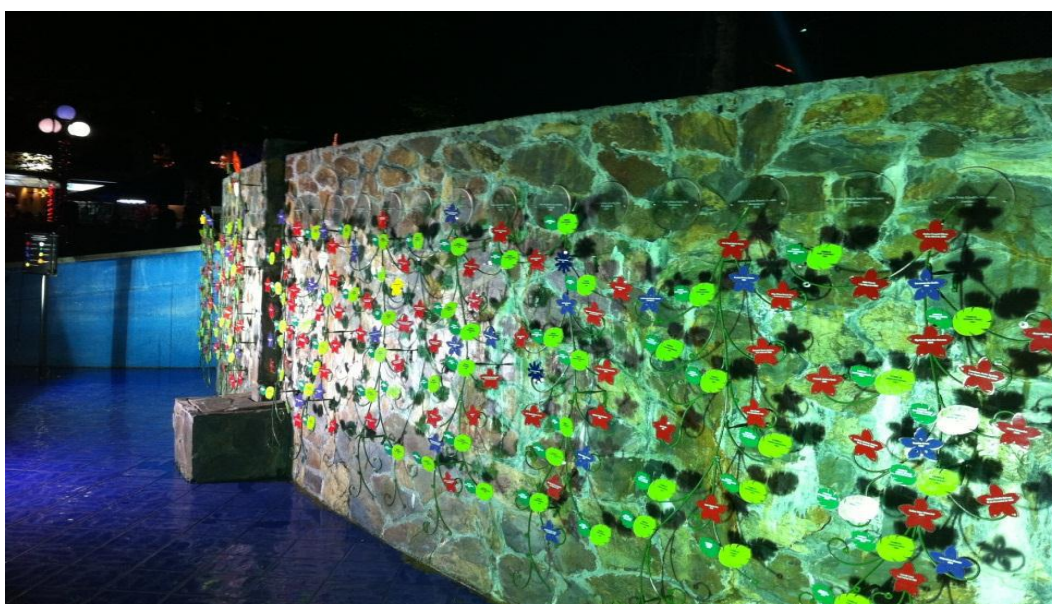
la aplicación de los instrumentos en cada uno de los 11 Centros Zonales donde se adelantó el proceso de documentación de casos con las familias retornadas (p. 91).

En segundo lugar, se efectuó la documentación de casos, para esta tarea se escogieron las 300 familias atendidas por la Alianza; se realizaron talleres por centro zonal con las familias beneficiarias, en estas actividades se trataron temas como: los recuerdos de la infancia y como era todo antes del desplazamiento; memoria colectiva de lo sucedido; heridas y huellas que dejó la violencia en el cuerpo de las víctimas; proyectos de vida y la elaboración de la flor para el Jardín de la Memoria²², monumento referido como objetivo en este componente. De todo este trabajo surgió un producto denominado el “Álbum Familiar”, escrito donde las familias que decidieron participar de la experiencia eligieron retranscribir lo que vivieron con el desplazamiento forzado de San Carlos y sus expectativas durante el proceso de retorno; las familias que no se sentían capaces emocionalmente de realizar estas actividades en público, recibieron visitas domiciliarias de los funcionarios del convenio.

Y en tercer lugar, se prestó asesoría y acompañamiento al CARE, con el objetivo de construir y elaborar la memoria histórica y el Jardín de la Memoria, de la mano de las instituciones que acompañaron y participaron de la Alianza Medellín – San Carlos; de esta acción también participaron las familias beneficiarias del proyecto, apropiándose directamente de la construcción y metodología del Jardín de la Memoria.

²² Iniciativa de construcción de la Memoria Histórica. El Jardín de la Memoria está ubicado en el parque principal de San Carlos, en cada flor se escribe el nombre de la víctima que se recuerda y está lleno de colores, cada uno con un significado diferente: hoja verde oscuro – desplazamiento; hoja verde claro – retorno; flor roja – homicidio; flor morada – desaparición forzada; flor amarilla – minas antipersona; flor azul – reclutamiento forzado; flor blanca – abuso o violencia sexual; flor naranja – homenaje a todos los resistentes.

Figura 23. Jardín de la Memoria en el municipio de San Carlos.



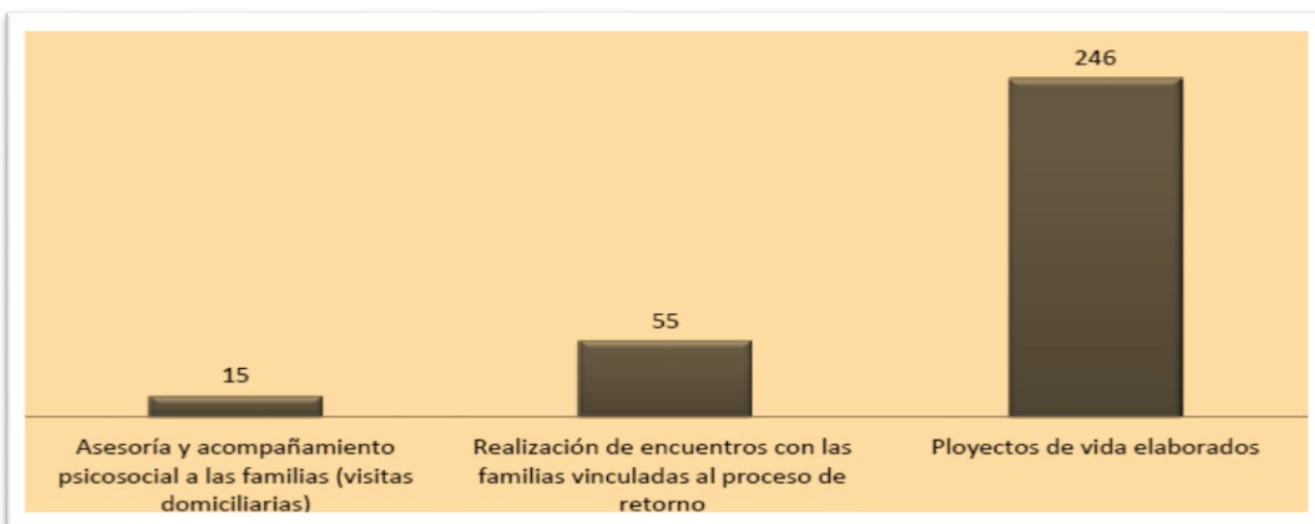
Nota: fuente oficial – Archivos de la oficina de comunicaciones de la Alcaldía de San Carlos.

Las buenas ejecutorias en este componente, arrojaron muy buenos resultados, así lo resaltó CONCIUDADANIA:

La población retornada participante del proceso y las comunidades se dieron cuenta de sus testimonios en los ejercicios colectivos y en la elaboración de sus álbumes de la memoria, reconociendo el sentido de este proceso como un aporte para la elaboración de los duelos y la sanación individual y familiar, así como para la construcción de colectividad y comunidad reflexionando en conjunto para que la historia no se repita. Las familias manifestaron sentirse muy escuchadas y satisfechas con el proceso de memoria. En el álbum familiar cada familia ha registrado poco a poco sus experiencias y sentimientos de memoria de acuerdo con los temas orientadores de cada uno de los talleres (Alcaldía de Medellín - Secretaria de Bienestar Social, 2012, p. 93).

En el gráfico que se presenta a continuación se evidencian todas las acciones desarrolladas en el componente de reparación simbólica y reconstrucción de la memoria:

Figura 24. Componente de reparación simbólica y reconstrucción de la memoria.



Nota: fuente oficial - Presentación de los resultados de la Alianza Medellín – San Carlos, Alcaldía de Medellín, p. 39.

7. VOCES DEL PROCESO DE RETORNO COLECTIVO: ALIANZA MEDELLÍN – SAN CARLOS

En este punto de la investigación académica, es necesario determinar el éxito o no de la iniciativa de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos, pero bajo la perspectiva de los beneficiarios del proyecto, personas que sufrieron el desplazamiento forzado hacia la ciudad de Medellín y que nunca perdieron la esperanza de regresar a sus tierras. Para recopilar los testimonios utilizare varias fuentes, que otorgaran mayor credibilidad a los argumentos expresados por las víctimas del conflicto armado y el impacto que tuvo la iniciativa de retorno en la recuperación de sus proyectos de vida.

La entrevista efectuada por Leidy Gómez, corresponsal en el municipio de San Carlos del programa “Aló EPM”; retrato la experiencia vivida por Miguel Ángel Castaño y su familia, víctimas de la violencia acaecida en San Carlos, pero que retornaron en el marco de la Alianza Medellín – San Carlos:

(...) No en todos los casos las familias deciden regresar, pero en el municipio de San Carlos, gracias al apoyo interinstitucional incluyendo a EPM, se han venido propiciando condiciones para el retorno, es el caso de Miguel Ángel Castaño, quien ha regresado después de recorrer con su familia muchos barrios de Medellín (Castaño, s.f., Párr. 1).

El relato de Miguel Castaño (s.f.), comienza con la tragedia del desplazamiento:

(...) Me desplazé de la vereda Santa Elena, de San Carlos, el 7 de diciembre del 2003; estuve una semana en San Luis, de ahí me fui para Medellín, donde estuve dos años, pero era muy duro sobrevivir porque no conocía a nadie, estábamos acostumbrados a vivir del

campo, y al ser desplazado me cambió totalmente la vida. En la ciudad todo es muy distinto es muy duro adaptarse a ella (Párr. 3).

Esta familia para sobrevivir en Medellín tuvo que acudir a oficios como el reciclaje, por medio del cual encontraron un sustento ante la precaria situación que vivieron en la ciudad; así pasaron tres años en los cuales nunca renunciaron al anhelo de regresar a su terruño. Sobre el proceso de retorno colectivo, expresó en la entrevista:

(...) Aunque no fue propiamente a la vereda Santa Elena de donde salieron Miguel y su familia, regresaron a San Carlos, esta vez a la vereda Hortona, donde según comenta él “ya no había gente, todos se habían ido, teníamos mucho temor por las minas, ya que sembraron muchas los grupos armados”. (...) el panorama es diferente, con el acompañamiento interinstitucional muchas personas han retornado por las nuevas condiciones que brinda San Carlos: es el primer municipio de Colombia en ser declarado libre de sospecha de minas antipersonal y en veredas como Hortona, se ejecutan proyectos productivos que como informa Miguel “con ellos se ha logrado seguridad alimentaria, hoy tenemos caña para sacar la panela, 2000 matas de plátano, 7000 palos de café” con este apoyo, según lo relata Miguel, semanalmente está obteniendo entre 600 y 800 kilos de plátano en época de cosecha y cuando baja la misma entre 20 o 30 kilos (Castaño, s.f., Párr, 5).

Otros beneficiarios de la Alianza Medellín – San Carlos, son Marleny y Elkin, una pareja de la vereda Palmichal, quienes tuvieron que abandonar el pueblo en el año 2002 y que retornaron retorno en el año 2009:

(...) Para entrar a su casa hay que caminar una trocha de 300 metros. Al llegar se ve un techo plateado resplandeciente con el sol y tres gallinas gordas que les dan huevos para

vender en el pueblo. Esas tres son sus gallinas de oro, y ellos dos son uno de los casos exitosos de retorno en San Carlos (Osorio, 2011, Párr 14).

Como todos los beneficiarios del proyecto, sufrieron el violento conflicto armado:

(...) Marleny y Elkin abandonaron su casa cuando las Farc mataron a dos de sus vecinos y comenzaron a presionarlo a él para que entrara a las filas de la guerrilla. A las cinco de la mañana salieron con una maleta, tres niños y la ropa. Pararon en la carretera una chiva que iba hacia Medellín y allí se quedaron por seis años. La historia de la mayoría de las familias que retorna de la ciudad es parecida a la de esta pareja. No se quieren quedar allá porque es más caro, porque lo que se trabaja en el día se gasta en la noche, porque es “muy aburrido vivir de arrimado”, porque la ciudad es demasiado contaminada, porque hace demasiado ruido. Porque no es San Carlos (Osorio, 2011, Párr.15).

Para retornar, esta pareja tuvo que superar muchos obstáculos, uno de ellos eran los campos minados, experiencia reconstruida por Osorio (2011), en su informe:

(...) decidieron volver en 2008, sin saber bien qué había pasado con su pueblo. Elkin llegó primero al potrero donde tenían su casa, los helechos la habían cubierto y no tenía tejas. En la trocha caminó despacio mirando hacia el piso porque el camino podía estar lleno de minas (...). Pero después de hablar con los vecinos supo que era posible volver, ya no había ni minas ni grupos armados. En la noche llamó a Marleny y ella llegó al día siguiente con sus tres hijos (Párr. 16).

La Alianza impulsó nuevamente sus vidas y permitió la recuperación socioeconómica de este grupo familiar, a través de los componentes desarrollados en el proyecto de retorno:

(...) Se demoraron ocho meses en desmalezar con machete y quemar las hierbas en un azadón. El programa de la Alcaldía les entregó las tejas y las gallinas y con lo que vendieron fueron recuperando las ollas que les robaron cuando abandonaron su casa. No tienen aún muchos muebles, pero las ollas las cuelgan como un trofeo en la cocina. Elkin y Marleny volvieron en 2008 a su casa, y además de los helechos, vieron cómo todo lo que dejaron se los habían robado. Ya consiguieron vajilla, ollas y nevera. Este año esperan arreglar el piso de su casa (Osorio, 2011, Párr. 17).

Figura 25. Marleny y Elkin, beneficiarios del proyecto de retorno colectivo.



Nota: fuente - <http://lasillavacia.com/historia/la-asombrosa-historia-del-retorno-san-carlos-21498>.

Ómar de Jesús Giraldo y su familia también recibieron el apoyo de la Alcaldía de Medellín para retornar al municipio de San Carlos; convirtiéndose en una de las 300 familias atendidas en el proceso de retorno colectivo López (2011).

(...) Omar de Jesús Giraldo nunca se acostumbró a que la sombra se la diera el concreto candente de los edificios en vez de árboles, ni se adaptó a la congestión ni a que en vez de pájaros despertándolo en la mañana lo aturdiera tanto pito de los carros (Párr. 1).

El reportaje realizado por Néstor Alonso López (2011), para el diario El Tiempo, mostró como Ómar y su familia hizo parte del éxodo que tuvo San Carlos entre los años 2000 y 2003:

(...) Los esposos Giraldo vivían en la vereda La Tupiada, a una hora del pueblo, donde en enero del 2003 la guerrilla masacró a 21 personas en un recorrido que se extendió por la vereda Dos Quebradas. Ahí cayó Javier Giraldo, un primo de Ómar. De inmediato unas 50 familias se fueron dejando el lugar desolado (Párr. 3).

Huyendo de la violencia en San Carlos, solicitaron la ayuda de familiares que vivían en Medellín; aunque recibieron su ayuda, además de diversas instituciones humanitarias y la Cruz Roja, su situación económica fue muy precaria. Con su mente marcada por los recuerdos de su tierra, Ómar solo añoraba regresar a ella “La ciudad es muy dura para uno que está acostumbrado es al campo. Extrañaba los árboles, las aves, la naturaleza. Uno entre tanta gente y tanta contaminación se enferma mucho” (López, 2011, Párr. 6). Cumplir este anhelo junto a sus dos hijos que actualmente tienen 10 y 7 años, lo hizo aceptar la propuesta de la Alcaldía de Medellín de retornar a su municipio:

(...) Por eso, en febrero del 2008, no lo pensó dos veces cuando le propusieron volver, con el programa Alianza Medellín-San Carlos, que buscó 'repatriar' a 300 familias sancarlitanas que se habían asentado en la ciudad (...) Como es indispensable limpiar de minas, mil millones han ido para ese propósito. La iniciativa es pionera en el país, como experiencia de inversión de una ciudad receptora en un municipio expulsor (López, 2011, Párr. 7).

Como beneficiario de la Alianza, Omar recibió un importante impulso para recuperar su productividad y el sustento económico de su familia López (2011):

“El plan retorno les financia además un proyecto productivo, que para el caso de Ómar es un cultivo de 2.500 matas de plátano, y asistencia sicosocial (...) Calcula que la primera cosecha será en un año y mientras tanto él se gana el sustento jornaleando. "Yo nací así, sembrando maticas y echando machete, y así se quiero morir", sentencia” (Párr. 9).

Como en los casos anteriores, este reportaje de la versión digital del periódico El Mundo se centró en la experiencia de retorno colectivo desarrollada por los municipios de Medellín y San Carlos; y en especial, la atención prestada a Eliécer Martínez, uno de los favorecidos con el proyecto de retorno:

Hace 10 años, cuando guerrilleros y paramilitares se disputaban las tierras del Oriente antioqueño a sangre y fuego, Eliécer tuvo que abandonar su finca en la vereda Dos Quebradas, Municipio de San Carlos. Comenzó para él y su familia un peregrinaje forzoso por barrios marginales de Medellín, Cali, y hasta ciudades del extranjero (Cruz, 2011, Párr. 2).

A pesar del temor y la violencia, Eliecer también decidió retornar a su amado municipio:

El 29 de agosto de 2009, Eliécer decidió regresar a la tierra de la que nunca quiso salir. Lo que encontró a su llegada no fue nada alentador: su casa derruida por el paso del tiempo y su fértil tierra convertida en matorral (...) (Cruz, 2011, Párr. 3).

Gracias al aporte de diferentes instituciones, donde destaca EPM, se materializó la Alianza Medellín - San Carlos, programa que permitió la atención a víctimas del conflicto armado, en diferentes componentes como la vivienda digna; así lo resumió Ricardo Cruz (2011) en su crónica:

EPM decidió vincularse con su proyecto Aldeas, iniciativa que busca construir más de 1.000 viviendas dignas en todo el departamento. 134 de ellas estarán en San Carlos. La Alcaldía de Medellín financiará los mejoramientos de otras 54 viviendas y construirá otras 164 más. Eliécer se enteró de este proyecto y decidió preguntar si para él habría ayudas. “Aquí hay una oficina de la Alcaldía de Medellín. Me preguntaron que si cumplía con los requisitos y resulta que sí: haber salido desplazado y haber vivido en Medellín. Y ya ve, salí beneficiado y me dieron casita propia. Y no cualquier casa”, dijo Eliécer con un orgullo tal que le hizo elevar su mirada hacia el firmamento (Párr. 6).

8. CONCLUSIONES

El conflicto armado llevó al extremo la capacidad del Estado para responder ante esta situación, dañando la vida de millones de colombianos de diferentes maneras; repasar cada uno de los capítulos del presente trabajo de grado permite formar una idea de las causas y consecuencias de la guerra política vivida en Colombia, además de las medidas desarrolladas por el Estado para mitigar sus efectos sobre la población civil y los inocentes que la han padecido.

Es evidente la gran cantidad de normas que se han proferido para la protección y atención de la población víctima del conflicto armado, en especial quienes padecieron el desplazamiento forzado, de igual forma, un amplio compendio jurisprudencial ha tratado de liderar las iniciativas, políticas y programas que el Estado debe aplicar para la recuperación y cuidado de este grupo poblacional; pero también es indiscutible la inmensa deuda social y asistencial que el país tiene con las víctimas, lo plasmado en el papel muy poco ha prevenido o reducido las secuelas de la confrontación armada entre el gobierno y los diferentes grupos ilegales.

Años de negligencias, inconsistencias y falencias estatales han llevado a la mínima expresión social a las víctimas del conflicto, inclusive, pese a la presiones de los diferentes estamentos judiciales del país e instituciones humanitarias internacionales que se han preocupado por la inestabilidad humanitaria que se vive en Colombia. Solo hasta hace pocos años, momento que coincidió con el desescalamiento del conflicto armado, gracias al inicio de las negociaciones de paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC, se han visto mejoras en los proyectos y políticas diseñados para la atención de las víctimas del conflicto armado.

Contexto que lleva directamente a la principal hipótesis del trabajo investigativo, donde trate de establecer la efectividad del proceso de retorno colectivo Alianza Medellín – San Carlos, iniciativa que concretó el regreso a sus tierras de 300 familias víctimas de la violencia, con acompañamiento estatal y la obligación de garantizar el restablecimiento de sus derechos. Otro punto que fue necesario considerar, es la posibilidad de repetir la experiencia acaecida en el municipio de San Carlos en otros territorios del país, donde las condiciones de seguridad, humanitarias y la voluntad política de los entes responsables apoyen procesos de esta índole.

Las características y ejecución de la Alianza Medellín – San Carlos, como proceso de retorno de familias víctimas del conflicto, lo constituyeron en modelo para este tipo de intervenciones, y dio origen a posteriores programas y a la réplica de varias de sus estrategias; el proyecto ejecutado entre los años 2010 y 2011 consolidó una forma de atención y protección a quienes sufrieron los avatares de la guerra, que no se había desarrollado anteriormente en Colombia.

También es precisó reflexionar sobre los nuevos términos para comprender el retorno como un proceso diferente al del desplazamiento y por tanto con demandas de intervención diferenciadas, lo que plantea una reflexión en relación con la definición del problema de la política pública de retorno; de otro lado, con la puesta en marcha de la Alianza Medellín – San Carlos, se empleó el concepto de intervención con un enfoque territorial que implica una lectura y adecuación constante de variables de acuerdo a las particularidades del territorio donde se adelanta el proyecto. Ambos conceptos son lecciones de aprendizaje que se desprenden del análisis y estudio de la Alianza y cada uno de sus componentes; siendo de obligatoria acogida para el desarrollo de

políticas y programas de atención a víctimas de la violencia que pretendan cumplir con los parámetros regulados en la Ley 1448 de 2011.

Para lograr el éxito que a mí consideración tuvo el proceso de retorno liderado por las administraciones de Medellín y San Carlos, sin dejar de lado algunos elementos y conceptos que deben cambiar en procesos similares y que más adelante tratare; el restablecimiento socioeconómico de las víctimas es fundamental, para solidificar las políticas estatales y asentar adecuadamente a las familias beneficiarias de la iniciativa de retorno, evitando su revictimización.

La política de desplazamiento al ser una política que se concentra en el restablecimiento de los derechos a priorizado una intervención que se ubica especialmente en la esfera individual, esto ha llevado a que la estrategia para la creación de condiciones de estabilidad económica se concentre en la lógica de iniciativas productivas familiares y en algunos pocos casos colectivas. En último término no son muchos los incentivos de la política para la promoción de asociaciones y mucho menos en el caso de iniciativas que busquen la creación de las condiciones de sostenibilidad por medio de la promoción del desarrollo de localidades enteras.

Para el caso de San Carlos se advirtieron varios aspectos que de entrada chocaban con esta lógica de intervención que ha primado en la política de desplazamiento, la primera tenía que ver con la ruptura de las redes de intercambio comercial debido a la dimensión del fenómeno del desplazamiento, que ocasionó el rompimiento del intercambio comercial del municipio y su presencia como lugar de abastecimiento de ciudades como Medellín, así como el abandono y deterioro de buena parte de la infraestructura necesaria para la producción y la comercialización,

se advertía entonces que un escenario de estos, el éxito de cualquier actividad productiva familiar estaría limitada por un contexto adverso para la comercialización de la misma. Por lo anterior, la Alianza Medellín – San Carlos trató de construir y desarrollar el componente de desarrollo económico local, fortaleciendo las asociaciones de productores, construyendo cadenas productivas y de comercialización, para asegurar el ingreso de los recursos necesarios para el sostenimiento de las familias atendidas por la Alianza.

Otro elemento que resaltó del proceso de retorno es como desde dos enfoques distintos, se puede cumplir un mismo objetivo, dos formas diferentes respecto a los parámetros que guían el funcionamiento institucional y su relación con el restablecimiento de derechos. Es así como en la Alianza se puede observar una clara apuesta por el enfoque de restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, ahora retornados, mientras que para una institución como EPM el trabajo se inscribe en la lógica de la responsabilidad social empresarial, especialmente en una de las zonas que mayor dividendo le aporta en materia de producción de energía. Ahora bien, y como ya se dijo, estas apuestas que parecen diferentes no implican necesariamente discontinuidades en el impacto final de la intervención, al contrario, permiten mejorar las posibilidades de restablecimiento del derecho para los beneficiarios, es así como a través de la sumatoria de dos ofertas (Proyecto de retorno colectivo – EPM) se puede concluir que en el caso de las familias a las que se les entregó vivienda por medio de esta apuesta conjunta, se les garantizó el goce del derecho a la vivienda, según lo estipulado por la Corte Constitucional en los indicadores de goce efectivo de derechos.

Las dificultades percibidas y vividas en el desarrollo de la iniciativa de retorno, fueron visibles en cada uno de los componentes del proceso de retorno, más que en su concepción general; lo particular y específico de los componentes hicieron que se presentaran inconvenientes de diferente índole que debían ser resueltos por los responsables de ese elemento del proyecto de retorno, por ejemplo, en el componente de desarrollo económico local fue evidente el descontento de algunos de los participantes de la prueba piloto de generación de ingresos, ya que entendían que tras la propuesta de la Corporación Colombia Internacional (CCI) de cultivar productos que pudiesen ser comercializados con facilidad, se les limitaba su autonomía de cultivar aquello que habían cultivado toda su vida; o en el componente de vivienda la falta de titulación de los predios o su ubicación en zonas de alto riesgo, complicaron de sobremanera la construcción y mejoramiento de las viviendas destinadas para los participantes del proyecto.

La mayoría de los inconvenientes acaecidos en la Alianza se trataron durante el análisis que hice de los componentes del proceso de retorno, constituyéndose en un reto que fue muy difícil de superar para las alcaldías de Medellín y San Carlos, como para el equipo coordinador y los operadores del proyecto.

Como conclusión principal de este trabajo, es viable reconocer lo positivo y efectiva que fue la Alianza Medellín – San Carlos, no solo para las familias participantes, sino para el resto de las víctimas del conflicto armado, ya que este proyecto de retorno colectivo trazó un camino que puede ser utilizado por el Estado para lograr la reparación integral de las víctimas y los territorios que sufrieron de la violencia armada. De igual forma, este tipo de iniciativas desarrollan a plenitud los preceptos legales establecidos por la comunidad internacional y la Corte Constitucional,

respeto a las garantías, protección y acompañamiento estatal que deben recibir los afectados por conflictos armados como el colombiano.

Colombia está a punto de entrar a uno de los momentos más importantes de su historia, la cercana posibilidad de llegar a un acuerdo de paz con las guerrillas de izquierda abriría un espectro donde la principal política del Estado deberá enfocarse en la recuperación y restablecimiento de los derechos de las víctimas de décadas de violencia, para lograr ese goce efectivo de derechos en los términos que la Corte Constitucional ha defendido por años, al Estado le convendría fijarse y estudiar muy a fondo la experiencia de retorno ocurrida en el municipio de San Carlos; para proyectarla y aplicarla de forma integral en los territorios más golpeados por la violencia, acompañando en todas sus necesidades a los millones de familias beneficiarias para que cierren definitivamente el capítulo de la violencia y observen el futuro con optimismo y esperanza, como ya lo hacen desde hace 5 años las 300 familias atendidas por la Alianza Medellín – San Carlos.

REFERENCIAS

Fuentes Legales y Jurisprudencia.

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (1999). *Resolución N° 53/125. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Recuperado de: [http://www.acnur.org / t3 / fileadmin / scripts / doc.php?file=t3 / fileadmin / Documentos/BDL/2002/0684](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0684)

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (2006). *Resolución N° 61/137. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/137>

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (2009). *Resolución N° 63/148. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/61/137>

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de [http:// www.senado.gov.co / images / stories / Informacion_General / constitucion_politica.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (08 de 05 de 1997). *Ley 368 de 1997. Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo -Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10578>

Congreso de la República de Colombia. (18 de 07 de 1997). *Ley 387 de 1997*. Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=340>

Congreso de la República de Colombia (2000). *Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano*. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Penal_Colombia.pdf

Congreso de la República de Colombia. (30 de 04 de 2008). *Ley 1190 de 2008*. Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30119>

Congreso de la República de Colombia. (10 de 06 de 2011). *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Consejo de Estado de Colombia (2001). *Sentencia ACU-1762 de 2001. Sala de lo contencioso administrativo sección primera*. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1346>

Corte Constitucional de Colombia (1997). *Sentencia T-227 de 1997. Elementos cruciales del Desplazado interno*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-227-97.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (27 de 11 de 2000). *Sentencia T-1635 de 2000*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-1635-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (26 de 03 de 2001). *Sentencia T-327 de 2001*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-327-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (14 de 02 de 2002). *Sentencia T-098 de 2002*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-098-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (04 de 02 de 2003). *Sentencia C-067 de 2003*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (27 de 03 de 2003). *Sentencia T-268 de 2003*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-268-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (22 de 01 de 2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (25 de 05 de 2007). *Sentencia C-291 de 2007*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-291-07.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (13 de 05 de 2008). *Auto N° 116 de 2008*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A116-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (26 de 01 de 2009). *Auto N° 007 de 2009*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A007-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (26 de 01 de 2009). *Auto N° 008 de 2009*. Obtenido de Corte Constitucional : <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2009/A008-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (10 de 12 de 2010). *Auto N° 383 de 2010*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2010/A383-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (17 de 11 de 2011). *Auto N° 177 de 2005*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202005/17.%20Auto%20del%2029-08-2005.%20Auto%20177.%20Ordenes%20impartidas%20en%20el%20numeral%20tercero%20T-025%20de%202004.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (15 de 11 de 2012). *Auto N° 314 de 2009*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202009/126.%20Auto%20del%2029-10-2009.%20Auto%20314.%20Convocatoria%20a%20SESIONES%20TECNICAS%20REGIONALES.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (11 de 02 de 2013). *Auto N° 054 de 2008*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202008/86.%20Auto%20del%2026-02-2008.%20Auto%20%2020054.%20Protecci%C3%B3n%20de%20el%20C3%ADderes%20desplazados..pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (11 de 02 de 2013). *Auto N° 178 de 2005*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202005/18.%20Auto%20del%2029-08-2005.%20Auto%20178.%20Ordenes%20impartidas%20numerales%202,4,%205%20y%209.PDF>

Corte Constitucional de Colombia. (06 de 06 de 2014). *Sentencia T-347 de 2014*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-347-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (12 de 02 de 2015). *Auto N° 010 de 2015*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20010%20del%2027%20de%20enero%20de%202015%20Solicitud%20de%20informaci%C3%B3n%20prevenci%C3%B3n%20y%20protecci%C3%B3n.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (10 de 08 de 2015). *Auto N° 333 de 2015*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20333%20del%2010%20de%20agosto%20de%202015%20Solicitud%20NNA.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (07 de 09 de 2015). *Auto N° 394 de 2015*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20394%20del%204%20de%20septiembre%20de%202015%20Articulacion%20Reto%20y%20Reub.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (07 de 09 de 2015). *Auto N° 395 de 2015*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202015/Auto%20395%20del%204%20de%20septiembre%20de%202015%20Generacion%20de%20Ingresos.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (s.f. de s.f. de s.f.). *Sentencia C-225 de 1995*. Obtenido de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (s.f. de s.f. de s.f.). *Sentencia SU-1150 de 2000*. Obtenido de ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1318>

Departamento Nacional de Planeación. (30 de 04 de 2002). *Documento CONPES 3115*. Recuperado el 17 de 02 de 2016, de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3115.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (04 de 03 de 2005). *Documento CONPES 2804*. Recuperado el 05 de 04 de 2016, de DISASTER - info: <http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/CONPES2804.pdf>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF. (s.f. de s.f. de s.f.). *Acuerdo N° 006 de 1997*. Obtenido de ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1325>

Naciones Unidas. (22 de 03 de 2012). *Resolución 66/165. Protección y asistencia para los desplazados internos*. Recuperado el 02 de 04 de 2016, de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/165>

Naciones Unidas. (22 de 02 de 2016). *Resolución 70/165. Protección y asistencia para los desplazados internos*. Recuperado el 02 de 04 de 2016, de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/165>

Presidencia de la República de Colombia (1998). *Decreto 173. Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-0173-de-1998.pdf>

Presidencia de la República de Colombia (1998). *Decreto 501. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1322.pdf?view=1>

Presidencia de la República de Colombia (1999). *Decreto 489. Por el cual se asigna una función.* Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1371>

Presidencia de la República de Colombia (1999). *Decreto 290. Por el cual se dictan medidas tendientes a facilitar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y expedición de documentos de identificación de las personas desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.* Recuperado de: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_0290_1999.htm

Presidencia de la República de Colombia (2000). *Decreto Nacional N° 2569. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.* Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1444>

Presidencia de la República de Colombia (2001). *Decreto Nacional N° 951. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.* Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5264>

Presidencia de la República de Colombia. (28 de 01 de 2002). *Decreto Nacional N° 2562 de 2001. Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-86131_archivo_pdf.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (01 de 06 de 2009). *Decreto Nacional N° 1997 de 2009. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36357>

Presidencia de la República de Colombia. (21 de 12 de 2011). *Decreto Nacional N° 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de Unidad de Víctimas:// www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto4800reglamentarioleyvictimas.pdf

Presidencia de la República de Colombia (2012). *Decreto 0790. Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – CNAIPD, al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*

Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-0790-de-2012.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (27 de 12 de 2013). *Decreto Nacional N° 3011 de 2013. Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012.* Obtenido de Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56210>

Presidencia de la República de Colombia. (22 de 01 de 2016). *Decreto Nacional N° 1725 de 2012. Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.* Obtenido de Unidad de Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-1725-de-2012.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (25 de 01 de 2016). *Decreto Nacional N° 2007 de 2001. Por el cual se reglamenta parcialmente los Artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.* Obtenido de Unidad de Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-2007-de-2001.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (22 de 01 de 2016). *Decreto Nacional N° 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.* Obtenido de Unidad de Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-250-de-2005.pdf>

Bibliografía

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. (16 de 12 de 2002). *Balance de la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 1999 - 2002.* Recuperado el 28 de 04 de 2016, de ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8963.pdf?view=1>

Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. (s.f. de s.f. de s.f.). *Protección*. Recuperado el 26 de 04 de 2016, de EL ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/quehace/proteccion/>

Alcaldía de Medellín - Secretaría de Bienestar Social. (09 de 05 de 2012). *Reconstrucción de la experiencia Alianza Medellín - San Carlos, piloto: modelo territorial de acompañamiento a retornos colectivos 2009 - 2011*. Recuperado el 06 de 01 de 2015, de Alcaldía de Medellín:
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Secciones/Publicaciones/Documentos/2012/Experiencia%20Retorno%20Medellin%20-%20San%20Carlos.pdf>

Alcaldía de San Carlos . (05 de 2012). *Plan de desarrollo de San Carlos - Antioquia 2012 - 2015*. Recuperado el 22 de 03 de 2016, de Alcaldía de San Carlos - Antioquia "Trabajando por el Desarrollo Social".

Ardila, G. (2006). *Colombia: migraciones, transnacionalismo, y desplazamiento* . Bogotá: Soporte Editorial.

Barbosa Delgado, F. (2002). *Litigio interamericano: perspectiva jurídica del sistema de protección de derechos humanos* (Primera ed.). Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Centro Nacional Contra Artefactos Explosivos y Minas (CENAM). (14 de 10 de 2015). *Diferencia mina antipersonal (MAP) y artefacto explosivo amprovisado (AEI)*. Recuperado el 21 de 03 de 2016, de Centro Nacional Contra Artefactos Explosivos y Minas (CENAM): <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=386002>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2011). *San Carlos: memorias del éxodo en la guerra* (Primera ed.). Bogotá: Ediciones Semana.

Chávez Marín, A. (2015). *Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual* (Tercera ed.). Bogotá: Temis S.A.

Chinchilla, T. (07 de 10 de 2010). *¿Qué son "políticas públicas"?* Recuperado el 15 de 02 de 2015, de El Espectador: <http://www.elespectador.com/opinion/son-politicas-publicas>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística . (08 de 09 de 2009). *Colombia. Proyecciones de población municipales por área 2005 - 2020*. Recuperado el 23 de 03 de 2016, de Censo 2005: www.dane.gov.co/files/.../poblacion/.../ProyeccionMunicipios2005_2020

Departamento para la Prosperidad Social - DPS. (06 de 08 de 2013). *Familias en su tierra*. Obtenido de DPS: http://apps.dps.gov.co/documentos/8194_PF_Familias_en_su_Tierra.pdf

- Edwards, A. (27 de 08 de 2015). *¿"Refugiado" o "Migrante"? ACNUR insta a usar el término correcto*. Recuperado el 28 de 04 de 2016, de ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>
- Elejalde Arbeláez, R. (2002). *Curso de derecho constitucional general* (Quinta ed.). Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Enciclopedia jurídica. (s.f. de s.f. de 2014). *Diccionario de derecho*. Recuperado el 17 de 04 de 2016, de Enciclopedia jurídica: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/auto/auto.htm>
- González, O. (2011). La ley de víctimas: oportunidades y desafíos. *Hechos de paz, el ABC de ley de víctimas*.
- Jara Holliday, O. (16 de 08 de 2010). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. Recuperado el 10 de 12 de 2015, de Biblioteca virtual RS: http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2013/08/Orientaciones_teorico-practicas_para_sistematizar_experiencias.pdf
- Lavoyer, J.-P. (30 de 09 de 1998). *Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país*. Recuperado el 31 de 03 de 2016, de CICR: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmg6.htm>
- Martín Beristain, C. (2012). *Acompañar los procesos con las víctimas* (Primera ed.). Bogotá.
- Medellín Lozano, F. (2004). *El desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Mejor en Familia. (s.f.). *¿Qué es la migración?* Obtenido de Mejor en Familia.
- Nieto López, J., & Robledo Ruiz, L. (2001). *Guerra y paz en Colombia 1998 - 2001* (Primera ed.). Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- O'Donnell, D., Uprimny, I., & Valencia Villa, A. (2002). *Compilación de instrumentos internacionales. Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional* (Tercera ed.). Bogotá: Nuevas Ediciones Ltda.
- Organización Internacional para las Migraciones - OIM. (s.f. de s.f. de 2015). *A propósito de la OIM*. Recuperado el 28 de 04 de 2016, de OIM: <http://www.iom.int/es/proposito-de-la-oim>
- Pareja Mesa, W. (2005). *Efectos socioeconómicos del desplazamiento forzado en el oriente antioqueño y caso particular el municipio de Granada como una de las microregiones más afectadas*. Medellín.

Presidencia de la República de Colombia. (07 de 10 de 2014). *Guía metodológica de mesas de monitoreo y seguimiento sobre el acceso a la ruta de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación por parte de las víctimas de MAP, MUSE, AEI*. Recuperado el 22 de 03 de 2016, de Presidencia de la República: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/dapre/sigepre/guias/G-AP-01%20Gu%C3%ADa%20Metodologica%20para%20la%20constituci%C3%B3n%20y%20puesta%20en%20marcha%20de%20las%20Mesas%20de%20Seguimiento%20y%20Monitoreo.pdf>

Red Nacional de Información (RNI). (01 de 03 de 2016). *Registro único de víctimas (RUV)*. Recuperado el 05 de 03 de 2016, de Red Nacional de Información (RNI): <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

Rojas, J. (2006). *Colombia: migración, transnacionalismo y desplazamiento*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

UARIV. (21 de 05 de 2015). *Enfoque étnico: pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raízales, palenqueras y pueblo rrom*. Recuperado el 01 de 04 de 2016, de UARIV: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/enfoqueetnico.PDF>

Uprimy, R. (2002). *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal en compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional* (Tercera ed.). Bogotá: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos.

Valencia Villa, A. (2001). *Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional* (Primera ed.). Bogotá: Quebecor World.

Villa, M. (2013). *Memorias desde el retorno. Sistematización de las prácticas de memorias impulsadas en los programas de retorno al municipio de San Carlos, Antioquia, entre 2009 y 2013* (Primera edición ed.). Bogotá: Marta Salazar Jaramillo.

Testimonios y Entrevistas

Castaño, M. Á. (s.f. de s.f. de s.f.). "Retornar era mi único anhelo". (L. Gómez, Entrevistador)

Cruz, R. L. (02 de 09 de 2011). San Carlos renace con el retorno. *El Mundo*.

López, N. A. (02 de 09 de 2011). Otro paso en retorno a San Carlos. *El Tiempo*.

Osorio, C. (06 de 02 de 2011). *La asombrosa historia del retorno a San Carlos*. Recuperado el 22 de 04 de 2016, de La silla vacia: <http://lasillavacia.com/historia/la-asombrosa-historia-del-retorno-san-carlos-21498>

